

## **АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

**ВОРОНА Дмитро Миколайович - кандидат державного управління,  
заступник Міністра юстиції України**

**УДК 351.88.314.7**

---

*В статті автор досліджує особливості сучасної міграційної політики України, генезис формування міграційного законодавства України, розробляє пропозиції щодо подальшого удосконалення міграційного законодавства України.*

**Ключові слова:** мігрант, міграційне законодавство, міграційне право, іноземець, державний кордон, міграційній правовідносини, імміграція.

### **Вступ**

У складній ієрархії заходів внутрішньої і зовнішньої політики будь-якої держави міграційна політика займає особливе місце. У той же час вона тісно пов'язана з основними напрямками державної політики, впливає на них і одночасно залежить від них. Міграційна політика включає також у себе вирішення проблем облаштування мігрантів та їх інтеграції в новому місці існування. З початком ХХІ століття міграційна ситуація в Україні характеризується прийняттям органами державної влади заходів із вдосконалення міграційної політики. Визначені концептуальні підходи до міграційного і демографічного розвитку України. Реалізуються плани з припинення незаконної міграції. Істотно зросла значущість міжнародного аспекту міграційної політики. Подальший розвиток отримав міграційне законодавство.

### **Постановка завдання**

Здійснити аналіз тенденцій формування міграційного законодавства України.

### **Результати**

Деякі питання правового регулювання міграційних процесів досліджувалися у наукових працях західних дослідників даної проблематики Т. Хаммара, Г. Вербунта, Д. Коста-Ласку, Г. Венден-Дідье та ін., російських вчених О. Арбузкіна, М. Богуславського, М. Вокуєва, О. Воробйової, Н. Гулієва, Ж. Зайончковської, В. Іонцева, А. Михайлова, В. Моїсеєнка, Г. Морозової, Г. Попова, Л. Рибаківського, І. Сізова, Б. Хорева, та ін., а також цілої низки вітчизняних авторів: О. Бандурки, С. Бритченко, І. Вайнагія, О. Кузьменко, В. Олефіра, С. Масьондза, О. Малиновської, В. Новіка, Н. Нижник, О. Піскуна, С. Пирожкова, І. Прибиткової, С. Рагушного, Ю. Римаренка, О. Хомри, П. Чалого, М. Шульги та ін.

У той же час аналіз тенденцій розвитку внутрішніх і міжнародних міграційних процесів показує, що державна міграційна політика не повною мірою відповідає динаміці змін у сфері міграції.

Держава зацікавлена у припливі кваліфікованих, легальних трудових ресурсів. Сьогодні чимала кількість підприємців в Україні користуються вигодами нелегальної міграції. Адже безправний іммігрант особливо «зручний» для необмеженої експлуатації. Він, до речі, і потенційно небезпечний з точки зору правопорушень. Чинне міграційне законодавство України покликане навести порядок в міграційних потоках, зробити їх прозорими.

При розробці і реалізації міграційної політики недостатньо враховуються кризові явища, що відмічаються у внутрішній демографічній ситуації. Незважаючи на заходи, що вживаються, зберігається висока смертність і у край низька народжуваність населення.

У 1992-2011 роки природний спад населення в абсолютному вираженні склав приблизно 5 млн. чоловік. Особливо несприятливе положення складається з працездатним населенням, зниження чисельності якого негативно позначається на стані ринку праці, систем соціального забезпечення і охорони здоров'я, а також на перспективах економічного розвитку країни.

Найближчим часом знадобиться залучення в економіку України іноземної робочої сили, що спричинить трансформацію в культурно-освітній, соціальній структурі суспільства і, як наслідок, необхідність перегляду деяких підходів до реалізації внутрішньої політики держави.

Сучасна міграційна політика України здійснюється в досить вузькому соціальному діапазоні, в цілому будучи обмеженою. Це обумовлено, на наш погляд, цілим рядом факторів, серед яких економічні обмеження є основними. Істотну роль також відіграють і обмеження в інтересах національної безпеки. Обмежувальна політика відносно імміграції створює безліч проблем - у тому числі, і зростання напруженості в суспільстві [3, с. 122]. Адже об'єктивні підстави міграційних процесів у цілому полягають у реальній потребі країни в імміграції і відсутність дієвих механізмів у реалізації цієї потреби не означають припинення міграційних потоків. Це означає лише те, що значна частина міграції виходить з правового поля, перетворюючись на нелегальну міграцію, яка дійсно представляє істотну загрозу для національної безпеки.

Основна проблема в цій сфері, яка вимагає негайного вирішення, - це відсутність ефективної законодавчої бази, яка також є значним фактором зростання напруженості в суспільстві, здійснює негативний вплив на стан ринку праці, міжнаціональні і міжконфесійні відносини, збільшує ступінь криміналізації суспільства, створює пряму

загрозу національної безпеки держави [1, с. 115].

Основною метою формування міграційного законодавства є створення умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, встановлення відповідності їх міжнародним стандартам і узятим Україною на себе зобов'язанням у цій сфері, що витікають із чинних на її території міжнародних актів.

Так, відповідно до частини 1 статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Стосовно міграційного права, це Конвенція ООН 1951 року про статус біженців і Протоколу до неї 1967 року. Велику роль у міграційному законодавстві відіграють міждержавні договори і угоди з питань регулювання прав мігрантів.

Слід підкреслити, що міграційне законодавство України на перших етапах розвивалося спонтанно і було оперативною реакцією на виникаючі проблеми. Таким чином, сформувався перший законодавчий пласт у цій сфері, що стосується питань регулювання вимушеної міграції. Масове переміщення в країну з держав - колишніх республік СРСР, зміна загальної кон'юнктури на ринку праці тощо створили необхідність вжиття термінових законодавчих заходів. На початку 90-х років був прийнятий перший Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (04.02.1994р.) і перший Закон України «Про біженців» (24.12.1993 р.). Але ці закони не повністю мірою відбивали специфіку міграційної ситуації й інтереси національної безпеки.

Практика оперативного реагування на ситуацію породила й інші нормативно-правові акти. Це такі акти підзаконного рівня, як: Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074, Положення про пункти тимчасового розміщення біженців та Правил проживання у пункті тимчасового розміщення біженців, затвердженого наказом Державного комітету України у справах національностей та

міграції від 05.09.2002р. № 31, Положення про порядок оформлення надання статусу біженця, затвердженого наказом Міністерство України у справах національностей, міграції та культів від 21.06.1995 р. № 20.

Завдяки такій політиці формування міграційного законодавства і актуальності у той час вимушеної міграції, найбільше законодавче забезпечення отримала категорія мігрантів як біженці (Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI).

Проблеми з якими зіткнулися адміністративно-територіальні одиниці у сфері міграції окреслювалися значною інтенсивністю міграційних потоків у регіонах і слабкістю чинного міграційного законодавства України. Багато з цих нормативно-правових актів створювали необґрунтовані перешкоди в реалізації прав мігрантів, які виражалися в істотному обмеженні їх припливу на територію відповідних регіонів. Фактично в країні був відсутній системний підхід до регулювання міграційних правовідносин [2, с. 34].

Наступний етап у формуванні міграційного законодавства України пов'язаний з виправленням цієї ситуації. Оновлене законодавство отримало системний характер і підпорядковується загальним принципам міжнародного права. Це стосується Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI, Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року № 3773-VI, Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III.

Президент України затвердив основні напрями міграційної політики України своїм Указом від 30 травня 2011 року № 622/2011 «Про Концепцію державної міграційної політики», яка визначає напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції. Концепція спрямована на забезпечення

ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, додержання принципів захисту інтересів України.

Проте, вказані позитивні тенденції в розвитку міграційного законодавства, питання законодавчого забезпечення прав мігрантів вирішені недостатньо. Вважаємо, що подальше вдосконалення міграційного законодавства має передбачати:

- дотримання прав і свобод людини і громадянина на пересування, вибір місця проживання і перебування;
- регулювання в'їзду і перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України, включаючи їх трудову діяльність;
- зміцнення правової основи боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, пов'язаною з незаконною міграцією;
- врегулювання норм обліку і реєстрації населення України;
- впорядкування прикордонного, митного й імміграційного контролю;
- пріоритетне право громадян України на зайняття вакантних робочих місць відносно іноземних працівників;
- посилення відповідальності іноземних громадян і осіб без громадянства за порушення правил перебування на території України;
- превентивне вдосконалення міграційного законодавства України для стимулювання добровільного переселення співвітчизників з-за кордону на основі їх державної підтримки;

- створення юридичних умов для реалізації прав громадян України вільно пересуватися, вибирати місце перебування і проживання;
- припинення незаконної імміграції, спрощення процедури депортації з України незаконних іммігрантів і реадмісії;
- вдосконалення кримінальної, адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері міграції населення;
- протидія міграції, пов'язаної з міжнародним тероризмом, торгівлею і викраданням людей, незаконним обігом наркотиків й іншими її проявами;
- вдосконалення правових механізмів регулювання трудової імміграції, керованого розселення трудящих-мігрантів по регіонах і забезпечення гарантій використання іноземної робочої сили без збитку для здійснення трудових прав громадянами України;
- вжиття економічних і інформаційно-правових заходів для стримування трудової міграції (еміграції) висококваліфікованих фахівців з України в зарубіжні країни і забезпечення їх права на безперешкодне повернення в Україну;
- приведення нормативно-правових актів у сфері міграції у відповідність з міжнародним правом;
- розвиток договірно-правової роботи у сфері демаркації і делімітації державного кордону;
- стимулювання фундаментальних наукових досліджень на стику політичних, соціально-економічних, юридичних, демографічних, географічних, психологічних основ регулювання міграційних процесів;
- організація моніторингової і прогностичної наукової діяльності у сфері міграції;
- вивчення і врахування міжнародного, загальноєвропейського, національного міграційного досвіду для ефективної реалізації державної міграційної політики України; створення системи наукового забезпечення міграційної діяльності;
- відшкодування фінансових витрат при тимчасовому проживанні усередині переміщених осіб у приватному секторі і в орендованих приміщеннях; резервування частини нецільових фінансових коштів Дер-

жавного бюджету для оперативного реагування на кризові міграційні ситуації; забезпечення державної підтримки вимушених переселенців на постійному облаштуванні впродовж встановленого законодавством терміну дії статусу біженця; фінансово-правове стимулювання процесу приживаності, реміграційного процесу в Україні;

- збалансування попиту і пропозиції на ринку праці; розробка механізму залучення іммігрантів з урахуванням їх професійних й інших якостей; розробка ефективного механізму управління процесом розселення на території країни, що ґрунтується на реалізації соціально-економічних і демографічних інтересів регіонів, розвитку їх ринків праці; створення в Україні системи пріоритетної підтримки висококваліфікованих фахівців, діячів науки, культури, мистецтва і спорту; контроль за рівнем оплати праці іноземних працівників; поживлення національної економіки стимулюванням реміграційного процесу для подолання територіальних і галузевих диспропорцій; досягнення економічної ефективності від залучення в Україну іммігрантів за рахунок податкових надходжень від них, від підприємницької діяльності працедавців, зростання купівельної спроможності населення, інвестицій у виробництво товарів масового споживання; державна підтримка працевлаштування українських громадян за кордоном; пріоритетна підтримка зростання чисельності населення і трудових ресурсів в окремих регіонах, з розробкою територіально диференційованих заходів; документально-контрольний супровід трудової діяльності іноземних громадян, що тимчасово перебувають в Україні; контроль за дотриманням працедавцями дозвільного порядку залучення і використання іноземних працівників, ліцензійних вимог і умов; захист прав трудящих-мігрантів, ліцензування діяльності, пов'язаної з працевлаштуванням громадян України за кордоном;

- розробка механізмів стимулювання трудової міграції громадян за рахунок розвитку ринку житла, сприяння прагненню мігрантів до самооблаштування і трудової діяльності; ведення обліку житлових умов

сімей біженців; реалізація програми «Забезпечення житлом біженців в Україні»; вдосконалення модульної основи центрів тимчасового розміщення вимушених мігрантів; стимулювання інтересу приватного сектора житла для тимчасової передачі в оренду наявної житлової площі при виникненні кризових ситуацій;

- створення сучасної прикордонної інфраструктури; відведення на безвідплатній основі земельних ділянок для потреб захисту державного кордону; реалізація Державної програми паспортизації українських громадян; створення інтегрованої україно-європейської структури для протидії нелегальній міграції, використанню території України як транзитної; протидія економічної, демографічної і культурно-релігійної експансії на територію України з-за кордону; удосконалення систем імміграційного і прикордонного контролю;

- контроль за ефективністю вирішення питань громадянства і реєстраційного обліку в Україні, в'їзду до України і виїзду з неї громадян України, оформлення їм закордонних паспортів; регулювання в'їзду і виїзду, правового положення і правил перебування іноземних громадян в Україні; оформлення запрошень іноземним громадянам в Україну;

- регулювання питань залучення і використання іноземної робочої сили в Україні; організація обліку паспортно-візових документів; ініціалізація компетентним органом за запитом необхідних відомостей для видачі дозволу на виїзд з країни; автоматизація оформлення паспортно-візових документів.

Окрім сказаного, слід вказати і на ту важливу обставину, що в міграційному законодавстві України немає правового визначення такої базової категорії як «мігрант», «міграція» і «незаконна міграція». Згідно з визначенням Економічного суду СНД поняття «мігрант» є родовим, воно включає усі категорії осіб, які здійснюють просторові переміщення незалежно від її причин тривалості і просторових меж. Однак, законодавче використання цього визначення некоректне, оскільки в цьому випадку мігрантом визнаватиметься будь-яка

особа, яка здійснює будь-яке переміщення.

У той же час законодавство України за допомогою норм, що функціонують в процесі регулювання правовідносин у цій сфері, дає можливість дати коректне юридичне визначення цим поняттям. Очевидно, що під міграцією слід розуміти територіальні переміщення людей, що супроводжується зміною їх правового статусу в результаті в'їзду на територію України, виїзду з території України, а також перебуванням і проживанням на її території. Таким чином, під мігрантами слід розуміти не усіх осіб, які здійснюють територіальні переміщення, а лише тих, правовий статус яких змінюється в результаті такого переміщення. Міграційне законодавство України до таких осіб відносить іноземців, осіб без громадянства, біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Відповідно мігрантом є особа, яка здійснила територіальне переміщення, у результаті якого її правовий статус визначається категоріями «іноземець», «особа без громадянства», «біженець», «особа, яка потребує додаткового або тимчасового захисту», які припускають відповідну сукупність прав і обов'язків. Відповідно до цього незаконною міграцією слід вважати такі територіальні переміщення людей, пов'язані з в'їздом на територію України, виїздом з території України, а також перебуванням і проживанням на її території, які здійснюються з порушенням чинного міграційного законодавства і не тягнуть легітимне придбання одного з названих правових статусів.

Очевидно, що багато проблем у сфері законодавчого забезпечення міграційних процесів вирішуватимуться у процесі розвитку міграційного законодавства. Подальший розвиток міграційних правовідносин пов'язаний з розвитком міграційного права України, яке повинне показати і місце законодавчих актів, що стосуються прав мігрантів, у загальній системі чинного законодавства України.

#### **Висновок**

Основні тенденції розвитку міграційного законодавства України визначаються загальними тенденціями формування законодавства країни. Вони полягають в усебіч-

**АНОТАЦІЯ**

*У статті автор досліджує особливості сучасної міграційної політики України, генезу формування міграційного законодавства України, розробляє пропозиції щодо подальшого вдосконалення міграційного законодавства України.*

ному посиленні законодавчого пріоритету, інтенсифікації і прагненні до стабільності, спеціалізації, правової уніфікації. У руслі цих тенденцій сьогодні багатьма ученими справедливо ставиться питання про можливість кодифікації міграційного законодавства. Обговоренню цієї проблеми ми плануємо відвести особливе місце, у зв'язку з розглядом питань, що стосуються формування міграційного права України. Така постановка проблеми кодифікації міграційного законодавства є ілюстрацією відмічених вище тенденцій становлення міграційного законодавства України.

**SUMMARY**

*The author considers in the article the features of modern migratory politics of Ukraine, genesis of forming of migratory legislation of Ukraine, makes suggestions in relation to further perfection of migratory legislation of Ukraine.*

**Література**

1. Мосьондз С.О., Саїв С.С. Становлення державної міграційної політики в Україні // Право України. – 2005. – № 11. – С. 114-118.
2. Піскун О. Основи міграційного права: Навч. посіб. – К.: МП “Леся”, 1998. – 360 с.
3. Тиндик Н.П. Світовий міграційний процес: теорія, практика, державне регулювання: Монографія. – К.: Атіка, 2006. – 532 с.