



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ВСЕУКРАЇНСЬКА
АСОЦІАЦІЯ КОМПАНІЙ
З МІЖНАРОДНОГО
ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ

ОЦІНКА СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ ЧИННОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Дослідження виконано в рамках проєкту
«Міграційна політика України: шляхи вдосконалення»
за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

Київ 2025

Зміст

ВСТУП.....	4
Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	6
Розділ 2. ОЦІНКА ЧИННОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	8
2.1. Стратегічні документи у сфері міграцій	8
2.2. Міграційний аспект законодавства про громадянство	9
2.3. Сприяння репатріації.....	12
2.4. Забезпечення свободи пересування	13
2.5. Еміграція громадян та захист їхніх прав та інтересів за кордоном.....	14
2.6. Регулювання імміграції іноземців та осіб без громадянства, їхній правовий статус.....	20
2.7. Надання притулку.....	26
2.8. Узгодження Стратегії державної міграційної політики з положеннями проекту Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року	28
2.9. Трансформації державної міграційної політики України в кризових умовах	29
2.10. Відсутність прагматизму у державній міграційній політиці України – віддзеркалення реального стану справ	34
Розділ 3. АНАЛІЗ ФУНКЦІЙ, ОБОВ'ЯЗКІВ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ЦОВВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	38
3.1. Створення Державної міграційної служби України як важливий етап регулювання міграційної політики	39
3.2. Повноваження та зона відповідальності МВС	42
3.3. Повноваження та зона відповідальності Держприкордонслужби.....	42
3.4. Повноваження та зона відповідальності Мінекономіки.....	43
3.5. Повноваження та зона відповідальності Мінсоцполітики	47
3.6. Повноваження та зона відповідальності МЗС	51
3.7. Повноваження та зона відповідальності МОН.....	53
3.8. Інші релевантні ЦОВВ	55
3.9. Законодавча влада.....	56
Розділ 4. МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ МІЖ МІНІСТЕРСТВАМИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	57
4.1. Досвід функціонування координаційних органів в Україні.....	57
4.2. Проблеми координації діяльності ЦОВВ на сучасному етапі	60

4.3. Міжнародний досвід координації органів влади у сфері реалізації міграційної політики.....	64
4.4. Напрями удосконалення координації між органами влади, які долучені до реалізації міграційної політики України	67
Розділ 5. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	71
5.1. Слабкі місця та прогалини у реалізації державної міграційної політики	71
5.2. Позиції ЦОВВ щодо мети Стратегії державної міграційної політики на наступний період	72
ВИСНОВКИ	74
ДОДАТОК	75

ВСТУП

Дослідження «Оцінка стану реалізації чинної міграційної політики України» виконане фахівцями Всеукраїнської асоціації компаній з міжнародного працевлаштування та Інституту демографії та проблем якості життя (з квітня 2025 р. – Інститут демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи) Національної академії наук України в рамках проєкту №G55608 «Міграційна політика України: шляхи вдосконалення, 2024-2025» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Міграційна політика є основним елементом управління міграційними процесами. Завдання держави щодо регулювання міграційних процесів суттєво ускладнюються в умовах стрімкого зростання обсягів міжнародних та внутрішніх переміщень населення, а також у часи порушення усталеної соціальної конструкції в межах якої відбувається перебіг міграцій. Розбудова міграційної політики у періоди криз та нестабільності є завданням підвищеної складності, адже руйнується її усталене підґрунтя: погіршується інформаційне забезпечення, слабне спроможність науки здійснювати свою прогностичну функцію. Натомість одним з базових критеріїв адекватної міграційної політики є гарна поінформованість її розробників, використання найбільш достовірних та актуальних даних¹. Останнє десятиліття принесло Україні низку масштабних потрясінь, що вплинули на міграційну поведінку населення: окупація Криму та частини східних областей, епідемія COVID-19 та повномасштабне вторгнення. У відповідь на зазначені виклики розробники міграційної політики мусили реагувати у короткі строки за відсутності цілісного розуміння наявних ризиків. В таких умовах безумовної актуальності набуває аналітичне завдання з виявлення змін і прогалин в міграційному законодавстві України задля оперативної корекції наявних недоліків.

Огляд чинної державної міграційної політики України необхідно почати із Основного Закону, **Конституції України**², ухваленої 1996 р., що містить низку базових для регулювання міграціями положень. Зокрема, Конституція проголошує право кожного, тобто як громадянина, так і іноземця, який перебуває під юрисдикцією держави, на свободу пересування та вибір місця проживання, вільне залишення країни, а також невід’ємне право громадян повертатися на її територію (ст.33). Відповідно до Конституції, держава гарантує захист громадянам, які перебувають за кордоном, тобто бере на себе зобов’язання піклуватися про мігрантів, які з різних причин, раніше переважно

¹ Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія / О. А. Малиновська. — К.: НІСД. — 2018. — 472 с.

² Конституція України. Документ 254к/96-ВР, редакція від 01.01.2020.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

економічних, після повномасштабного вторгнення в основному з міркувань безпеки, виїхали з країни. Для їхнього правового статусу важливою є норма про те, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства, як і права змінити громадянство (ст.25). Водночас в Конституції зазначається, що іноземці, які на законних підставах перебувають в Україні, користуються такими ж правами і несуть такі самі зобов'язання, що й її громадяни, за винятком випадків, передбачених законом. Крім того, іноземці можуть отримати в Україні притулок в порядку, встановленому законом (ст.26). Прийняття до громадянства та його припинення, надання притулку Конституція відносить до компетенції Президента країни (ст.106).

Вкрай важливою для міграційної політики держави є норма про те, що питання «громадянство, ... статус іноземців та осіб без громадянства», а також «засади регулювання демографічних та міграційних процесів» визначаються винятково законами (ст.92). Це означає неприпустимість регулювання відповідних питань за допомогою відомчих інструкцій, здебільшого для громадськості закритих, що було типовим у тоталітарні часи. З метою облаштування в Україні колишніх депортованих, що повернулися, передбачалася розробка спеціальних державних програм щодо їхнього повернення (ст.138).

Таким чином, в Конституції окреслено основні напрями регулювання міграційних процесів, серед яких:

- питання громадянства (в частині набуття громадянства іноземцями та особами без громадянства),
- сприяння репатріації, у т.ч. репресованих та депортованих за часів тоталітаризму,
- забезпечення свободи пересування,
- регулювання еміграції громадян та захист їхніх прав та інтересів за кордоном,
- регулювання імміграції іноземців та осіб без громадянства, їхній правовий статус, надання притулку.

Ці напрями були конкретизовані в Указі Президента України «Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки»³.

³ Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки. Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року N 1166/97. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166/97#Text>

Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Завдання дослідження полягало в оцінці стану реалізації чинної міграційної політики України. Складові дослідження – кабінетне дослідження плюс експертні обговорення з представниками центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ).

В ході кабінетного дослідження було здійснено аналіз документів (нормативних актів) щодо міграційної політики України. Коректне оцінювання реалізації чинної міграційної політики України потребує врахування позицій полісі-мейкерів з цього питання. Відповідно в ході реалізації дослідження було проведено експертні обговорення в ході окремих зустрічей з представниками ЦОВВ щодо результативності чинної державної міграційної політики в Україні, наявних прогалин та шляхів їх усунення, а також проблем взаємодії між ЦОВВ під час реалізації державної міграційної політики та можливих підходів до удосконалення механізму взаємодії.

В ході підготовки експертних обговорень дослідниками ставилась мета визначити позиції ЦОВВ щодо мети Стратегії державної міграційної політики на наступний період та її завдань в межах повноважень конкретного органу влади, уточнити зону відповідальності відповідного ЦОВВ у формуванні та реалізації міграційної політики, виявити проблеми, які виникають у сфері відповідальності органу влади, та оцінити можливості ефективної взаємодії між ЦОВВ, відповідальними за різні аспекти міграційної політики.

Дослідникам вдалося провести зустрічі-обговорення з фахівцями Міністерства внутрішніх справ України (МВС), Міністерства соціальної політики України (Мінсоцполітики), Міністерства економіки України (Мінекономіки) та Міністерства закордонних справ України (МЗС). При цьому зустріч з представниками МЗС мала рамковий характер, оскільки відповіді на запитання дослідників були надані у письмовому вигляді і направлені офіційним листом на Інститут демографії та проблем якості життя НАН України (нині – Інститут демографії та досліджень якості життя імені Михайла Птухи НАН України). Так само офіційним листом на Інститут були оформлені відповіді на запитання творчого колективу проєкту від Міністерства освіти та науки України (МОН), провести особисту зустріч з представниками даного міністерства, так само як низки інших ЦОВВ, на жаль, не вдалося.

В експертних обговореннях брали участь представники таких підрозділів ЦОВВ: від Мінсоцполітики – Директорату стратегічного планування, координації політики та євроінтеграції, Директорату розвитку соціальних страхувань і пенсійного забезпечення, Директорату адресної

соціальної допомоги населенню; від Мінекономіки – Департаменту зайнятості; від МЗС – Управління консульських послуг Департаменту консульської служби; від МВС – відділу стратегічного прогнозування та взаємодії у сфері нормативно-правового забезпечення Управління взаємодії з Державною міграційною службою України.

Повний перелік учасників експертних обговорень від ЦОВВ представлений в Додатку.

За підсумками кабінетного дослідження та експертних обговорень здійснено оцінку поточного стану державної міграційної політики в Україні в контексті трансформацій міграційної ситуації, визначено функціональні завдання ЦОВВ та зон їх відповідальності щодо реалізації державної міграційної політики за нормативно-правовими актами та фактичним станом. На основі результатів дослідження сформульовано пропозиції щодо удосконалення механізму взаємодії та координації між ЦОВВ, насамперед міністерствами, при реалізації Стратегії міграційної політики в Україні.

Розділ 2. ОЦІНКА ЧИННОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

2.1. Стратегічні документи у сфері міграцій

Конституційні положення, як і міжнародні зобов'язання України, передусім у сфері захисту прав людини, лягли в основу визначення стратегічних цілей міграційної політики держави. Їх виробленню передував непростий процес узгодження позицій різних політичних сил, різних гілок державної влади. Неодноразові спроби прийняття закону щодо засад міграційної політики, попри усвідомлення необхідності чіткого дороговказу для держави і суспільства у сфері міграції, успіху не мали. Поштовхом до прийняття рішення став зовнішній фактор, надання Україні в 2010 р. Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС, де, крім іншого, на першому етапі реалізації було передбачено «схвалення національної стратегії управління міграцією».

У травні 2011 р. було затверджено **Концепцію державної міграційної політики України**⁴. Це відбулося у спосіб видання Указу Президента, що, вочевидь, диктувалося бажанням уникнути тривалої і складної процедури проходження документу через парламент. У Концепції визначено напрями та стратегічні завдання державної міграційної політики України, її принципи та пріоритети, механізми реалізації. Серед них: удосконалення міграційного законодавства; створення умов для свободи пересування; протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів; посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва; створенням сприятливих умов для повернення в Україну громадян України, зменшення еміграційних потоків; посилення взаємодії і координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики; вдосконалення системи оброблення та збирання статистичної інформації про міграційні процеси; протидія торгівлі людьми; провадження науково-дослідної діяльності у сфері міграції; активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних з урегулюванням питань повернення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їхніх нащадків.

⁴ Про Концепцію державної міграційної політики України. Указ Президента України 622/2011 від 30.05.2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text>

У липні 2017 р. Уряд України ухвалив **Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 р.**⁵, в якій сформульовано 13 цілей та численні завдання, спрямовані на їх досягнення. Зокрема Стратегія націлювала на зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України, перегляд дозвільного характеру оформлення документів для виїзду/залишення за кордоном, висувала завдання із сприяння реінтеграції українських мігрантів, що повертаються, посилення співпраці з українською діаспорою та заохочення репатріації закордонних українців. Відповідно до потреб економічного та соціального розвитку держави передбачено залучення висококваліфікованих іноземних фахівців, створення умов для продовження періоду проживання іноземних студентів в Україні після завершення навчання. Окрему увагу приділено інтеграції іммігрантів в українське суспільство як двосторонньому процесу, в якому беруть участь і мігранти, і місцеве населення. Запропоновано запровадити механізм та програми регуляризації нелегальних мігрантів, які проживають в країні протягом тривалого часу, мають сім'ї та роботу, не вчинили серйозних порушень закону, не можуть з гуманітарних міркувань бути видворені. Важливе місце в Стратегії приділено удосконаленню обліку, інформаційного та статистичного забезпечення міграційної політики, а також координації діяльності різних відомств.

2.2. Міграційний аспект законодавства про громадянство

Закон України «**Про громадянство**»⁶, ключовий для процесу державотворення, що розпочався після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р., був ухвалений в числі перших законодавчих актів ще 13 листопада 1991 р. Він базувався на так званому нульовому підході, тобто наданні громадянства всім, хто на момент проголошення незалежності України проживав на її території. Водночас, у ньому було закладено норми, які мали сприяти репатріації українців та вихідців з України інших національностей, консолідації української нації: поверненці отримали право на набуття громадянство протягом року після його ухвалення. Згодом цей строк кілька разів подовжувався.

⁵ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>

⁶ Про громадянство. Закон України 2235-III. Редакція від 24.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

Практика застосування першої версії закону висунула потребу в його удосконаленні, передусім в контексті репатріації. Перший період незалежності України був відзначений численним поверненням вихідців з України та їхніх нащадків на історичну батьківщину, зокрема, незаконно депортованих у сталінські часи. Проте набуття ними українського законодавства було ускладнено внаслідок вимоги Закону щодо виходу із попереднього громадянства, що часом було неможливо, а також ставило людей в ситуацію безгромадянства на період між відмовою від одного громадянства та набуттям іншого. Тому в 2001 р. парламент ухвалив нову редакцію Закону України «Про громадянство», що в основному, попри подальші зміни та доповнення, є чинною донині.

Законом визначено підстави і порядок набуття та припинення громадянства України, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства, порядок оскарження їхніх рішень.

З метою запобігання безгромадянству і у відповідності до визнаних міжнародних принципів вимога відмови від попереднього громадянства при набуття громадянства України була замінена на вимогу взяти зобов'язання відмовитися від нього, на що іноземцеві надавався один рік, а при подальших внесеннях змін до закону цей термін було продовжено до двох років. У разі ж неможливості відмови від попереднього громадянства з незалежних від особи поважних причин, допускалась подача декларації про відмову від громадянства зарубіжної держави.

На підтримку процесу репатріації вихідців з України та їхніх нащадків спрямована процедура набуття громадянства України за територіальним походженням (ст. 8). На неї мають право особи, якщо вони самі чи хоча б один з батьків, дід чи баба, прадід чи прабаба, брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 року на території України, а також на інших територіях, що входили на момент їх народження або проживання до складу українських державних утворень (УНР, ЗУНР, Української Держави, УСРР, Закарпатської України, УРСР). Якщо у попередній версії закону особливий порядок набуття громадянства для вихідців з України було обмежено певним періодом, то в новій редакції законодавець взагалі відмовився від будь-яких часових обмежень для осіб, які виявлять бажання оформити свою належність до громадянства України на основі територіального походження.

Набуття громадянства за територіальним походженням відбувається за спрощеною процедурою, безкоштовно, список необхідних документів скорочений, зокрема непотрібно підтвердження наявності доходу, строк розгляду заяви обмежений трьома місяцями на відміну від року для інших

випадків. Реєстрація громадян на підставі територіального походження не вимагає проживання в Україні і може здійснюватися дипломатичними представництвами України в зарубіжних країнах.

Важливою рисою законодавства про громадянство як регулятора міграційних процесів є також запроваджений в 2001 р. спрощений порядок набуття громадянства біженцями. Відповідно до нього іноземці, які мають статус біженця в Україні, можуть клопотатися про громадянство не через п'ять років проживання в державі, а через три. На відміну від інших іноземців від них не вимагається мати дозвіл на постійне проживання, підтвердження законних джерел існування.

Зміни до Закону «Про громадянство», ухвалені після початку повномасштабної війни з Росією, спрямовані на створення умов для набуття громадянства України іноземцями, які стали на захист країни в лавах її сил оборони. Замість зобов'язання вийти із попереднього громадянства іноземці, які проходять або проходили службу в силах оборони України, мають визначні заслуги перед Україною, громадяни держави-агресорки, які зазнали переслідувань в країні своєї громадянської належності можуть декларувати відмову від нього. Таким привілеєм користуються також дружини та діти захисників України.

Від іноземців, які брали чи беруть участь у захисті країни при набутті громадянства не вимагається безперервне проживання на її території протягом щонайменше п'яти років, достатньо трьох. Для прийняття до громадянства їм не потрібно мати статус іммігранта, посвідку на постійне проживання. Вони звільняються від підтвердження наявності законних джерел доходів. Військові-контрактники, які набули українське громадянство під час воєнного стану і підписали зобов'язання скласти іспити з мови, знання Конституції, передбачені процедурою натуралізації, можуть виконати це зобов'язання протягом двох років після його завершення або скасування.

Відповідно до Закону «Про громадянство» підставою для відмови у прийнятті до громадянства України є вчинення злочину проти людства, іншого тяжкого злочину. Проте обвинувачення у вчиненні таких злочинів, обумовлене політичними мотивами держави-окупанта, держави-агресора чи країни, що не визнає територіальну цілісність України, не є підставою для відмови у прийнятті до громадянства України військових-контрактників, добровольців, а також тих, хто має визначні заслуги перед Україною чи прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес.

Хоча розгляд та прийняття заяв про набуття громадянства України від громадян РФ припинено до спливу одного року з дня скасування воєнного стану, є винятки, які поширюються на осіб, які мають визначні заслуги перед

Україною та їх подружжя, на тих, хто проходить/проходив військову службу в ЗСУ та інших військових формуваннях та їх подружжя, а також на неповнолітніх дітей, які мають законні підстави для набуття громадянства України.

2.3. Сприяння репатріації

Після колапсу СРСР в Україну масово поверталися етнічні українці, вихідці з України інших національностей, які з різних причин, не завжди добровільно, опинилися за її межами. Як зазначалося вище, повернення підтримувалося через інститут громадянства. Репатріації жертв репресивних переселень сприяло ухвалення навесні 1991 р. Закону **«Про реабілітацію жертв політичних репресій»**⁷, відповідно до ст. 4 якого особам, які були репресовані, вислані або депортовані, а також їхнім нащадкам та членам їхніх сімей разом з іншими громадянськими правами гарантувалося поновлення права на проживання в населених пунктах і місцевостях, де вони постійно проживали до репресій.

2004 р. парламент ухвалив Закон України **«Про закордонних українців»**⁸, спрямований на зміцнення зв'язків з батьківщиною та повернення в Україну українців, які проживають за межами держави. Відповідно до Закону, закордонний українець – це особа, яка є громадянином іншої держави або особою без громадянства, а також має українське етнічне походження або є походженням з України. В Законі визначені основні засади співпраці із закордонними українцями, прописаний порядок надання статусу закордонного українця, видачі посвідчення, яке його підтверджує. Відповідно до статті 8 Закону закордонні українці – громадяни держав, з якими Україна має візовий режим, мають право на безкоштовне оформлення багаторазової візи для відвідання України без надання відповідного запрошення терміном дії на 5 років на підставі посвідчення закордонного українця. Закордонний українець може іммігрувати в Україну для постійного проживання та отримання дозволу на імміграцію для постійного проживання поза межами квот на імміграцію. Ці положення поширюються також на подружжя закордонного українця та його дітей.

⁷ Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років. Закон України 962-ХІІ, редакція від 01.01.2024. - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text>

⁸ Про закордонних українців. Закон України 1582-ІV, редакція від 15.11.2024. - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>

Важливо, що особа, яка набула статусу закордонного українця, має право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або провадити іншу трудову діяльність в Україні на підставах і в порядку, встановлених для громадян країни, тобто без спеціальних дозволів, необхідних для працевлаштування іноземців. Крім того щороку встановлюються квоти прийому закордонних українців до вищих навчальних закладів України в межах обсягів державного замовлення.

Частиною законодавства України були також численні державні цільові програми, спрямовані на облаштування раніше депортованих кримських татар, болгар, вірмен, греків, німців, які поверталися до Автономної Республіки Крим, а також програми співпраці з українською діаспорою.

2.4. Забезпечення свободи пересування

Важливим етапом демократизації суспільного життя після здобуття незалежності було ухвалення 21 січня 1994 р. Закону України **«Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»**⁹, який гарантував громадянам право вільно виїздити за кордон і повертатися на батьківщину, що мало для мешканців раніше фактично закритої країни революційний характер. Згідно з Законом обмежити право на виїзд можливо лише тимчасово і лише у випадках, вичерпний перелік яких містився в Законі (перебування під судом та слідством, відбуття покарання, обізнаність з відомостями, що становлять державну таємницю, невиконані грошові зобов'язання тощо), причому таке обмеження може бути оскарженим. У разі виникнення в зарубіжній державі надзвичайної ситуації, Кабінет Міністрів України може прийняти рішення про особливий порядок виїзду до неї і попереджає громадян, які мають намір відвідати цю країну, про неможливість з боку України забезпечити їм необхідну безпеку. Це попередження, однак, не є заборонаю для виїзду. На відміну від радянських часів, коли еміграція призводила до позбавлення будь-яких прав, у Законі підкреслено, що громадянам, які виїждять за кордон, гарантуються всі громадянські, політичні, соціальні, економічні та інші права, за ними зберігається майно, яке належить їм на правах приватної власності.

Формування законодавства, яке забезпечувало реалізацію права на свободу пересування в межах власної держави почалося одразу після проголошення незалежності України. Уже 1992 р. із Кримінального кодексу

⁹ Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України 3857-XII, редакція від 15.11.2024, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text>

було вилучено статтю, якою передбачалася кримінальна відповідальність за злісні (неодноразові) порушення паспортного режиму, який за радянських часів був інструментом тотального контролю за пересуванням громадян. У 1997 р. до Кодексу законів про працю були внесені зміни, якими заборонялося вимагати від осіб, які поступають на роботу, наявності прописки. 14 листопада 2001 р. Конституційний суд України прийняв Рішення за поданням 48 народних депутатів відповідно до якого інститут прописки було визнано неконституційним. Нарешті, 2003 р. Верховна Рада України прийняла закон **«Про свободу пересування та вибір місця проживання»**¹⁰, дія якого поширювалася як на громадян, так і на іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні. Прописка була замінена реєстрацією за місцем проживання. Основна її відмінність з точки зору права полягає в тому, що реєстрація має повідомний характер, тоді як прописка – дозвільний. Тобто, громадянин повідомляє компетентні органи про своє місце проживання, а останні його реєструють. Крім того, як підкреслено в Законі, реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Цифровізація адміністративних послуг забезпечила подальше спрощення процедури реєстрації місця проживання. Відповідно до Закону України **«Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»**¹¹, який набрав чинності з 1 грудня 2021 р., громадянин України чи іноземець, який постійно або тимчасово проживає в країні, можуть за власним вибором або звернутися із паперовою заявою до органу реєстрації, або декларувати місце свого проживання електронним способом через Єдиний державний веб-портал електронних послуг.

2.5. Еміграція громадян та захист їхніх прав та інтересів за кордоном

З прийняттям на початку 1994 р. Закону України **«Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»** розпочався розвиток законодавства щодо регулювання еміграції українців та захисту їхніх прав під

¹⁰ Про свободу пересування та вибір місця проживання. Закон України 1382-IV, редакція від 28.03.2024. - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>

¹¹ Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні. Закон України 871-IX. Редакція від 02.06.2023 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text>

час перебування за кордоном. Оскільки основною формою міграційної поведінки населення після відкриття кордонів в умовах системної кризи 1990-ті років стали виїзди на заробітки, поступово розроблялися законодавчі підстави для трудової міграції за кордон. Законом України «Про зайнятість населення» 1991 року громадянам надавалося право на заняття трудовою чи підприємницькою діяльністю під час тимчасового перебування за кордоном. У ньому також зазначалося, що для працевлаштування громадян під час їхнього тимчасового перебування за кордоном на підставі спеціальних ліцензій можуть створюватися бюро, агентства, інші організації, які повинні мати сертифікат, виданий Державною службою зайнятості. Таким чином, закладалася правова основа для виникнення посередницької інфраструктури у працевлаштуванні за кордоном.

Стурбованість суспільства випадками ошуканства трудових мігрантів посередниками, потраплянням заробітчан у вкрай важкі ситуації за кордоном обумовили віднесення посередницьких послуг з працевлаштування за кордоном до числа ліцензованої діяльності. Такий порядок проіснував з 2020 до 2023 року, коли з метою спрощення умов для ведення бізнесу згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав трудових мігрантів та боротьби з шахрайством у працевлаштуванні за кордон»¹² замість ліцензування запроваджений декларативний принцип провадження посередницької діяльності. Займатися нею можуть суб'єкти господарювання, які подали до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, відповідну декларацію та були включені до переліку суб'єктів господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Питання трудової міграції громадян за кордон ухвалені 2012 р. з подальшими змінами знайшли висвітлення в Законі України «Про зайнятість населення»,¹³ ухвалені 2012 р. з подальшими змінами. Тут подано визначення трудової міграції як переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи, закріплено право громадян на трудову діяльність за кордоном, не заборонену законодавством України та держави перебування (ст.10). В Законі зазначено, що права громадян України, які

¹² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав трудових мігрантів та боротьби з шахрайством у працевлаштуванні за кордон. Закону України 2982-ІХ. від 20 березня 2023 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2982-20#Text>

¹³ Про зайнятість населення. Закон України 5067-VI, а редакція від 15.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

працюють за кордоном, захищаються законодавством України та держави перебування, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. Серед основних напрямів політики зайнятості в Законі названо міжнародне співробітництво у сфері забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном. Громадяни у період трудової діяльності за кордоном мають право добровільно брати участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні.

Стаття 38 Закону регулює діяльність суб'єктів господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Для здійснення такої діяльності вони мають бути зареєстрованими у встановленому законодавством порядку за видом економічної діяльності з посередництва у працевлаштуванні, мати укладений з іноземним роботодавцем зовнішньоекономічний договір про надання послуг з посередництва у пошуку та добору працівників, декларувати відповідну діяльність та бути включеними до переліку суб'єктів господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. В статті також зазначені підстави для виключення з переліку суб'єктів господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, тобто унеможливлення такої діяльності, серед яких встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, внаслідок працевлаштування за сприяння відповідного посередника.

Суб'єкти господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном зобов'язані надати громадянину до виїзду за кордон інформацію про права та гарантії, які забезпечені контрактом, контактні дані консульських установ України у державі перебування, проєкт трудового договору, завірений іноземним роботодавцем. Посереднику забороняється стягувати з громадян будь-які гонорари, комісійні, винагороди, інші види оплати послуг з посередництва прямо чи опосередковано, повністю або частково. Оплата послуг з посередництва у працевлаштуванні має здійснюватися роботодавцем, якому надано такі послуги. Посереднику також заборонено пропонувати роботу, що має ознаки неформальної зайнятості, а також таку, що приховує справжню мету та предмет роботи, залучати до роботи, яка не визначена трудовим договором.

Правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном і членів їхніх сімей визначені в ухваленому в листопаді 2015 р. Законі України **«Про зовнішню трудову міграцію»**¹⁴. Важливо зазначити, що документ

¹⁴ Про зовнішню трудову міграцію. Закон України 761-VIII, редакція від 14.10.2023.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>

готувався у співпраці з асоціаціями українців за кордоном. І хоча у процесі міжвідомчого погодження частину запропонованих неурядовими організаціями норм було вилучено, закон піддавався заслуженій критиці як декларативний (в 11 з 21 статей Закону містилося посилення на чинне законодавство), фактично вперше держава дала сигнал своїм громадянам за кордоном про готовність захищати їх інтереси, запевнила у зацікавленості в співпраці з ними та їхньому поверненні на Батьківщину.

В Законі визначені засади та основні напрями державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, серед яких: забезпечення соціального та правового захисту трудових мігрантів і членів їхніх сімей; запобігання незаконній зовнішній трудовій міграції; посилення інституційної спроможності закордонних дипломатичних установ України щодо надання правової, інформаційної та іншої допомоги трудовим мігрантам і членам їхніх сімей на території держави перебування; провадження науково-дослідної діяльності, удосконалення системи збирання та оброблення статистичної інформації про трудових мігрантів; сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх та мовних потреб трудових мігрантів і членів їхніх сімей; міжнародне співробітництво, зокрема укладення міжнародних договорів з питань захисту прав трудових мігрантів і членів їхніх сімей у державі перебування.

Важливо підкреслити, що вперше в законодавстві одним з напрямів політики держави щодо трудової міграції названо створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів та членів їхніх сімей. Реінтеграції присвячено окрему статтю, названо центральний орган виконавчої влади, на який покладено відповідальність за реінтеграцію трудових мігрантів, - це ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення та трудової міграції. Для надання трудовим мігрантам можливості краще підготуватися до повернення на їхній запит центральні та місцеві органи влади мають надавати їм інформацію: можливості та умови працевлаштування в Україні; допомогу, що надається для економічної реінтеграції; збереження прав, набутих за кордоном у сфері соціального забезпечення; загальнообов'язкове державне соціальне страхування; заходи, яких необхідно вжити для полегшення пошуку житла; встановлення еквівалентності професійних кваліфікацій, отриманих за кордоном, а також про будь-які іспити, які необхідно скласти для забезпечення їх офіційного визнання; встановлення еквівалентності освітніх кваліфікацій для надання дітям трудових мігрантів можливості бути прийнятими до школи в той самий клас, який вони відвідували в державі перебування (ст.14).

Окрема стаття присвячена державним гарантіям консульського сприяння трудовим мігрантам, на що мігранти постійно звертали увагу. Дипломатичні установи України за кордоном зобов'язуються вживати заходів для забезпечення реалізації належних мігрантам прав, надавати безоплатну консультативно-правову допомогу.

У Законі присутня також норма, присвячена діяльності утворених за кордоном громадських об'єднань трудових мігрантів (ст.11). Їм надається право діяти відповідно до законодавства на території України, співпрацювати з центральними та місцевими органами влади та неурядовими організаціями, чим держава визнає важливу роль самоорганізації мігрантів і виявляє готовність до продуктивного діалогу з їх асоціаціями.

Згідно з Законом держава також сприяє створенню умов для здійснення грошових переказів трудових мігрантів на Батьківщину, зокрема в частині відкриття кореспондентських рахунків банків України в іноземних банках, проведення консультацій з основними міжнародними платіжними системами з метою зменшення вартості переказів (ст.18).

З метою регулювання міграції громадян за кордон та захисту їхніх прав Україна розвивала міжнародне співробітництво. До **багатосторонніх домовленостей**, стороною яких є Україна, важливих для регулювання трудової міграції українців за кордон, належать Європейська соціальна Хартія (переглянута), Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, ратифіковані Україною відповідно в 2006 та в 2007 роках.

В **Європейській соціальній Хартії** зазначається, що соціальні права мають гарантуватися незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, національного та соціального походження. У додатку до Хартії, а також Додатковому протоколі до неї, до числа осіб, які користуються гарантованими нею правами, включаються іноземці, які є громадянами інших країн, що підписали Хартію, і легально проживають або працюють на території відповідної країни.

У ст. 18 йдеться про право займатися прибутковою діяльністю на території інших держав. З цією метою країни-члени визнають право громадян виїжджати за кордон з метою заробітку або підприємництва, зобов'язуються спрощувати формальності щодо іноземних працівників та їхніх працедавців, застосовувати відповідне законодавство у ліберальному дусі. Ст. 19, присвячена праву працівників-мігрантів, а також членів їхніх сімей, на захист і допомогу, Україною не ратифікована.

Основним принципом **Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів** є рівність прав власних громадян та іноземців, які є громадянами країн, що підписали Конвенцію. Норми Конвенції стосуються

основних правових питань становища працівників-мігрантів: процедури найму, порядку проведення медичного огляду та професійного тесту, видачі дозволів на в'їзд, проживання та працевлаштування, порядку возз'єднання сім'ї, умов життя та праці, переказу на батьківщину зароблених коштів, соціального страхування та медичної допомоги, випадків розірвання контракту, звільнення і нового працевлаштування, підготовки до повернення на батьківщину. Важливим є положення Конвенції про право працівника-мігранта, який втратив роботу не з власної вини, залишатися на території держави перебування протягом певного часу і шукати іншу роботу. Якщо дозвіл на перебування анульовано, мігрантові має бути надана можливість оскаржити це рішення.

У 1990-ті роки низку угод про працевлаштування було підписано на **двосторонньому рівні**, зокрема з Польщею, Чехією, Словаччиною (останні дві денонсовано), Литвою, Латвією, Молдовою, Вірменією, Росією та Білоруссю (останні дві призупинені). Список угод про працевлаштування в 2003 р. поповнився угодами з Португалією та Лівією, де передбачалися механізми працевлаштування, підбору кандидатів та основні вимоги до них, умови трудових контрактів тощо. Доповнення до угоди з Польщею 2005 р. стосувалося сезонного працевлаштування. Угода 2009 р. з Іспанією поширювалася одразу на 3 категорії працівників: постійних, сезонних та стажистів.

Однак ефективність таких угод низька. Важливішими для забезпечення конкретних потреб людей є міждержавні угоди про пенсійне та соціальне забезпечення між Україною та країнами перебування та працевлаштування її громадян. В 1990-ті роки такі угоди були укладені з Естонією, Латвією, Іспанією. Дещо пізніше – з Болгарією, Литвою, Польщею, Португалією, Словаччиною, Чехією, Швейцарією.

Ці угоди гарантують захист трудовим мігрантам і особам, які емігрують з метою постійного проживання за кордоном, і охоплюють всі стандартні види обов'язкового соціального страхування, тобто, пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, смерті з цих причин, страхування з тимчасової втрати працездатності, а також (наприклад, з Португалією) страхування на випадок безробіття. В основу домовленостей покладено принцип пропорційності, коли кожна сторона несе відповідальність за свою частину страхових зобов'язань. Тобто, при нарахуванні трудових пенсій кожна сторона виплачує особі частину пенсії, зароблену на її території, проте з урахуванням загального стажу пенсійного страхування. В разі переїзду реципієнта з однієї країни до іншої належні йому допомоги та пенсії переказуються за кордон.

2.6. Регулювання імміграції іноземців та осіб без громадянства, їхній правовий статус

Важливим для імміграції іноземців в Україну є законодавство щодо їхнього правового статусу. Перша версія Закону України «Про правовий статус іноземців» була ухвалена 4 лютого 1994 р. Зокрема, зазначалося, що іноземці можуть іммігрувати в Україну для постійного проживання або для працевлаштування на визначений строк, а також отримати притулок чи набути статус біженця. Закон містив норми щодо порядку в'їзду, виїзду, пересування та вибору місця проживання. Було визначено обставини, за яких іноземцеві могло бути заборонено в'їзд в Україну або тимчасово обмежено його право на виїзд.

У 2011 р. було прийнято нову редакцію Закону **«Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»**¹⁵, що замінила доволі декларативний та неконкретний закон перших років незалежності. Він визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, повноваження органів державної влади, що беруть участь у визначенні їхнього статусу, встановлює порядок в'їзду в Україну та виїзду з України таких осіб. У ньому наводяться визначення ключових понять, наприклад, посвідка на проживання, незаконний мігрант, реадмісія.

Згідно з Законом і у відповідності до Конституції України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками встановленими законодавством. Важливо також, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх основних прав і свобод.

Поряд із гарантіями прав іноземців Закон передбачає здійснення контролю за їх в'їздом та перебуванням в країні, відповідальність за правопорушення. Зокрема, встановлено, що однією з умов прибуття, перебування або транзитного проїзду іноземця територією України є наявність у нього достатнього фінансового забезпечення, що має бути документально підтверджено. В Законі міститься перелік підстав для відмови у наданні та скасування візи на в'їзд в Україну, а також заборони в'їзду, яка може тривати

¹⁵ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України 3773-VI, редакція від 24.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>

три роки, а у в разі незаконного перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску – п'ять.

Якщо іноземці та особи без громадянства затримані за незаконне перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону України або є обґрунтовані підстави вважати, що вони ухилятимуться від виконання рішення про їх повернення, щодо них приймається рішення про примусове видворення. На підставі рішення суду вони можуть бути розміщені у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Максимальний строк перебування у таких пунктах становить 18 місяців. Іноземці та особи без громадянства, які підлягають примусовому видворенню або реадмісії за межі України, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням або реадмісією. Якщо ж ці витрати не відшкодовано, їм забороняється в'їзд на територію України до повного відшкодування таких витрат. Водночас Закон забороняє примусове видворення чи примусове повернення, видачу чи передачу іноземця чи особи без громадянства до країни, де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека. Гуманізації ставлення до незаконних мігрантів сприяє норма, відповідно до якої, якщо вони не були видворені з України через незалежні від них обставини (відсутність документів, транспортного сполучення тощо), то вважаються такими, що тимчасово на законних підставах перебувають в країні, що відповідним чином має документуватися. В Законі міститься положення про добровільне повернення іноземців-порушників як альтернативи примусовому. На термін, необхідний для повернення, втім, не більше, ніж на 60 днів, незаконному мігрантові, який погоджується добровільно залишити територію України, видається довідка, яка засвідчує законність його тимчасового перебування в країні.

Агресія РФ та участь іноземців в обороні країни обумовили потребу врегулювання правового статусу таких осіб. Відповідно до внесених до Закону змін іноземці, які уклали контракт про службу в Збройних силах України, інших військових формуваннях вважаються такими, які на законних підставах тимчасово проживають на території країни, на період дії контракту. Якщо іноземці та особи без громадянства прослужили понад три роки, або були визнані непридатними до військової служби за станом здоров'я за наслідками захворювань чи поранень, одержаних під час виконання обов'язків військової служби, і отримали посвідку на постійне проживання, вони вважаються такими, які перебувають на території України на законних підставах, у тому числі у випадках, якщо термін дії їхнього паспортного документа закінчився або він підлягає обміну.

Порядок імміграції в Україну регулюється Законом «Про імміграцію»¹⁶, ухваленим 2001 р. Він визначає умови і порядок надання права на постійне проживання в Україні іноземцям та особам без громадянства, підстави і порядок отримання дозволу на імміграцію та його скасування, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань щодо надання дозволу на імміграцію, порядок оскарження рішень з питань імміграції. Важливо зазначити, що відповідно до Закону імміграція це не лише прибуття, а й залишення іноземців в країні для постійного проживання. Гарантії прав іммігрантів забезпечуються нормами Закону щодо порядку оскарження дій чи бездіяльності органів державної влади, службових осіб з питань імміграції, а також передбаченою у ньому можливістю повторного подання заяви про надання дозволу на імміграцію в разі відмови у наданні дозволу або його скасуванні.

Закон поділяє іноземців, які іммігрують до України, на дві групи: тих, на імміграцію яких може встановлюватися квота, і тих, кому дозвіл на імміграцію надається поза квотою.

В рамках квоти дозволу на імміграцію можуть видаватися діячам науки і культури, кваліфікованим працівникам, яких потребує економіка країни, та членам їхніх сімей, особам, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України на суму не менше 100 тис. доларів США, а також родичам громадян України, членам сімей іноземців, які постійно проживають в державі.

З метою реалізації законодавства, спрямованого на протидію торгівлі людьми і захист жертв цієї злочинної діяльності, було встановлено, що дозвіл на імміграцію в рамках квоти може надаватися особам, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня набуття ними статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Реалії російсько-української війни зумовили внесення до Закону доповнень, згідно з якими можливістю скористатися дозволом на імміграцію в рамках квоти можуть іноземці, які прослужили у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту, Національній гвардії України три і більше років, а також незалежно від строку військової служби ті, хто внаслідок захворювань чи поранень, одержаних під час виконання своїх обов'язків, був визнаний непридатним для несення служби.

Важливим нововведенням 2023 року є норма щодо надання іноземцям та особам без громадянства, які прибули з метою працевлаштування, або брали участь в реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги чи працювали в представництвах іноземних компаній чи банків, права на постійне проживання

¹⁶ Про імміграцію. Закон України 2491-III, редакція від 24.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>

в Україні за умови безперервного проживання на її території на підставі посвідки на тимчасове проживання протягом останніх п'яти років. У листопаді 2024 р. набула чинності норма, яка регулює ситуацію, коли у іноземців, які боронять Україну, відсутній чинний паспорт. Згідно з нею, якщо строк дії паспорту країни громадянської належності закінчився, а звернення за його переоформленням може бути небезпечним, для оформлення документів, необхідних для легалізації в Україні, дозволено використовувати паспорт, що втратив чинність.

Поза квотою мають право на імміграцію вихідці з України та їхні нащадки, тобто особи, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням, члени сімей громадян України, а також закордонні українці, тобто громадяни зарубіжних держав українського походження. Таким чином, законодавець заохочує до імміграції в Україну осіб, історично, культурно, ментально з нею пов'язаних.

Разом з тим поділ іммігрантів на дві групи, яким видача дозволів на імміграцію відбувається поза квотою та в рамках квоти, втратив своє значення, оскільки в 2023 р. щорічне встановлення Кабінетом Міністрів України квоти імміграції було скасовано¹⁷. Натомість квота встановлюватиметься лише у разі масового прибуття іммігрантів в країну, коли їхня частка в населенні перевищуватиме 10%.

Принципові норми щодо регулювання трудової імміграції в Україну містить Закон України **«Про зайнятість населення»**¹⁸. В документі підкреслюється, що одним із основних напрямів державної політики у сфері зайнятості населення є захист внутрішнього ринку праці шляхом регулювання залучення до роботи іноземних працівників.

Відповідно до ст. 3 Закону іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист, а також ті, що одержали дозвіл на імміграцію в Україну, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України.

Крім постійних мешканців, без спеціального дозволу можуть працювати акредитовані журналісти, професійні спортсмени та артисти, працівники аварійно-рятувальних служб для виконання термінових робіт, співробітники іноземних представництв, священнослужителі, які прибули на запрошення

¹⁷ Про внесення змін до Закону України "Про імміграцію" щодо вдосконалення умов і порядку імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства. Закон України 3180-IX від 29.06.2023.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3180-20#Text>

¹⁸ Про зайнятість населення. Закон України 5067-VI, а редакція від 15.11.2024.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>

релігійних організацій, іноземці, що беруть участь в реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги, а також ті, які прибули в Україну для провадження викладацької та/або наукової діяльності у закладах фахової передвищої та вищої освіти на їх запрошення.

Водночас іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк, приймаються роботодавцями на роботу на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, який необхідно отримати від територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, тобто Державної служби зайнятості. Якщо іноземець має намір працювати у кількох роботодавців, дозвіл має отримати кожний з них.

Видача та продовження дії дозволу на застосування праці громадян Російської Федерації, Республіки Білорусь, а також інших держав, визнаних такими, що становлять загрозу Україні, здійснюються за погодженням із Службою безпеки України.

Категорії іноземців, яким для працевлаштування в Україні потрібний спеціальний дозвіл, такі: наймані працівники; відряджені іноземні працівники; внутрішньокорпоративні цесіонарії; шукачі притулку, які перебувають у процедурі визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту або оскаржують рішення про відмову в наданні такого статусу; особи, які подали заяву про визнання особою без громадянства, та особи, які оскаржують рішення про відмову у визнанні особою без громадянства; іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання у закладах вищої освіти та мають намір у період навчання та після його закінчення працювати в Україні.

Для отримання дозволу роботодавець може подати заяву до територіального органу Державної служби зайнятості особисто, через уповноважену особу, поштою, або в електронній формі. До неї він додає копії документів, що посвідчують особу працівника та його статус, (належність до однієї з категорій іноземців, для працевлаштування яких потрібний дозвіл), а також проєкт трудового договору. Документи, видані зарубіжною державою, мають бути легалізовані та перекладені.

Строк дії дозволу обмежений. Для відряджених працівників та внутрішньокорпоративних цесіонаріїв він не може перевищувати три роки, для студентів та для шукачів притулку – один рік, проте щодо останніх може бути продовжений, якщо процедура розгляду клопотання про надання статусу біженця триває, для всіх інших найманих працівників – два роки.

За оформлення дозволу на використання праці іноземця сплачується мито, розмір якого становить: для дозволів на строк до шести місяців – три прожиткові мінімуми для працездатних осіб, встановлених на 1 січня відповідного року, тобто в 2024 р. – 8760 грн. (220 доларів США); для дозволів на строк від шести місяців до одного року включно – п'ять прожиткових мінімумів, тобто 14600 грн. (366 доларів США); для дозволів на строк від одного року до двох років – вісім прожиткових мінімумів, тобто 23360 грн (586 доларів США); на строк від двох до трьох років – десять прожиткових мінімумів, тобто 29200 грн. (732 долара США). Водночас безкоштовно оформлюється дозвіл на застосування праці шукачів притулку, студентів, а також тих іноземців, які брали безпосередню участь у відсічі збройної агресії РФ проти України.

Законом передбачені також підстави для скасування дозволу на використання праці іноземців та осіб без громадянства. Серед них подані іноземцем неправдиві відомості, втрата ним права на перебування в Україні, наприклад, рішення про його видворення, тощо. Дозвіл скасовується також з вини роботодавця, якщо до регулюючого органу ним не подано контракт, укладений з іноземців, а також у разі несплати роботодавцем внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування працівника протягом двох місяців з дати укладення трудового договору. Про своє рішення служба зайнятості інформує міграційну службу, прикордонників, інші правоохоронні структури, оскільки скасування дозволу на працевлаштування означає водночас і втрату підстав для перебування трудового мігранта в Україні.

У Законі України «Про зайнятість населення» передбачені також штрафні санкції, які накладаються на роботодавця за застосування праці іноземця чи особи без громадянства без дозволу або на інших умовах, ніж ті, що передбачені дозволом, або у іншого роботодавця. У першому випадку штраф дорівнює 20-кратному розміру мінімальної заробітної плати на кожну працевлаштовану з порушеннями особу (160 тис. грн., або понад 4 тис. доларів США), а у другому – 10-кратному розміру мінімальної заробітної плати (80 тис. грн., або понад 2 тис. доларів США).

Влітку 2022 р. на основі принципу взаємності та на знак вдячності Польській Нації за солідарність і підтримку було ухвалено Закон України **«Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України»**¹⁹. Відповідно до нього громадяни Республіки Польща та члени їхніх сімей, які в

¹⁹ Про встановлення додаткових правових та соціальних гарантій для громадян Республіки Польща, які перебувають на території України. Закон України 2471-IX від 28.07.2022.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2471-IX#Text>

установленому порядку в'їхали в Україну, можуть перебувати в Україні протягом 18 місяців із дня набрання чинності цим Законом, а також продовжити строк свого проживання у разі навчання чи працевлаштування в країні. При чому працювати в Україні поляки можуть без дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, а для оформлення посвідки на тимчасове проживання громадянам Республіки Польща, які прибувають з метою працевлаштування, не потрібно оформлювати довгострокову візу. Крім того, закон гарантує громадянам Республіки Польща під час їхнього перебування в Україні: соціальний захист та соціальні виплати; право на здобуття освіти, у тому числі за рахунок коштів державного або місцевого бюджету; безоплатну медичну допомогу на тих самих умовах, що і громадянам України.

2.7. Надання притулку

В умовах численних переселень початку 1990-х років, викликаних розвалом єдиної держави, частина з яких носила вимушений характер, першим ухваленим в Україні законом власне у сфері міграції став Закон України «Про біженців» від 24 грудня 1993, на основі якого 1996 р. було розпочато процедуру надання міжнародного захисту. Виявлені під час його практичного застосування недоліки призвели до розроблення нової редакції закону, ухваленого в 2001 р. у повній відповідності до Конвенції ООН 1951 року про статус біженців, що дало можливість Україні приєднатися до неї в 2002 р.

Версію Закону «Про біженців» 2001 р., на відміну від попередньої, відрізняло те, що це був закон прямої дії, який містив основні елементи процедури розгляду заяв шукачів притулку, прийняття рішень з надання, втрати та позбавлення статусу біженця, чинні й донині. Важливим моментом було введення норми про дактилоскопію заявників з метою покращання умов для ідентифікації особи. Новелою закону було також окреслення дій працівників міграційної служби під час роботи з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих. Для забезпечення прав біженців велике значення мало надання цього статусу без обмеження строку його дії (за попереднім законом статус біженця в Україні надавався лише на 3 місяці, хоча й міг бути продовжений), а також оголошення посвідчення біженця паспортним документом, що посвідчував особу і міг використовуватися для провадження усіх правових дій. Крім того запроваджувався проїзний документ біженця для виїзду за кордон, якого раніше не існувало. Водночас

довідка, яка оформлювалася органом міграційної служби шукачеві притулку після того, як він звертався із заявою про надання статусу біженця, стала документом, який підтверджував легальність перебування іноземця на території України на весь час розгляду його клопотання, а також на час оскарження рішення міграційної служби в суді, якщо таке відбувалося.

Крім розширення гарантій, які надавалися біженцям в Україні, закон містив також норми, спрямовані на посилення контролю над наданням статусу. Зокрема, було запроваджено процедуру попереднього розгляду клопотань, під час якої можна було одразу відмовити у розгляді заяви по суті іноземцям, клопотання яких були очевидно безпідставними. Крім того, прийняття остаточного рішення про надання статусу біженця покладалося на центральний орган виконавчої влади, а не на підрозділи міграційної служби на місцях, як це було раніше.

Подальшим кроком на шляху удосконалення законодавства щодо біженців було прийняття в 2011 р. Закону України **«Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту»**²⁰, яким крім конвенційного статусу, тобто такого, який надавався відповідно до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців у разі переслідування чи обґрунтованого страху переслідувань на підставі етнічної, громадянської, релігійної, соціальної належності особи або її політичних поглядів, запроваджувалися такі форми захисту як додатковий та тимчасовий у відповідності до міжнародних зобов'язань України щодо захисту прав людини. Першим з них можуть користуватися особи, які не підпадають під дію, проте потребують міжнародного захисту внаслідок загрози в країні походження чи проживання смертної кари, тортур, нелюдського, такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Тимчасовий захист може застосовуватися у разі масового прибуття в Україну іноземців, які вимушено покинули місця постійного проживання внаслідок зовнішньої агресії, громадянської війни, природних чи техногенних катастроф тощо. Прописана в законі процедура надання додаткових форм захисту така сама, як і конвенційного. Вид захисту визначається лише при прийнятті рішення за клопотанням шукача притулку.

Чинний Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту» визначає права та обов'язки вимушених мігрантів, які шукають в Україні захисту, детально прописує процедуру звернення із клопотанням про надання статусу біженця, його розгляду та ухвалення рішення.

²⁰ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України 3671-VI, редакція від 03.08.2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

2.8. Узгодження Стратегії державної міграційної політики з положеннями проекту Стратегії демографічного розвитку України до 2040 року

Міграційна тематика знайшла належне представлення в **Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року**²¹, де масова вимушена міграція за кордон трактується як одна з найбільших демографічних загроз. В документі сформульовано стратегічну ціль створення умов для міграційного приросту населення та зниження рівня відтоку українців за кордон. З цією метою поставлено завдання сприяти поверненню українців, які проживають за кордоном, причому не лише біженців війни, а й тих, хто виїхав раніше та їхніх нащадків. Підкреслено, що для його виконання необхідно задіяти не лише фінансові стимули, а й культурно-гуманітарні, забезпечити постійний зв'язок із співвітчизниками за кордоном для збереження їх відчуття приналежності до країни як частини української нації. Для компенсації природного скорочення населення та дефіциту робочої сили також можуть залучатися іммігранти з третіх країн, зокрема шляхом надання освітніх послуг іноземцям. Це, однак, потребує попередньої підготовки, чіткого визначення яку кількість людей, яких фахівців, якої кваліфікації, в які регіони доцільно залучити, забезпечення інтеграції та культурної адаптації іммігрантів з метою уникнення ворожнечі та дискримінації. В Стратегії підкреслено, що рішення, які Україна ухвалює у сфері міграційної політики, мають бути узгоджені із законодавством ЄС. Для досягнення додатного сальдо міграції як ключового інструменту для стабілізації демографічної ситуації необхідно забезпечити: створення умов для добровільного повернення українців із-за кордону та зменшення відтоку населення з України; поглиблення співпраці із представниками закордонних українців; залучення мігрантів із числа іноземних громадян для задоволення потреб ринку праці, які неможливо задовольнити за рахунок внутрішніх ресурсів; сприяння зниженню рівня відтоку молоді за кордон.

Однією із стратегічних цілей Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року²² визначено створення умов для забезпечення міграційного приросту населення, оскільки за стабільно низького рівня народжуваності ключовим інструментом стабілізації демографічної ситуації є перевищення кількості осіб, які прибули до країни, над кількістю тих, які

²¹ Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-%D1%80#Text>

²² Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.08.2024 № 922-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-2024-%D1%80>

вибули. Стратегія націлює передусім на повернення українців, які виїхали за кордон внаслідок повномасштабної збройної агресії РФ, а також трудових мігрантів останніх десятиліть, тобто на репатріацію громадян України. Разом з тим, згідно із Стратегією, бажаним є також прибуття представників української діаспори, осіб українського походження та їхніх нащадків, які мають громадянство інших держав. Якщо прибуття цих категорій людей не буде достатнім для компенсації подальшого природного скорочення населення та дефіциту робочої сили на ринку праці, міграційна політика в майбутньому може поширюватися на залучення іммігрантів, зокрема шляхом навчання студентів-іноземців.

Водночас в Стратегії підкреслюється, що залучення іммігрантів вимагає серйозної підготовки, чіткого визначення цілей (яку кількість людей, яких фахівців, якої кваліфікації, в які регіони доцільно залучити, на яких умовах вони можуть в'їхати), інтеграції та культурної адаптації іммігрантів з метою уникнення ворожнечі та дискримінації, організації легкого і зрозумілого доступу до адміністративних процедур.

В умовах затяжної війни, що обумовило масштабні як внутрішні так і зовнішні вимушені переміщення населення, Стратегія державної міграційної політики закономірно потребувала переосмислення. У січні 2024 р. до документу було внесено зміни²³, зокрема додано нові стратегічні цілі: забезпечення захисту прав і інтересів громадян України, які вимушено виїхали з країни через війну, та створення умов для їх повернення та реінтеграції в українське суспільство; забезпечення відповідності українського законодавства та адміністративної практики у сфері міграції стандартам ЄС. Крім того сформульовано нові завдання щодо процедур та інструментів залучення іноземних працівників до післявоєнної відбудови України.

2.9. Трансформації державної міграційної політики України в кризових умовах

Уряд України відреагував на розповсюдження коронавірусної хвороби COVID-2019 (SARS-Cov-2) запровадженням суттєвих обмежень на перетин державного кордону та заборону регулярного міжнародного сполучення автобусним, залізничним та авіаційним транспортом. Ці заходи у поєднанні з

²³ Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 січня 2024 р. № 43-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2024-%D1%80#Text>

обмеженнями застосованими більшістю країн світу суттєво ускладнили, а подекуди — унеможливили, міждержавні переміщення і створили серйозні виклики для тих громадян України, які на момент запровадження нововведень, уже перебували за кордоном або планували поїздки за межі країни. За оцінками МОМ станом на 15 листопада 2021 року у всьому світі було прийнято понад 110 тис. заходів, пов'язаних з подорожами, у відповідь на поширення Covid-19²⁴.

Загальнонаціональний карантин у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби у світі було оголошено в Україні 12 березня 2020 р. Це рішення здійснювалося відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 "Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2"²⁵. Загальнонаціональний карантин діяв впродовж близько трьох місяців, після чого відбувся перехід до так званого "адаптивного карантину", який передбачав різні обмеження в кожному регіоні в залежності від епідеміологічної ситуації. Цілковита відміна карантинного режиму сталася в Україні вже під час повномасштабного вторгнення країни-агресора: останній день карантину припадав на 30 червня 2023 р.²⁶

Впродовж перебігу загальнонаціонального карантину в Україні діяли найбільші обмеження перетину державного кордону²⁷. З 17 березня 2020 р. розпочався процес повного або часткового закриття пунктів пропуску та пунктів контролю через державний кордон. Під частковим закриттям мається на увазі заборона пішохідного сполучення. Станом на 15 квітня 2020 р. повністю закривалися 125 пунктів пропуску, що становило 54 % від загальної чисельності пунктів пропуску на той час²⁸. Рішення про відновлення роботи

24 Global Mobility Restrictions Overview. COVID-19 Mobility Impacts Update Series. 15 November 2021. IOM, Global. [Електронний ресурс]: [Вебсайт]. — Режим доступу: <https://migration.iom.int/reports/covid-19-travel-restrictions-output-15-november-2021>. (дата звернення: 07.02.2024).

25 Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 "Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2" [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 07.02.2024).

26 Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2023 р. № 651 "Про відміну на всій території України карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2" [Електронний ресурс] // Урядовий Портал. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vidminu-na-vsii-terytorii-ukrainy-karantynu-vstanovlenoho-z-metoiu-zapobihannia-poshyrenniu-na-terytorii-ukrainy-hostroi-respiratornoi-khvoroby-i270623-651>. (дата звернення: 07.02.2024).

27 Фігісова А., Слободян О. Коронавірус і міграція: як реагував уряд (серпень 2020) [Електронний ресурс] // CEDOS. — Режим доступу: <https://cedos.org.ua/researches/koronavirus-i-mihratsiia-iak-diiav-uriad/#sdfootnote1sym>. (дата звернення: 07.02.2024).

28 Ibrahim B., Wind B., Maier K. Future urban development scenarios for post-conflict Syria. How will returning refugees shape the future? Habitat International 119 (2022) 102499, 1—12

усіх пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС було ухвалено урядом 20 травня 2020 р.²⁹

Міжнародна трудова міграція завжди була поширеним явищем для українського населення. Цьому сприяли недостатній розвиток ринку праці в Україні, відсутність гідної заробітної плати та наявність попиту на українських працівників у країнах ЄС та світу. Пандемія COVID-19 ускладнила становище українців, які працювали за кордоном, у зв'язку із скороченням виробництва через карантинні обмеження. Найбільш вразливими виявилися особи, які здійснювали нетривалі циркулярні трудові виїзди за кордон і були мало інтегрованими у приймаюче суспільство. За оцінками МОМ, 300—400 тис. трудових мігрантів, повернулися додому навесні 2020 року³⁰. Втім, економіка країн ЄС потребувала працівників, передусім у сільськогосподарській галузі, що суттєво залежить від сезонних умов, коли періоди висаджування культур чи збору врожаю не можуть бути дуже гнучкими. Низка країн висловлювала зацікавленість у відновленні прибуття трудових мігрантів, бізнес лобіював це питання в урядових структурах. Наприклад, у Польщі аграрні спілки, будівельні асоціації, представники м'ясопереробної промисловості тощо зверталися до уряду з проханням створити умови для подальшої зайнятості українців³¹. У березні 2020 р. країни ЄС погодили тимчасові обмеження на необов'язкові подорожі, проте сезонні працівники сільського господарства користувалися правом в'їзду до ЄС³².

Організація перевезення українських працівників за кордон, здійснювалася “спеціальними рейсами”, які узгоджувала українська влада. Згодом умови організації перевезення працівників змінилися: вона здійснювалася у координованій взаємодії з країнами ЄС. Міжнародні рейси погоджувалися при забезпечені належних умов праці, проживання та медичного обслуговування.

Не встигла припинитися коронакриза як Україна зустрілася з новим потрясінням: повномасштабним військовим нападом РФ. Подія такого масштабу призвела до кардинального переформатування міграційних

29 Відзавтра відновлюється робота пунктів пропуску на кордоні з Польщею (червень 2021) [Електронний ресурс] // Державна прикордонна служба України. — Режим доступу: [https://dpsu.gov.ua/ua/news/vidzavtra-vidnovlyutsya-robota-punktiv-propusku-na-kordoni-z-polshcheyu/#:~:text=\(дата звернення: 07.02.2024\)](https://dpsu.gov.ua/ua/news/vidzavtra-vidnovlyutsya-robota-punktiv-propusku-na-kordoni-z-polshcheyu/#:~:text=(дата%20звернення%3A%2007.02.2024),).

30 COVID-19 та мобільність: MOM дослідила зв'язок між пандемією та міграційними тенденціями в Україні (жовтень 2021) [Електронний ресурс] // МОМ. — Режим доступу: <https://ukraine.iom.int/uk/news/covid-19-ta-mobilnist-mom-doslidyla-zvyazok-mizh-pandemiyeyu-ta-mihratsiynymy-tendentsiyamy-v-ukrayini>. (дата звернення: 07.02.2024).

31 Банчук-Петросова О. В. Міжнародна трудова міграція в умовах COVID-19: правовий аспект [Електронний ресурс] // Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки. — Том 31(70). — № 5. — 2020. — Режим доступу: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/5_2020/22.pdf. (дата звернення: 07.02.2024).

32 Ibrahim B., Wind B., Maier K. Future urban development scenarios for post-conflict Syria. How will returning refugees shape the future? Habitat International 119 (2022) 102499, 1—12

процесів. Основними законодавчими актами, що регламентують порядок перетину державного кордону наразі є постанова Кабінету Міністрів України № 57 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України»³³ та Закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»³⁴ і «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію»³⁵. Згідно з цими документами безперешкодно виїхати за межі України можуть жінки, а також чоловіки, які за віком не підлягають мобілізації (молодші за 18 і старші за 60 років). Також у законодавстві згадано близько двадцяти категорій чоловіків віком 18—60 років, які можуть виїхати за кордон за наявності документально підтверджених підстав. Основними підставами є супровід інвалідів I та II груп з-поміж близьких родичів та осіб, що потребують постійного догляду з-поміж родичів першого ступеня споріднення; супровід дружини з інвалідністю; інвалідність особи, яка перетинає кордон; виїзд на лікування; професійна діяльність; допомога ЗСУ (волонтерство).

Попри довгий перелік підстав, що дозволяють виїхати за кордон чоловікам мобілізаційного віку, під них підпадає порівняно незначна частка представників цієї групи. Також варто відмітити, що законодавство передбачає чітко визначений термін, коли чоловіки з більшості визначених переліком груп, повинні повернутися в Україну. Згідно з даними Державної прикордонної служби України, у грудні 2023 р. близько 6 тис. чоловіків мобілізаційного віку перетинали державний кордон щодня у напрямку виїзду. Половина з них — це водії вантажівок та автобусів, ще 15—17 % — особи з інвалідністю, а також багатодітні батьки, близько 7 % — чоловіки непридатні до військової служби, 3 % становили волонтери³⁶. Для порівняння зазначимо, що у середньому впродовж грудня 2023 р. з України щодня виїжджало 35,6 тис. осіб, в'їжджало — 36,7 тис. Враховуючи суттєві обмеження для виїзду за межі країни громадян України чоловічої статі, переважна більшість дорослих вимушених мігрантів, які під час повномасштабного вторгнення виїхали за кордон і перебувають за межами країни, — жінки.

33 Постанова Кабінету Міністрів України № 57 від 27.01.1995 р. «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» [Електронний ресурс] // ZakonOnline. — Режим доступу: https://zakononline.com.ua/documents/show/179139___760056. (дата звернення: 07.02.2024).

34 Закони України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 1994 р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text>. (дата звернення: 07.02.2024).

35 Закон України «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію» від 21.10.1993 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>. (дата звернення: 07.02.2024).

36 Прикордонники пояснили, що за 6 тисяч чоловіків виїжджають з України щодня (грудень 2023) [Електронний ресурс] // Karpat.in.ua. — Режим доступу: <https://life.karpat.in.ua/?p=173322&lang=uk>. (дата звернення: 07.02.2024).

В правових умовах воєнного стану пропуск водіїв через державний кордон здійснюється Держприкордонслужбою на підставі витягу з розпорядження відповідної обласної військової адміністрації про надання дозволу на виїзд та наявності відомостей в інформаційній системі «Шлях». Власником і розпорядником Єдиного комплексу інформаційних систем — «Шлях» є держава в особі Державної служби України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпеки). Максимальна тривалість дозволу на перебування за кордоном для водіїв, які перетнули кордон у такий спосіб, — 30 діб³⁷. Проте існують непоодинокі випадки неповернення водіїв в Україну, зокрема підтверджені в Укртрансбезпеці. Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України (ТСК ВРУ) показав, що чисельність чоловіків призовного віку, які після спливу термінів перебування за кордоном не повернулися в Україну становить 9373 особи, або 11,17 % загальної кількості осіб, що виїхали за кордон за допомогою системи Шлях³⁸.

Зміни міграційної поведінки, викликані повномасштабним вторгненням, вимагають розробки актуальних механізмів реагування на законодавчому рівні. У січні 2024 р. Кабінет Міністрів України вніс зміни до розпорядження «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». В оновленому тексті Стратегії згадано про необхідність правового врегулювання і практичного вирішення проблемних питань, зумовлених та загострених широкомасштабною військовою агресією, розпочатою 24 лютого 2022 р. Російською Федерацією проти України. Документ доповнено новими цілями, а саме: забезпечення захисту прав і інтересів населення України, змушеного залишити свої домівки через війну, та створення їм умов для повернення в Україну, і забезпечення відповідності українського законодавства та адміністративної практики у сфері міграції стандартам ЄС»³⁹.

Тематика повернення вимушених українських мігрантів з-за кордону у Стратегії об'єднана зі створенням необхідних умов для повернення та реінтеграції в українське суспільство трудових мігрантів. Таке поєднання має сенс, адже фактори, здатні мотивувати повернення, є подібними для обох груп громадян, які перебувають за межами країнами. У Стратегії державної

37 В Укртрансбезпеці підтвердили зловживання системою Шлях (січень 2023) [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. — Режим доступу: <https://zib.com.ua/ua/154399.html>. (дата звернення: 07.02.2024).

38 Бичай Р. Р. Державна міграційна політика України в умовах воєнного стану: проблеми реалізації // Сучасні виклики для міграційної політики: правові, освітні та історичні аспекти: матеріали науково-практичного круглого столу, Суми, 24 червня 2023 р. / ред. колегія: В. М. Завгородня, А. М. Куліш та ін. — Суми: Сумський державний університет. — 2023.

39 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>. (дата звернення: 07.02.2024).

міграційної політики України на період до 2025 року йдеться про необхідність підвищити можливості освітнього і трудового розвитку в Україні, створення привабливих соціально-економічних та інфраструктурних умов для громадян України та інформування про них, а також про посилення зв'язків з Україною для того, щоб мігранти та громадяни України, які тимчасово перебувають за кордоном, мали можливість брати участь у житті держави⁴⁰.

Окремі експерти вбачають прогрес у міграційному законодавстві України у період після початку повномасштабного вторгнення, зокрема щодо його приведення до більш високих європейських, міжнародних стандартів. Ці зміни пов'язують з отриманням Україною статусу кандидата в члени ЄС і підготовкою до подальшого вступу в ЄС⁴¹. Втім, високі ідеали, маніфестовані в законодавстві, повинні втілюватися в реальні соціально-економічні можливості для населення. Саме це є найдієвішим фактором, що стимулює повернення тих, хто виїхав, і прибуття нових іммігрантів.

2.10. Відсутність прагматизму у державній міграційній політиці України – віддзеркалення реального стану справ

За радянську добу міграційна політика України по суті була відсутня. Натомість регулювання питань внутрішньої та зовнішньої міграції було політизовано та централізовано владою СРСР, регулювалося переважно силовими відомствами, що здійснювали репресивні дії по відношенню до корінних народів та вибудови політики «залізної завіси» щодо зовнішньої міграції.

Якщо переміщення всередині держави контролювалися процесами масових переселень цілих народів (пізніше – через форми організаційних наборів робочої сили та переселення селянських сімей із густозаселених і земледефіцитних регіонів у такі, що мали великі земельні ресурси), то зовнішня міграція жорстко обмежувалася. Для виїзду за кордон громадяни мали отримати дозвіл влади – виїзну візу. В положенні «Про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР», затвердженому Радою Міністрів СРСР у 1970 р., процедури та підстави отримання виїзної візи визначені не були. Вони регулювалися спеціальними документами, більшість з яких були таємними. Що ж до

⁴⁰ Лібанова Е., Позняк О. Зовнішня трудова міграція з України: вплив COVID-19 // Демографія та соціальна економіка, 2020, 4(42): 25—40. doi: <https://doi.org/10.15407/dse.2020.04.025>

⁴¹ Павлиш О. Експерти розповіли, якою була міграційна політика України до війни, і чи є зараз позитивні зміни (вересень 2022) [Електронний ресурс] // Економічна правда. — Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/15/691544/>. (дата звернення: 07.02.2024).

еміграції для постійного проживання, вона могла відбутися лише за спеціальним дозволом у результаті тривалої та складної процедури.

Таким чином з моменту отримання незалежності державну міграційну політику України слід було вибудовувати з чистого паперу.

Стурбованість наслідками міграційної політики радянського періоду, внаслідок чого титульний етнос зменшувався, заміщуючись чужоетнічним населенням, знайшла виявлення в тому, що імміграція в Україну була зарахована до сфер, на які має поширюватися державний суверенітет. Ще 16 липня 1990 р., ухвалюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада проголосила, що Україна «регулює імміграційні процеси»⁴².

Враховуючи колапс радянської адміністративної системи, у т. ч. у сфері територіального перерозподілу населення, відсутність будь-яких інструментів регулювання міграцій за умов свободи пересування та зовнішньої відкритості, брак необхідного досвіду, кадрів, матеріальних ресурсів, формування нової міграційної політики України було непростим завданням, виконати яке швидко та якісно виявилось неможливим.

На кінець 1990-х років основи міграційної політики України в цілому були сформовані. На противагу практиці радянських часів сфера переміщень населення значно лібералізувалася, були розроблені ключові законодавчі акти щодо регулювання міграції, створені органи виконавчої влади з їх реалізації. Разом із тим у законодавстві залишалися серйозні прогалини, набутий під час його застосування досвід продемонстрував численні недоліки ухвалених норм, повноцінної міграційної служби створено не було.

Усе це актуалізувало потребу вдосконалення законодавства та адміністративної практики у сфері міграції.

Попри це, впродовж усього періоду незалежності Українська держава тримала міграційні питання у сфері уваги, шукаючи шляхів розв'язання зумовлених ними проблем. Разом із тим міграція ніколи не належала до пріоритетів державотворення, не перебувала у центрі уваги влади та суспільства.

На тлі глибокої системної кризи перехідного періоду 1990-х років, економічних проблем та соціальних негараздів, спричинених світовою фінансово-економічною кризою 2008–2009 рр., а в подальшому – агресією Російської Федерації, питання міграції завжди видавалися другорядними. Державні рішення у цій сфері, як і позиції політичних партій, формувалися не

⁴² Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

внаслідок послідовної та цілеспрямованої діяльності, а як реакції на певні події, соціально-економічні та політичні виклики.

Попри демократизацію українського суспільства, намагання розбудови ринкових економічних відносин та реалізації завдань на шляху до вступу України до Європейського Союзу, українське законодавство, що регулює державну міграційну політику ще залишається не достатньо відкритим та повним щодо реалізації принципів міграційної політики Європейського Союзу, продовжує збереження чисельних дозвільних процедур притаманних для закритих суспільств.

Такий стан Української міграційної політики є вірогідно наслідком відсутності в системі державного управління єдиного професійного центрального державного органу влади, що відповідає за формування та реалізацію державної міграційної політики.

Становище багатьох вимушених переселенців з України в країнах, що прийняли біженців з України після 24 лютого 2022 року (в основному це жінки з дітьми та особи похилого віку) залишається залежним від політичної волі цих країн і в цілому ЄС. Це надає їм право на отримання тимчасового соціального житла, отримання соціальної допомоги (за певних умов) обов'язок навчання дітей у середній та початкових школах, право на тимчасову часткову зайнятість, доходів від якої ледве вистачає на часткову оплату за тимчасове житло, окремі комунальні послуги та їжу. Водночас такий статус українців не дає їм права вільного пересування (наприклад в межах ЄС), не зараховується до стажу перебування в країні, що надає право на проживання і отримання громадянства. Звідси відсутність можливостей отримання доступу до повноцінної зайнятості, користування банківською кредитною системою для придбання власного житла, подальшого отримання вищої освіти (у більшості країн вартість отримання вищої освіти для іноземців у 1,5-2,5 рази вище ніж вартість для власних громадян). Зайнятість в країні прихистку на зазначених умовах не враховується до їх страхового трудового стажу, що дає право на пенсію в Україні. На сьогодні відсутні двосторонні угоди України з більшістю країн про взаємне врахування стажу праці в пенсійне забезпечення.

Кожен рік (в окремих країнах – кожні півроку) приймаються рішення про продовження надання прихистку українським біженцям. Тобто такий невизначений їх статус продовжується ще на рік/півроку, не вирішуючи жодного з перелічених обмежень, що порушують їх права (права людини).

Тому попри окремі прогнози про не повернення в Україну по завершенню війни більшості біженців з України слід скорегувати на користь збільшення прогнозу чисельності молодих людей 18-25 років та осіб

передпенсійного віку за умови, що Україна створить для цього певні необхідні умови.

Розділ 3. АНАЛІЗ ФУНКЦІЙ, ОБОВ'ЯЗКІВ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ЦОВВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Початок спеціалізованим органам державного управління з розробки і реалізації міграційної політики було покладено в квітні 1993 р. утворенням Міністерства України у справах національностей та міграції, що належало до гуманітарного блоку уряду і керувалося віце-прем'єром з гуманітарних питань. Крім міграційних питань, на нього було покладено реалізацію політики щодо етнічних меншин, адаптації раніше депортованих кримських татар, болгар, вірмен, греків, німців, які поверталися, зв'язки з українською діаспорою за кордоном. Тобто, в одному органі було об'єднано доволі різнопланові функції, що мотивувалося дефіцитом коштів, кадрів спеціалістів, проте розглядалося як тимчасове, як підготовка до створення повноцінної державної міграційної служби.

Водночас відповідно до положення про Міністерство, перед ним ставилися амбітні завдання у сфері регулювання міграційних процесів. Так, воно мало координувати роботу центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого і регіонального самоврядування, пов'язану з розробкою та здійсненням заходів щодо тимчасового розміщення, працевлаштування, надання грошової допомоги та соціально-побутових і медичних послуг біженцям, вимушеним переселенням, репатріантам, а також організовувати облік і реєстрацію цих осіб, вирішувати інші питання, що виникали у зв'язку з їхнім прибуттям на територію України. Серед основних завдань Міністерства було також здійснення заходів щодо організованого добровільного повернення на батьківщину кримськотатарського народу, українців та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України.

На Міністерство покладалися: участь у розробці та реалізації державної політики у сфері міграції, забезпечення відповідно до чинного законодавства захисту прав і соціальних гарантій мігрантів, вивчення та аналіз міграційних процесів, розробка проектів законодавчих актів та контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, розробка відповідних прогнозів, державних програм та їх реалізація. Передбачалося також, що Міністерство братиме участь у вирішенні питань трудової міграції громадян України за кордон, а також іноземців в Україну, в розробці заходів щодо запобігання незаконній міграції, контролюватиме вирішення питання депортації іноземців-порушників.

На виконання ухваленого в грудні 1993 року Закону України «Про біженців» було створено органи міграційної служби на місцях як

управління/відділи відповідних обласних державних адміністрацій, міських державних адміністрацій міст Києва та Севастополя та уряду Автономної Республіки Крим, що одночасно перебували і у підпорядкуванні Міністерства.

3.1. Створення Державної міграційної служби України як важливий етап регулювання міграційної політики

Попри амбітні плани подальші реорганізації Міністерства України у справах національностей та міграції, пониження його статусу до статусу державного комітету призводили не до розвитку, а до поступової втрати як центральним органом виконавчої влади, так і його підрозділами на місцях, повноважень у сфері міграції, які на початок 2000-х років фактично обмежувалися лише роботою з біженцями та колишніми депортованими, що поверталися, і не розповсюджувалися на інші важливі складові міграційних процесів.

Водночас, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, до його функцій належало забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства та проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи. Указами глави держави на МВС було покладено реалізацію прийнятих 2001 р. Законів України «Про громадянство України» та «Про імміграцію», тобто більшість функцій у сфері регулювання міграційних процесів виконувалися МВС.

Крім МВС та Державного комітету у межах своїх повноважень управлінські функції у сфері міграції виконували Міністерство закордонних справ (візи), Державна прикордонна служба (пропуск через кордон, боротьба з нелегальною міграцією), Міністерство освіти (зарубіжні студенти), Міністерство соціальної політики (трудова міграція), ціла низка міністерств та відомств. Водночас міцніло усвідомлення необхідності створення єдиного спеціально уповноваженого в міграційній сфері органу виконавчої влади. На це, зокрема, націлювали рішення РНБОУ, яка двічі, в 2007 і в 2008 роках, розглядала питання міграції.

Уряд спробував виконати його шляхом перейменування Департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС України на Департамент міграційної служби і поклавши на МВС виконання функцій спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у справах міграції. Це рішення, однак, було призупинено Президентом як неконституційне, оскільки, згідно Конституції, функції та склад правоохоронних органів, як і засади

регулювання міграційних процесів, визначаються виключно законами. У червні 2009 р. Кабінет Міністрів прийняв рішення про створення самостійного виконавчого органу, Державної міграційної служби, на базі Державного департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС та департаменту у справах біженців Державного комітету у справах національностей та релігій. Однак і це рішення не було підтримано Президентом, який інкримінував Уряду перевищення повноважень.

За умов неспроможності вирішити давно назріле питання щодо створення спеціального органу державного управління у сфері міграції вирішальним для удосконалення інституційного забезпечення міграційної політики виявився зовнішній чинник. На саміті Україна-ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано План дій з лібералізації візового режиму, який серед іншого націлював на створення Державної міграційної служби як єдиного виконавчого органу у сфері міграції. У грудні 2010 р., у процесі оптимізації органів виконавчої влади таку службу було створено. Вона перебрала на себе функції з питань громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, які виконувалися Міністерством внутрішніх справ, а також у сфері захисту біженців, що належали Державному комітету у справах національностей та релігій, що ліквідовувався. Діяльність служби спрямовувалася Міністерством внутрішніх справ.

Відтак головним органом виконавчої влади у системі центральних органів влади України, що забезпечує формування державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів є **Міністерство внутрішніх справ України (МВС)**⁴³. Через Міністра внутрішніх справ уряд спрямовує і координує діяльність **Державної міграційної служби (ДМС)**, центрального органу виконавчої влади, на який покладено реалізацію державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів⁴⁴.

Відповідно до положення про ДМС її функції полягають у: підготовці пропозицій щодо удосконалення міграційного законодавства; аналізі міграційної ситуації; здійсненні проваджень з питань громадянства, надання

⁴³ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 Редакція від 15.11.2023 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

⁴⁴ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 Редакція від 20.03.2024, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>

дозволів на імміграцію, оформлення, обміну і видачі іноземцям та особам без громадянства посвідки на постійне на тимчасове проживання, визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; прийнятті рішень про добровільне або примусове повернення чи видворення, про поміщення до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, про реадмісію, про заборону в'їзду; здійсненні заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції, іншим порушенням міграційного законодавства та забезпеченні державного контролю за дотриманням законодавства у сфері міграції.

Поряд із широкими повноваженнями щодо визначення правового статусу іноземців та контролю у відповідній сфері на ДМС покладено також оформлення, обмін і видача документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України громадянам України. Крім того служба забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

ДМС реалізує свої функції через територіальні підрозділи. Крім центрального офісу, до її складу входять 23 територіальні департаменти та 425 територіальних відділів. В управлінні ДМС перебувають 3 центри розміщення біженців та 3 центри тримання іноземців та осіб без громадянства, а також державне підприємство «Документ», яке адмініструє Єдиний державний демографічний реєстр, здійснює прийом заяв-анкет громадян на оформлення біометричних документів, надає комплекс сервісних послуг у сфері міграції, зокрема проставлення апостилю, оформлення страхового полісу і довідки про наявність або відсутність судимості, забезпечення офіційного перекладу тощо. Підприємство має 38 центрів для обслуговування громадян, 14 з яких – за кордоном.

Інструментами впливу ДМС є імміграційна політика, надання мігрантам статусу та дозволів на проживання. Наразі ДМС концентрується на посиленні боротьби з неурегульованою міграцією, а не на ідеї впровадження Програм регуляризації окремих категорій неврегульованих мігрантів.

3.2. Повноваження та зона відповідальності МВС

МВС відіграє ключову роль у формуванні міграційної політики, зокрема, до сфери повноважень Міністерства відноситься координація діяльності Державної міграційної служби України та Державної прикордонної служби України.

До основних завдань у сфері міграційної політики, за повідомленнями представників Міністерства відносяться:

- забезпечення безпеки держави і громадянина з огляду на міграційну ситуацію в Україні;
- створення комплексних політичних, безпекових, соціально-економічних та житлових умов підтримки громадян;
- система підтримки мігрантів;
- забезпечення постійних та глибоких зв'язків з діаспорою та громадянами за кордоном;
- проведення чіткої, прозорої та зрозумілої політики трудової міграції.

За повідомленням фахівців МВС в межах процедури скринінгу, яку проходить Міністерство в частині європейської інтеграції досягнення України у сфері міграційної політики були оцінені досить високо.

3.3. Повноваження та зона відповідальності Держприкордонслужби

Охорону державного кордону та пропуск через кордон здійснює **Державна прикордонна служба України (ДПСУ)**. До її основних функцій належить також участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів⁴⁵. ДПСУ зобов'язана запобігати та не допускати перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України. Вона здійснює в межах контрольованих прикордонних районів контроль за дотриманням іноземцями та особами без громадянства установлених правил перебування на території України. ДПСУ має право приймати рішення про примусове повернення чи видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон, або під час спроби незаконного перетинання

⁴⁵ Про Державну прикордонну службу. Закон України 661-IV, редакція від 02.05.2024.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

державного кордону, а також про розміщення порушників у спеціальних пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

Відповідно до законодавства про біженців Державна прикордонна служба організовує прийняття заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, від осіб, затриманих за незаконне перетинання державного кордону або спробу такого перетинання, та передає такі заяви до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, а також роз'яснює порядок подання заяви про визнання біженцем тим іноземцям, які на законних підставах прибули в Україну з метою отримати міжнародний захист⁴⁶.

Інструменти впливу ДПС – охорона кордону, облік перетинів кордону, рішення щодо пропуску / непропуску через державний кордон. Після повномасштабного вторгнення ДПС доволі швидко зорієнтувалася у зміні ситуації, зокрема, вже з 27 лютого 2022 р. було запроваджено публікацію щоденної інформації про кількість виїздів/в'їздів через державний кордон.

3.4. Повноваження та зона відповідальності Мінекономіки

Хоча згідно з Положенням про ДМС служба бере участь у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства, трудова та освітня міграція регулюються відповідно Міністерством економіки України та Міністерством освіти і науки України. Зокрема, **Міністерство економіки** є відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу⁴⁷. Проте серед понад 300 функцій Міністерства, як вони визначені в Положенні про нього, безпосередньо трудової міграції стосуються лише дві. Так, Мінекономіки розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо регулювання трудової міграції громадян України, а також здійснює ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов. Крім того, участь

⁴⁶ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України 3671-VI, редакція від 03.08.2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

⁴⁷ Питання Міністерства економіки. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>

Міністерства економіки в реалізації Закону України «Про імміграцію» полягає у щорічному затвердженні переліку спеціальностей та вимог до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції з-за кордону⁴⁸.

Функції Мінекономіки у сфері трудової міграції реалізуються через **Державну службу зайнятості**, що є централізованою системою державних установ (Державний центр зайнятості, регіональні центри, освітні та інші установи), діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки України⁴⁹. Служба забезпечує виконання завдань і функцій у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття. На Державний центр зайнятості, крім іншого, покладено організацію та координацію роботи щодо видачі роботодавцям дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства з веденням обліку таких дозволів. Він також бере участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем зайнятості населення, соціального захисту громадян від безробіття та трудової міграції, тобто, іншими словами, у підготовці угод із зарубіжними державами про працевлаштування та соціальне і пенсійне забезпечення.

Певним чином бере участь в регулюванні питань трудової міграції **Державна служба України з питань праці**, діяльність якої спрямовується і координується урядом через Міністра економіки. До відповідальності служби належить охорона праці, нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю, у т.ч. щодо використання праці іноземців та осіб без громадянства⁵⁰.

У нинішніх умовах основні завдання Міністерства економіки у сфері міграційної політики зосереджуються саме на питаннях трудової міграції. Повноваження у цьому напрямі наразі чітко визначені та вважаються достатніми для виконання функцій, зокрема щодо аналізу та подолання дефіциту робочої сили. Особливу увагу приділено дискусії про те, чи можливо компенсувати цей дефіцит за рахунок внутрішніх трудових ресурсів, перш ніж вдаватися до залучення зовнішніх.

У зв'язку з цим наголошено на важливості точного прогнозування потреб ринку праці — зокрема, у співпраці з науковими установами — та на підвищенні ефективності комунікації між роботодавцями і службою зайнятості. Крім того, вказано на недоцільність поспішного залучення

⁴⁸ Про імміграцію. Закон України 2491-III, редакція від 24.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>

⁴⁹ Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості. Наказ Міністерства економіки України 16.12.2020 № 2663. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text>

⁵⁰ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>

іноземних працівників, без повного використання внутрішнього потенціалу. Окрему увагу приділено інтеграції України в європейський ринок праці, що вимагає переосмислення поняття «третіх країн» у контексті мобільності працівників та гармонізації відповідної політики згідно з євроінтеграційним курсом.

Серед пріоритетних завдань у межах повноважень, які доцільно відобразити в майбутній Стратегії державної міграційної політики, виокремлено дві ключові високорівневі цілі. Перша — це транспозиція актів Європейського Союзу щодо вільного руху працівників у національне законодавство, що відповідає євроінтеграційному курсу України. Друга — створення адресних стимулів для повернення українських громадян з-за кордону. Водночас наголошено на важливості врахування соціальної чутливості цього питання, зокрема щодо можливого розбалансування суспільних настроїв між тими, хто повертається, і тими, хто залишався в Україні під час війни.

Важливою частиною обговорення стало визначення актуальних проблем працевлаштування громадян, які повертаються в Україну після перебування за кордоном. Одним із головних викликів наразі є потреба в перекваліфікації та офіційному визнанні нових або змінених професійних кваліфікацій, здобутих за час перебування за кордоном. Було наголошено на необхідності транспозиції європейської директиви 2005/36/ЄС про визнання кваліфікацій до українського законодавства⁵¹, оскільки без цього повноцінне працевлаштування поверненців у деяких сферах є ускладненим.

Для вирішення окресленої проблеми зазначено важливість розвитку програм перекваліфікації через ваучери на навчання та участь у партнерських ініціативах, зокрема в межах проекту «Скілз-Альянс». Проте виникло питання щодо локації такого перенавчання — в Україні чи за кордоном, адже чимало українців залишаються за межами країни. Серед додаткових бар'єрів для повернення вимушених мігрантів було названо житлове питання, яке суттєво впливає на здатність ухвалити рішення про повернення. Водночас у дискусії прозвучала ідея впровадження моделі циркулярної міграції як альтернативи одноразовому поверненню, що дозволить гнучко реагувати на потреби ринку праці як в Україні, так і за кордоном.

Під час зустрічі обговорювалися актуальні питання працевлаштування іноземців в Україні. Зазначалося, що ключова проблема полягає не стільки у процедурі оформлення дозволу на роботу, скільки у складнощах, пов'язаних із в'їздом іноземних працівників на територію України. У географічному аспекті

⁵¹ Директива Європейського Парламенту і Ради 2005/36/ЄС від 7 вересня 2005 року про визнання професійних кваліфікацій. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-05#Text

найбільші труднощі спостерігаються з в'їздом громадян пострадянських країн та країн Азії. Йдеться, зокрема, про потребу транзитних віз, труднощі з отриманням посвідки на тимчасове проживання та узгодження процедур із Прикордонною службою, МЗС і Державною міграційною службою. Сам дозвіл на роботу, як правило, роботодавці отримують без значних ускладнень.

Для вирішення цієї проблеми було запропоновано запровадити єдиний дозвіл, який би охоплював і працевлаштування, і право на проживання. Відповідні пропозиції експерти Міністерства економіки вже передали до ДМС, яка, як вважається, має очолити процес розробки комплексного законопроекту, що об'єднає ці дві процедури.

Окремо порушувалося питання забезпечення житлом та рівня заробітної плати, що також суттєво впливають на можливість залучення не лише іноземних працівників, а й повернення українських громадян. За словами експертки, багато роботодавців готові навчати нових працівників і платити конкурентну заробітну плату, однак рівень тіньової зайнятості залишається високим, що спотворює реальну ситуацію на ринку праці.

Ще однією важливою темою стало питання посередників, які займаються працевлаштуванням іноземців в Україні. Виявилося, що правове поле для їх діяльності наразі відсутнє, хоча на практиці такі агенції працюють. Це створює потенційно корупційні ризики, особливо з огляду на відсутність механізмів контролю під час воєнного стану. Для порівняння, у сфері працевлаштування українців за кордоном діє чітке законодавство, яке, зокрема, забороняє стягнення плати з самого працівника.

Обговорювали також і можливі механізми більш системного регулювання імміграції. Зокрема, пролунала пропозиція запровадити в Україні аналог "тесту ринку праці", як у країнах ЄС та Канаді. Його суть полягає у підтвердженні відсутності відповідного працівника серед громадян України перед тим, як залучати іноземця. Водночас зазначалося, що імміграція як явище має певну стихійну природу, і жорстко регулювати її досить складно. Можна лише створити певні правила та рамки, наприклад, у межах міждержавних угод, які чітко визначатимуть умови в'їзду та перебування іноземних працівників.

Для ілюстрації рівня толерантності українського населення до іноземців під час обговорення звернулися до дослідження Міжнародної організації з міграції. Емпіричні дані показують, що найбільше готовності приймати іноземних працівників фіксується у низькооплачуваних сферах, і таких, де відсутній прямий контакт між працівником і клієнтом, зокрема у будівництві. Натомість у таких секторах як освіта чи медицина рівень толерантності різко падає. Географічно найвищий рівень толерантності

зафіксовано у великих містах, зокрема в Харкові та Одесі. Це свідчить про те, що суспільне сприйняття іноземців ще формується, і перші позитивні приклади можуть відіграти ключову роль у зміні подальшого ставлення до них.

Отже, обговорення окреслило ключові виклики та пріоритети міграційної політики України, дотичні до сфери відповідальності Міністерства економіки. Окреслено потребу балансу між використанням внутрішнього трудового потенціалу, поверненням громадян з-за кордону та залученням іноземної робочої сили. Наголошено на необхідності точного прогнозування потреб ринку праці, розвитку механізмів перекваліфікації, визнання професійних кваліфікацій, врегулювання правового статусу іноземних працівників та посередників. Актуальним залишається впровадження єдиного дозволу на проживання і працевлаштування, а також адаптація європейських підходів, зокрема тесту ринку праці. Формування нової Стратегії потребує узгоджених рішень, міжвідомчої взаємодії, нормативних змін і врахування суспільних настроїв у контексті євроінтеграції.

Вплив Мінекономіки реалізується через такі інструменти як ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, гранти на розвиток бізнесу та короткострокові освітні програми. На нові виклики Міністерство реагує доволі оперативно. В умовах повномасштабного вторгнення і погіршення ситуації на ринку праці Мінекономіки здійснює розробку заходів щодо лібералізації трудового законодавства.

3.5. Повноваження та зона відповідальності Мінсоцполітики

Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії торгівлі людьми. Крім того, Мінсоцполітики відповідно до покладених на нього завдань розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції стосовно удосконалення державної політики щодо демографічного розвитку, в тому числі регулювання міграційних потоків, а також забезпечує формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Крім того, роль Міністерства полягає у формуванні сприятливого соціального середовища, яке б стимулювало громадян залишатися в Україні, повертатися після вимушеного виїзду та зберігати міцний зв'язок з Батьківщиною, перебуваючи за її межами, зокрема, шляхом політики підтримки сімей з дітьми та пенсійного забезпечення.

Залучені до обговорення експерти Мінсоцполітики зазначили, що роль Міністерства у сфері міграційної політики полягає насамперед у створенні таких умов, які б сприяли зменшенню масштабів вимушеної міграції з України, забезпеченню повернення українських громадян, які тимчасово перебувають за кордоном, а також активнішому залученню української діаспори до життя країни, передусім у соціальному вимірі. Особлива увага приділяється питанням соціального забезпечення населення, що охоплює надання необхідних соціальних послуг, організацію соціального супроводу за потреби, забезпечення відповідних соціальних виплат, а також реалізацію права на пенсійне забезпечення для осіб пенсійного віку. Усі ці заходи спрямовані на формування сприятливого соціального середовища, яке б стимулювало громадян залишатися в Україні, повертатися після вимушеного виїзду та зберігати міцний зв'язок з Батьківщиною, перебуваючи за її межами.

Окремим важливим напрямом, який перебуває у фокусі уваги Міністерства, є підтримка сімей з дітьми. Це питання набуло особливої актуальності з огляду на те, що значна частина осіб, які залишили Україну після початку повномасштабного вторгнення, — це матері з дітьми. У контексті обмежень на виїзд чоловіків держава має створити такі умови, щоб жінки з дітьми могли залишатися в Україні, мали фінансову стабільність, доступ до якісних соціальних послуг та можливості для працевлаштування. У разі, якщо працевлаштування неможливе або небажане, необхідно забезпечити повноцінну соціальну підтримку таких родин. У зв'язку з цим Міністерство наразі працює над удосконаленням механізмів підтримки сімей з дітьми, зокрема в частині реформування відповідних програм і виплат.

Під час обговорення також звернули увагу на необхідність врахування потреб сімей з дітьми, які є громадянами інших держав, але перебувають в Україні на законних підставах. Такі родини, відповідно до чинного законодавства, мають право на соціальну підтримку нарівні з громадянами України, за умов наявності посвідки на проживання. Це стосується, зокрема, виплат при народженні дитини та інших форм допомоги, передбачених нормативними актами.

У межах реалізації Стратегії державної міграційної політики Міністерство соціальної політики вбачає свої ключові завдання насамперед у забезпеченні оцінки індивідуальних потреб осіб, які залишаються в Україні, планують виїзд за кордон або повертаються до країни, а також іноземців, які прибувають в Україну. На основі такої оцінки має здійснюватися надання соціальних послуг, необхідних виплат, соціального супроводу та підтримки з метою гарантування базових соціальних прав і запобігання маргіналізації вразливих категорій населення. Важливим напрямом є підтримка громадян

України, які перебувають за кордоном, з акцентом на попередження ризиків, пов'язаних із торгівлею людьми, насильством та іншими формами експлуатації, що також належить до сфери відповідальності Міністерства соціальної політики.

Згідно з обговоренням, питання пенсійного забезпечення для українців, які виїхали за кордон, вже врегульоване відповідними законами та підзаконними актами. Зокрема, Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення”, прийнятий в квітні 2024 року⁵², дозволяє виплачувати пенсії тим громадянам, які виїхали за межі України. На сьогодні триває укладання угод з іншими країнами для врегулювання питання пенсійного та соціального забезпечення, а також врахування трудового стажу, набутого за кордоном. Всі необхідні нормативно-правові акти, зокрема постанови, вже подані до Кабміну, очікується, що вони будуть прийняті найближчим часом.

Під час обговорення було піднято важливе питання щодо залучення діаспори до розвитку України, зокрема у контексті соціальних та бізнесових ініціатив. Учасники висловили думку, що це питання, на додачу до Мінсоцполітики, має бути у фокусі Мінекономіки. Останнє може сприяти інтеграції діаспори у бізнес-середовище через соціальні інвестиційні проєкти. Наразі робота з діаспорою тільки розпочинається, проте реалізація таких ініціатив поки не досягла бажаного рівня розвитку попри помітний потенціал для ефективної співпраці.

Експерти зауважили, що проблема соціального захисту внутрішньо переміщених осіб (ВПО) залишається актуальною, зокрема в частині житлових умов та забезпечення соціальними виплатами. Зокрема, було розглянуто питання забезпечення житлом для ВПО, а також питання субсидій для оренди житла, що уже запроваджені. Водночас, залишаються важливими питання, пов'язані з відновленням зруйнованого житла та вирішенням проблеми з реєстрацією переміщених осіб, особливо в контексті територій, які були або залишаються в зоні бойових дій. Окремо було зазначено, що існують законодавчі ініціативи, зокрема проєкт закону про житлову політику, які передбачають розвиток соціального житла як пріоритетного напрямку.

Учасники обговорення висловили думку, що для покращення статистики та звітності щодо ВПО, необхідно чітко визначити категорії осіб, які потребують допомоги в результаті внутрішнього переміщення, зокрема, через можливу зміну регіонів обліку. Експерти Міністерства змалювали конкретну

⁵² Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання обчислення страхового стажу та пенсійного забезпечення. Закон України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-20#Text>

проблему, коли багато з ВПО, які виїхали Києва та Київської області на початку повномасштабного вторгнення, досі не знялися з обліку, навіть після повернення до своїх домівок, що ускладнює точну статистику. Зараз особам, що виїжджають зі столиці в інші області, не дають довідку ВПО, вважається, що це умовно безпечний регіон. Проте, ті, хто виїхав раніше і не знявся з реєстрації, вважаються внутрішньо переміщеними особами. Оцінюється, що таких осіб близько 800 тисяч, що вказує на необхідність коригування механізмів звітності, зокрема, на рівні Кабінету Міністрів.

Експерти Мінсоцполітики окреслили низку ключових викликів у сфері соціального захисту для поверненців — осіб, які повертаються в Україну після вимушеного виїзду за кордон. Найгострішою проблемою названо забезпечення житлом: значна частина таких осіб втратила житло через бойові дії, або їхнє майно залишилось на окупованих територіях. У цьому контексті важливе значення має розробка механізмів соціального житла, зокрема через експериментальні проєкти Міністерства розвитку громад та територій України. Водночас відзначено, що ринок соціального житла в Україні досі є слабо розвиненим і потребує державної підтримки для переходу від пілотних ініціатив до системних рішень.

Крім житлового питання, важливою проблемою названо працевлаштування поверненців, особливо осіб з інвалідністю, батьків, які мають неповнолітніх дітей. Акцент зроблено на тимчасовому характері соціальної допомоги — виплати надаються лише на перехідний період, щоб підтримати людину до моменту стабілізації, зокрема працевлаштування. Важливо також створити умови для доступу до соціальних послуг — для цього в Україні вже діє понад 200 центрів життєстійкості, де поверненці можуть отримати інформаційну, консультаційну і практичну допомогу. Окремо було порушено складне питання усиновлення дітей, які перебувають за кордоном, через складність процедур, що також потребує законодавчого і процедурного врегулювання в рамках нової Стратегії державної міграційної політики.

Таким чином, дискусія засвідчила високий рівень усвідомлення щодо актуальних викликів формування цілісної та ефективної міграційної політики, орієнтованої на потреби людей. Обговорення ґрунтувалося на визнанні того, що ефективна державна міграційна стратегія має забезпечити збереження людського потенціалу, соціальний захист як в Україні, так і за її межами, а також підтримку поверненців, ВПО, сімей з дітьми й інших вразливих категорій населення.

Основними інструментами впливу Мінсоцполітики в міграційній сфері є захист постраждалих від торгівлі людьми та методологія обліку ВПО. Існують проблеми обліку ВПО. Судячи з розподілу зареєстрованих ВПО за регіонами

походження та віком колишні «пенсійні туристи» так і залишаються у реєстрі, хоча можливостей здійснення відповідних поїздок у них наразі немає.

3.6. Повноваження та зона відповідальності МЗС

До виконання низки функцій у сфері міграції залучено **Міністерство закордонних справ України**. Крім основного його завдання, яке полягає у формуванні та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин, на нього покладено захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями, координація заходів, що здійснюються органами виконавчої влади з метою розвитку таких зв'язків⁵³. МЗС забезпечує також реалізацію конституційних прав громадян України, які перебувають за її межами, щодо участі у виборах та референдумах, здійснює оформлення і видачу за кордоном паспорта громадянина України. Консульська служба МЗС займається оформленням іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну та транзитного проїзду через її територію як безпосередньо, так і он-лайн (електронні візи).

МЗС, посольства та консульські установи України мають доволі широкі повноваження у сфері громадянства. Зокрема, вони ухвалюють рішення про встановлення належності до громадянства та про оформлення набуття громадянства України за народженням/усиновленням і територіальним походженням. Посольства та консульства приймають заяви разом з необхідними документами щодо прийняття до громадянства України та щодо виходу з нього, готують подання про втрату громадянства України, надсилають їх на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, виконують рішення Глави держави з питань громадянства, зокрема видають паспорти громадянина України для виїзду за кордон, тимчасові посвідчення громадянина України, довідки про реєстрацію осіб громадянами України, ведуть відповідний облік⁵⁴.

Згідно з Законом України «Про імміграцію» дипломатичні представництва і консульські установи України приймають від осіб, які

⁵³ Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281, редакція від 24.08.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text>

⁵⁴ Про громадянство. Закон України 2235-III. Редакція від 24.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>

постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на імміграцію⁵⁵.

Повноваження МЗС та представництв України в зарубіжних державах відповідно до законодавства про біженців полягають у: видачі у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, документу, що підтверджує переслідування іноземця; наданні органам міграційної служби інформації про ситуацію в країнах походження біженців, що необхідно для оцінки загрози життю і свободі шукачів притулку під час процедури надання захисту; видачі в'їзних віз членам сімей осіб, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, з метою реалізації такими особами права на возз'єднання сім'ї; сприянні добровільному поверненню біженців у країну їх походження чи переселенню у держави, які погоджуються надати їм притулок⁵⁶.

Фахівці МЗС зазначали, що заохочення репатріації в Україну закордонних українців, інших вихідців з України та їхніх нащадків повинне стати предметом особливої зацікавленості держави. Серед іншого це потребуватиме:

- підтримки репатріації та реінтеграції мігрантів, зокрема через міжнародні програми та партнерства;
- інформування діаспори про інвестиційні можливості в Україні, забезпечення інформаційної підтримки мігрантів (роз'яснення прав, можливостей працевлаштування, захисту тощо);
- сприяння закордонним українцям та дітям українських працівників-мігрантів, які проживають з батьками за кордоном, у вступі до українських вищих навчальних закладів.

Представники МЗС відзначали важливість співпраці з міжнародними організаціями для реалізації програм добровільного повернення, залучення фінансування від країн перебування для розвитку регіонів, з яких походять трудові мігранти (як інструмент стимулювання повернення), а також інформаційних кампаній щодо можливостей в Україні для повернених. Водночас, треба враховувати, що серйозним бар'єром для повернення, навіть добровільного, є нестабільна ситуація в Україні (війна, економіка).

Підкреслювалася вагома роль візового режиму як одного із заходів контролю, націленого на сприяння законній міграції та протидії нелегальній міграції, забезпечення державної безпеки та громадського порядку. Візова

⁵⁵ Про імміграцію. Закон України 2491-III, редакція від 24.11.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>

⁵⁶ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України 3671-VI, редакція від 03.08.2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

політика щодо громадян країн підвищеного міграційного ризику має бути збалансованою, але водночас реалістично обережною. Має застосовуватися індивідуалізований підхід до країн ризику, виходячи з аналізу міграційної ситуації, а не загального обмеження. Ефективним буде застосування інструментів аналізу ризиків, зокрема через системи попереднього скринінгу, а також розвиток співпраці з прикордонними, правоохоронними та міграційними органами інших країн. Фахівці МЗС підкреслювали необхідність перегляду візової політики України щодо 40 держав з метою її повного узгодження з візовою політикою ЄС.

Інструментами впливу МЗС є міжнародна співпраця та прийняття рішень щодо допущення громадян України, які перебувають за кордоном, до виборчого процесу. При цьому існує потреба посилення комунікації з українцями за кордоном, зокрема, з воєнними мігрантами.

3.7. Повноваження та зона відповідальності МОН

Ще одним відомством, дотичним до регулювання міграційних процесів, є **Міністерство освіти і науки України (МОН)** в частині організації освітньої міграції іноземців в Україну та забезпеченні реалізації конституційного права громадян України, які перебувають за кордоном, на освіту. Згідно із Положенням про МОН воно визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням українськими закладами освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності, організовує ведення обліку таких осіб, а також визначає пріоритетні та перспективні напрями освітніх послуг, що надаються українськими закладами освіти іноземцям та особам без громадянства. Функції МОН, важливі для інтеграції іноземців в українське суспільство, полягають у затвердженні вимог до оцінки рівня володіння українською мовою як іноземною, що є складовою процедури натуралізації, а також у роботі, пов'язаній з визнанням виданих в інших державах документів про освіту, наукові ступені та вчені звання⁵⁷. Відповідно до законодавства про біженців МОН сприяє забезпеченню освітніх потреб шукачів притулку, біженців та користувачів додаткового захисту⁵⁸.

⁵⁷ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України
Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630, редакція від 26.11.2024
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>

⁵⁸ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України 3671-VI,
редакція від 03.08.2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

Відповідно до компетенції МОН, згідно з інформацією офіційного листа на Інститут демографії⁵⁹, зона відповідальності Міністерства охоплює питання освітньої міграції, зокрема:

- розвиток міжнародного співробітництва у сфері освіти та науки;
- інтеграцію національної системи вищої освіти до світового освітнього простору;
- розширення можливостей навчання (стажування) та академічних обмінів за кордоном для громадян України;
- залучення іноземців та осіб без громадянства на навчання (стажування) у закладах вищої освіти України;
- участь у міжнародних освітніх та наукових заходах.

З метою забезпечення умов для реалізації права на повну загальну середню освіту громадян України, які тимчасово або постійно проживають за кордоном, за ініціативою МОН було створено загальноосвітній навчальний заклад "Міжнародна українська школа" (МУШ) для надання освітніх послуг зазначеним громадянам за індивідуальним навчальним планом та екстернатною та дистанційною формами навчання⁶⁰. До завдань МУШ належить також надання консультацій, методичної допомоги та рекомендацій вчителям, що навчають учнів – громадян України, які тимчасово перебувають за кордоном, проведення контролю знань та державної підсумкової атестації, на основі якої екстерни МУШ – учні навчальних закладів на територіях країн тимчасового перебування, можуть отримати свідоцтва про освіту державного зразка, що дає можливість продовжувати навчання в Україні і є вагомим чинником мотивації до повернення мігрантів на Батьківщину.

До сфери управління МОН належить також державне комерційне підприємство Український державний центр міжнародної освіти, яке займається організацією набору іноземців та осіб без громадянства на навчання в Україні, реєструє запрошення на навчання від закладів освіти, веде облік іноземних студентів, займається популяризацією української освіти та науки, сприяє підвищенню конкурентоспроможності України на міжнародному ринку освітніх послуг⁶¹. Центр також забезпечує організацію зустрічі іноземців

⁵⁹ Лист Міністерства освіти та науки України № 1/6450-25 від 02.04.2025

⁶⁰ Про утворення загальноосвітнього навчального закладу "Міжнародна українська школа". Розпорядження Кабінету Міністрів України [від 07.03.2007 № 91-р](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2007-%D1%80#Text), редакція від 28.10.2015. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2007-%D1%80#Text>

⁶¹ Про затвердження статуту державного підприємства «Український державний центр міжнародної освіти». Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.08.2018 № 1142. <https://mon.gov.ua/npa/pro-zatverdzhennya-statutu-derzhavnogo-pidpriyemstva-ukrayinskij-derzhavnij-centr-mizhnarodnoyi-osviti-nova-redakciya>

в пунктах пропуску через державний кордон, надає послуги з переїзду, контролює прибуття іноземних студентів до навчальних закладів та їхнє навчання.

3.8. Інші релевантні ЦОВВ

Третього грудня 2024 р. Верховна Рада України ухвалила призначення віце-прем'єра і одночасно очільника нового міністерства – національної єдності України. Одночасно Кабінет Міністрів перейменував Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій на Міністерство національної єдності України. На новостворене Міністерство національної єдності України покладене завдання забезпечення прав та інтересів осіб, які виїхали за кордон, створення умов для їх добровільного повернення та інтеграції, а також задоволення їхніх національно-культурних, освітніх та мовних потреб (у співпраці з МЗС)⁶². Створення Міністерства національної єдності також сприятиме згуртуванню українців за кордоном та зміцнення їхніх зв'язків з Україною, протидії російській пропаганді та впливу на українські громади за межами країни, формуванню стратегії щодо створення умов для повернення українців, які нині перебувають за кордоном, на Батьківщину, розробленню та впровадженню програм повернення.

В процесі регулювання деяких питань імміграції бере участь також **центральный орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я**, який затверджує перелік інфекційних хвороб, захворювання на які є підставою для відмови у наданні дозволу на імміграцію в Україну, забезпечує обов'язкове медичне обстеження, а в разі необхідності – лікування шукачів притулку.

Служба безпеки України вживає заходів щодо виявлення серед осіб, які подали заяви про визнання їх біженцем, таких, які не можуть бути визнаними біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, оскільки вчинили злочин проти миру, воєнний злочин, злочин проти людства і людяності, або тяжкий злочин не політичного характеру. Вона також погоджує видачу дозволів на застосування праці іноземців для громадян Російської Федерації, Республіки Білорусь, інших держав, що становлять загрозу Україні.

⁶² Деякі питання діяльності Міністерства національної єдності України. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2025 р. № 113. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2025-%D0%BF#Text>

3.9. Законодавча влада

У складі Верховної Ради України відсутній комітет, який би безпосередньо займався б міграційними питаннями. Різні аспекти міграцій населення належать до компетенції таких комітетів Верховної Ради України:

Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин;

Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів;

Комітет з питань освіти, науки та інновацій;

Комітет з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва.

В діяльності цих комітетів питання міграції не належать до основних, в структурі жодного з вищевказаних комітетів немає підкомітету, в назві якого був б присутній термін «міграція». В структурі Комітету з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва функціонує підкомітет з питань зв'язків і захисту прав та інтересів українців за кордоном. У назві одного з підкомітетів Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин присутній термін «внутрішньо переміщені особи». Така ситуація розпорошує увагу законодавчого органу до міграційних проблем. Можливим шляхом забезпечення резилієнтності напрямку може бути створення міжфракційного об'єднання з питань міграцій та міграційної політики.

Розділ 4. МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ МІЖ МІНІСТЕРСТВАМИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

4.1. Досвід функціонування координаційних органів в Україні

Усвідомлення факту необхідності координації зусиль ЦОВВ ще на перших етапах формування політики України щодо міграції вилилося в пошуки координаційного механізму, який би дав змогу за дефіциту ресурсів та обмеженості адміністративних можливостей досягти синергетичного ефекту і забезпечити розв'язання міграційних проблем. Відповідно до постанови уряду 1998 р. при Кабінеті Міністрів України було створено Міжвідомчу координаційну раду з питань міграції⁶³ на чолі з віце-прем'єр-міністром України з гуманітарних питань, що відповідало специфіці тогочасної міграційної ситуації, яка характеризувалася масовою репатріацією вихідців з України та їхніх нащадків, у т.ч. раніше депортованих, прибуттям біженців як з гарячих точок пострадянського простору, так і з інших держав. Засідання ради були присвячені процедурі надання статусу біженця в Україні, зокрема створенню пункту для їх тимчасового розміщення, а також облаштуванню депортованих за тоталітаризму кримських татар та осіб інших національностей, які поверталися до Криму.

До складу Ради увійшли голова Державного комітету у справах національностей та міграції України, тобто органу, який на той час відповідав за формування та реалізацію міграційної політики, заступники міністрів закордонних та внутрішніх справ, праці та соціальної політики, освіти і науки, охорони здоров'я, економіки, фінансів, юстиції, заступники голів Прикордонної та Митної служби та Служби безпеки. Передбачалося, що Рада готуватиме пропозиції щодо визначення основних засад державної міграційної політики, фінансування та матеріально-технічного забезпечення розв'язання міграційних проблем, здійснюватиме аналіз діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної міграційної політики в Україні, а також попередній розгляд проектів законодавчих актів у сфері міграції, відповідних міжнародних угод, інформуватиме уряд стосовно міграційної ситуації в країні, сприятиме співробітництву з міжнародними організаціями у сфері міграції. Ці амбітні цілі, однак, були реалізовані лише частково у зв'язку з численними

⁶³ Про утворення при Кабінеті Міністрів України Міжвідомчої координаційної ради з питань міграції .
Постанова Кабінету Міністрів України від 10 липня 1998 р. N 1056.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1056-98-%D0%BF#Text>

реорганізаціями та згодом ліквідацією Державного комітету України у справах національностей та міграції, відповідального за організацію роботи Ради, та передачею більшості функцій у сфері управління міграцією, зокрема щодо імміграції, громадянства відповідно до нового законодавства 2001 року, Міністерству внутрішніх справ.

Проте необхідність міжвідомчої координації не зникла і 2007 р. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про створення Міжвідомчої комісії з питань міграції як постійно діючого дорадчого органу при уряді⁶⁴. Комісію очолював віце-прем'єр-міністр України, проте вже не з гуманітарних питань, а відповідальний за силовий блок. Його заступниками були заступники Міністра внутрішніх справ та Держприкордонслужби. Функції секретаря комісії виконував директор Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що функціонував у складі МВС. Членами Комісії були заступники міністрів юстиції, закордонних справ, праці та соціальної політики, освіти і науки, транспорту та зв'язку, фінансів, економіки, культури і туризму, охорони здоров'я, а також заступники голів Держмитслужби, СБУ, Держкомнацрелігій, Держінвестицій, Генерального прокурора України. За згодою в роботі комісії передбачалася участь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, начальника управління з питань діяльності органів юстиції та правоохоронних органів Секретаріату Кабінету Міністрів України, керівника департаменту з питань державної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України. Для інформаційно-аналітичного забезпечення роботи створювалася робоча група з представників заінтересованих центральних органів виконавчої влади, науковців та інших фахівців під керівництвом секретаря Комісії.

На Комісію покладалася підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності державної політики у сфері міграції, координації роботи із запровадження в Україні сучасних паспортних та інших ідентифікаційних документів, стандартизованих автоматизованих комплексів паспортно-візового контролю та систем обліку населення, проведення аналізу міграційних процесів, стану виконання міжнародних договорів України у сфері міграції, практики застосування законів та інших нормативно-правових актів, а також стану справ, пов'язаних з реадмісією осіб, сприяння обміну між державними органами та громадськими і міжнародними організаціями інформацією щодо міграційних процесів та процедур. Ці завдання, як і склад Комісії, свідчив про переміщення уваги передусім на контрольні та документальні функції у сфері міграції.

⁶⁴Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. N 1315. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-2007-%D0%BF#Text>

Діяльність Комісії було припинено у зв'язку із рішенням уряду про створення Державної міграційної служби, яка, як планувалося, повинна була сконцентрувати основні функції з управління міграціями і на яку покладалося виконання завдань, що були в центрі роботи Комісії, тобто запровадження ідентифікаційних документів з біометричними чіпами, створення демографічного реєстру, здійснення реадмісії осіб тощо.

Разом з тим поза повноваженнями Державної міграційної служби залишалося питання трудової міграції, найчисленнішого і найважливішого на той час для країни міграційного потоку, що перебувало у віданні Міністерства соціальної політики. Його регулювання виходило далеко а межі документування зарубіжних поїздок і потребувало комплексного підходу. У зв'язку з цим у січні 2010 р. постановою уряду було утворено Раду з питань трудової міграції при Кабінеті Міністрів України⁶⁵, постійно діючий консультативно-дорадчий орган, на який було покладено виконання завдань, пов'язаних із формуванням і реалізацією державної політики у сфері соціального захисту трудових мігрантів, розгляд пропозицій трудових мігрантів та їх громадських організацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань соціального захисту трудових мігрантів, внесення Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо створення правових, економічних та організаційних умов для повернення трудових мігрантів до України.

Раду очолив віце-прем'єр-міністр України – Міністр соціальної політики, його заступниками були – перший заступник Міністра соціальної політики та представник громадської організації трудових мігрантів. Крім співробітників 14 центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, до участі в роботі ради були залучені представники всеукраїнських об'єднань профспілок та роботодавців, а також громадських організацій трудових мігрантів, експерти.

Важливим результатом роботи Ради була підготовка проекту Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», в розробленні якого активну і безпосередню участь брали через свої об'єднання трудові мігранти. Верховна Рада ухвалила законопроект у 2015 р., того ж року робота Ради була припинена у зв'язку з черговою реорганізацією центральних органів виконавчої влади і передачею функцій щодо регулювання трудової міграції від Мінсоцполітики до Міністерства економіки України.

⁶⁵ Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 2010 р. № 42 . <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42-2010-%D0%BF#Text>

Таким чином, у процесі формування міграційної політики України та розбудови її інституційного забезпечення створювалися також і органи, покликані забезпечити комплексний підхід до регулювання міграційних процесів з урахуванням різних його аспектів, потреб та завдань, забезпечити злагоджену роботу різних відомств, спрямовану на досягнення спільних цілей.

4.2. Проблеми координації діяльності ЦОВВ на сучасному етапі

На сучасному етапі внаслідок спричинених повномасштабною зatoryною війною масових переміщень людей вплив міграції на формування населення України, її соціально-економічний розвиток значно посилюється. Тому, з одного боку, міграційна складова має враховуватися при ухваленні управлінських рішень в різних сферах життєдіяльності суспільства, наприклад, щодо оборони, ринку праці, освіти тощо, а з другого, – сучасна міграційна політика повинна бути вбудованою у загальну стратегію розвитку та повоєнної відбудови України. Таким чином, значення комплексного підходу, скоординованої роботи різних урядових структур, органів влади різних рівнів, громадянського суспільства, бізнесу, зацікавлених міжнародних організацій набуває на тлі кардинальних змін міграційної ситуації в країні раніше небаченої ваги, потребує глибокого переосмислення та вироблення нових підходів, адекватних сучасним викликам.

У чинній нині Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено, що першочерговим завданням із зміцнення інституційних спроможностей для реалізації як планованих дій, так і тих, що впливатимуть з нових потреб у сфері міграції, є посилення взаємодії органів державної влади та юридичних осіб публічного права, які здійснюють повноваження у сфері міграції, що передбачає, крім іншого, вироблення ефективного, гнучкого та стійкого механізму міжвідомчого співробітництва⁶⁶. Оскільки за нинішніх умов це завдання залишається вкрай актуальним, воно має бути розвиненим при розробленні стратегії державної міграційної політики на наступний період. Його розв'язання можливе, по-перше, **у спосіб посилення координуючої ролі Державної міграційної служби**, по-друге, - **шляхом створення міжвідомчого дорадчо-консультативного органу з питань міграції з достатньо широкими повноваженнями**.

⁶⁶ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>

Треба зазначити, що Державною міграційною службою України налагоджено тісну співпрацю та обмін інформацією з Державною прикордонною службою України, СБУ, Національною поліцією тощо, які є необхідними для оформлення іноземцям дозволів на імміграцію, на перебування, здійснення процедур набуття міжнародного захисту, громадянства України. Спільно з партнерами ДМС створено низку структур, наприклад, Ситуаційний центр з проведення моніторингу міграційних процесів та аналізу ризиків у сфері міграції, Координаційний центр із співробітництва з європейською міграційною мережею.

Ці механізми, однак, працюють передусім у сфері виконання ДМС її безпосередніх функцій, проте в сучасних умовах міграційна політика не може обмежуватися лише регулюванням в'їзду/виїзду з країни та контролем за перебуванням іноземців на території держави. Внаслідок війни та масової вимушеної міграції українців, як в межах країни, так і за кордон, її основною стратегічною метою є створення умов для повернення на Батьківщину мільйонів біженців, запобігання ризикам депопуляції, гальмування економічного розвитку, втрати національної ідентичності. Досягнення цієї надскладної цілі потребує цілеспрямованої злагодженої роботи всього уряду на чолі з політичним керівництвом держави, органів місцевого самоврядування, а також цілковитої підтримки суспільства.

Створення умов для повернення співгромадян має охоплювати правові питання репатріації, сприяння реінтеграції поверненців в українське суспільство, заохочення переказів зароблених за кордоном коштів з метою створення умов для повернення, вирішення житлового питання сімей мігрантів, сприяння започаткуванню поверненнями власного бізнесу тощо. Враховуючи, що протягом трьох років війни зростає частка біженців, які орієнтовані на тривале, можливо, постійне проживання за кордоном, можна говорити про початок формування нових діаспор. Для держави, яка захищає свій суверенітет, вкрай цінним є значний потенціал українців за кордоном для лобіювання інтересів країни та розвитку міжнародного співробітництва. Тому координація діяльності у сфері міграційної політики має охоплювати також і питання зв'язків з діаспорою, підтримку українських організацій, української освіти за кордоном як засобу збереження для України її громадян та сприяння їхньому можливому поверненню на Батьківщину в майбутньому.

Отже, управління міграціями має координуватися з такими сферами, як демографічна політика, регулювання економіки, забезпечення соціального розвитку, внутрішня та зовнішня політика держави. Тобто, органи з управління міграційними процесами мають узгоджувати свою діяльність з органами, що відповідають за економіку,

фінанси, працевлаштування, соціальну сферу, освіту, національну безпеку тощо. Усі вони, у свою чергу, як органи виконавчої влади, повинні координувати свою діяльність з іншими гілками влади, перш за все з законодавчою, з органами місцевого самоврядування, а також з неурядовими організаціями, соціальними партнерами. Координація необхідна і на міжнародному рівні, зокрема з міжнародними організаціями, з державами, до яких виїхали українці, або звідки в Україну прибувають мігранти.

Спілкування членів авторського колективу цього звіту з представниками низки ключових у сфері реалізації міграційної політики центральних органів виконавчої влади України засвідчило глибоке усвідомлення державними службовцями необхідності скоординованої роботи над виробленням стратегії державної міграційної політики та її реалізації. Водночас, оцінки ефективності координації спільних зусиль, її механізмів, як і шляхів їх удосконалення, відрізняються.

Засновуючись на своєму практичному досвіді державні службовці, з одного боку, вказували на неможливість одноосібного розв'язання пов'язаних з міграцією проблем у сфері повноважень своїх відомств, а з другого, - на той факт, що їхні пропозиції далеко не завжди знаходять підтримку та розуміння у основного відповідального за міграційну політику органу, тобто ДМС України (Мінсоцполітики, Мінекономіки, МЗС). Це призводить до того, що деякі питання доводиться розв'язувати уже на етапі узгодження документів, а не на етапі розроблення, що ускладнює та подовжує їх підготовку.

Водночас у Міністерстві внутрішніх справ, кураторі міграційної служби, вважали, що законодавчо визначене «монопольне», за висловом одного з респондентів, положення МВС щодо регулювання міграційних процесів в системі ЦОВВ є достатнім для координації діяльності інших урядових акторів стосовно міграції. Водночас суперечності щодо розв'язання деяких проблем цілком можливо вирішувати в рамках регламенту роботи Кабінету Міністрів України, коли у разі неможливості узгодити позиції різних відомств кінцеве рішення виноситься урядом. Це, однак, на нашу думку, означає збільшення строків ухвалення рішень, а також ускладнення їх виконання через збереження міжвідомчих непорозумінь. Вірогідним є також упущення важливих моментів у міграційному менеджменті, якщо деякі відомства виявилися недостатньо впливовими чи активними у відстоюванні своєї позиції, зокрема у випадках, коли міграційні питання не належать до основних їхніх функцій.

Виявлене в ході співбесід недостатнє усвідомлення деякими державними службовцями зв'язку між реалізацією їхніми відомствами своїх основних функцій та впливу відповідної діяльності на міграційну ситуацію видається ще одним питанням, вартим уваги. Зокрема, невиправдано

пасивною видається позиція, коли висловлюється готовність долучитися до роботи у разі надходження від Державної міграційної служби відповідних пропозицій, запрошень взяти участь у засіданнях робочих груп (Міносвіти), проте ініціативна діяльність у сфер міграції вважається такою, що не належить до законодавчо визначених функцій відомства.

Серед пропозицій державних службовців щодо розвитку координаційного механізму реалізації міграційної політики прозвучали такі: чітко розмежувати функції ЦОВВ; залучити до системи координації місцеві органи влади та управління; визначити відповідальну за координацію реалізації міграційної політики структуру, покласти на неї аналіз міграційної ситуації, результатів реалізації міграційної політики, підготовку відповідних доповідей для КМУ; посилити рівень координації шляхом передачі координаційних функцій Кабінету Міністрів України, наприклад, вивести Державну міграційну службу, як основний орган у сфері міграції, з-під патронату МВС та підпорядкувати її безпосередньо уряду.

Таким чином, актуальним залишається завдання спрощення спілкування з міграційних проблем між окремими відомствами, органами влади різного рівня, підвищення ефективності і скорочення часу ухвалення рішень, забезпечення концентрації ресурсів, виділених для досягнення конкретних цілей, уникнення дублювання діяльності.

Накопичений досвід міжвідомчої взаємодії, як і гострота міграційних проблем в умовах повномасштабної затяжної війни доводить необхідність підняти питання координації реалізації міграційної політики на новий рівень. Наприклад, шляхом утворення консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори при Кабінеті Міністрів України, до якого мають увійти представники ключових відомств, регіонів, що стикаються з найгострішими міграційними проблемами, а також громадянського суспільства, академічного середовища, приватного сектора, профільних міжнародних організацій. Для забезпечення зворотного зв'язку, консультацій з мігрантами та діаспорою при опрацюванні важливих для них питань, врахування їхніх потреб та інтересів вкрай важливо, щоб членами пропонованого органу були представники мігрантських організацій – як об'єднань іммігрантів в Україні, так і громадян України за кордоном (участь у засіданнях закордонних учасників може забезпечуватися в режимі відео-конференцій).

Очолювати міжвідомчий орган з питань міграції та діаспори має один з віце-прем'єр-міністрів. Керівництво з боку посадової особи високого рівня необхідне для узгодження можливих розбіжностей інтересів, поглядів, уподобань окремих установ та організацій, долучених до міграційних процесів, підготовки рішень, що виходять за межі компетенції окремих

галузових міністерств. Тільки в такому разі регулювання міграції може стати невід'ємною складовою стратегії економічного та соціального розвитку держави.

Ефективність спільної роботи потребує належної інституційної спроможності учасників процесу. Це вимагає створення, або посилення спеціалізації підрозділів, визначення відповідальних осіб в органах виконавчої влади, дотичних до управління міграційними процесами (наприклад, спеціалізація окремих працівників відділень пенсійних фондів на оформленні зароблених за кордоном пенсій), до посадових обов'язків яких належатиме вироблення пропозицій щодо реалізації цілей міграційної політики держави у сфері відповідальності їхніх відомств, забезпечення контактів і практичної співпраці з іншими відомствами в рамках урядового координаційного механізму.

Досягнення синергетичного ефекту спільних зусиль значною мірою залежатиме від організації діяльності координуючого органу, роботи його секретаріату, який мав би не лише виконувати формальні обов'язки з організації засідань, а й здійснювати аналіз ефективності імплементації міграційної політики держави на загальнонаціональному та місцевому рівнях, виявляти проблемні питання, надавати членам координаційного органу методичну підтримку з аналізу міграційної ситуації та її врахування у сфері їхньої компетенції. Такі повноваження могли б бути покладені на Державну міграційну службу України.

4.3. Міжнародний досвід координації органів влади у сфері реалізації міграційної політики

Доцільність створення координаційного органу у сфері управління міграційними процесами підтверджується міжнародним досвідом. Наприклад, у **Польщі** міжвідомча Група з питань міграції як дорадчий орган при уряді була створена ще в 2007 році⁶⁷. З метою забезпечення реалізації нової стратегії міграційної політики (2024 р.) постановою прем'єр-міністра Польщі Д. Туска від 8 січня 2025 р. положення про міжвідомчу Групу з питань міграції (*Zespół do spraw Migracji*)⁶⁸ оновлено. Відповідно до нього Група складається з голови, яким є міністр внутрішніх справ або призначений ним державний секретар,

⁶⁷ Z A R Z Ą D Z E N I E Nr 12 PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji. <https://www.gov.pl > attachment>

⁶⁸ ZARZĄDZENIE NR 1 PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 8 stycznia 2025 r. w sprawie Zespołu do spraw Migracji. <https://monitorpolski.gov.pl/M2025000003501.pdf>

першого заступника голови – державного секретаря або заступника державного секретаря в апараті міністра внутрішніх справ, другого заступника голови – державного секретаря або заступника державного секретаря в апараті міністра з питань праці. Іншими членами Групи є посадовці у ранзі державного секретаря або заступника державного секретаря, призначені міністрами: оборони, державного управління, фінансів, економіки, комп'ютеризації, культури та охорони національної спадщини, освіти і виховання, праці, у справах сім'ї, сільського господарства, регіонального розвитку, освіти, а також міністром, відповідальним за членство Республіки Польща в Європейському Союзі. Крім того до групи входять керівник канцелярії прем'єр-міністра, голова комітету громадських інтересів (установи, що займається розбудовою громадянського суспільства), голова Центрального статистичного управління або його заступник, голова Управління у справах іноземців або його заступник, начальник поліції або його заступник, командуючий прикордонною службою або його заступник, голова Агентства внутрішньої безпеки або його заступник. Обов'язки секретаря Групи виконує працівник апарату міністра внутрішніх справ, який призначається головою групи. Голова Групи може запрошувати до участі в її роботі інших представників органів державної влади та місцевого самоврядування, установ та неурядових організацій, що займаються питаннями міграції, а також експертів, якщо участь цих осіб виправдана тематикою роботи.

На Групу покладено такі завдання: рекомендувати раді міністрів напрями законодавчих та інституційних змін у сфері міграції; пропонувати напрями діяльності у сфері інтеграції іноземців у Польщі; здійснювати обмін інформацією та моніторинг роботи щодо міграційних питань, що проводиться відомствами в Європейському Союзі; налагодити співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування та громадськими організаціями у сфері міграції.

Робота Групи може відбуватися шляхом скликання засідань, обміну інформацією в робочому порядку, або за допомогою електронних засобів зв'язку. Для опрацювання питань, що належать до сфери діяльності групи, можуть створюватися робочі групи.

Голова Групи подає щорічний звіт прем'єр-міністрові країни, де зазначає результати роботи, проблеми чи загрози, що виникли, завдання на майбутнє, а також додаткові висновки, рекомендації, зауваження, актуальні з точки зору напрямів діяльності Групи. Організаційно-технічне забезпечення та діловодство здійснює апарат міністрам внутрішніх справ.

2010 року урядом **Грузії** було створено консультативний орган – Державну комісію з питань міграції, яка є основним майданчиком для

обговорення проблем міграції та інструментом координації діяльності, що належить до функцій різних відомств. Вона складається з дев'яти високопосадовців (представників міністерств економіки та сталого розвитку, фінансів, закордонних справ, внутрішніх справ, з питань внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, праці, охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти та науки, юстиції, а також органів статистики) і очолюється міністром юстиції, заступником голови комісії є представник міністерства внутрішніх справ. Дорадчий статус в комісії мають представники міжнародних та неурядових організацій, які працюють у сфері міграції, а також омбудсмена. Аналітична та адміністративна підтримка роботі Комісії надається секретаріатом, який працює за підтримки Європейського Союзу. З окремих конкретних питань Комісія створює робочі групи з фахівців відповідного профілю: інтеграції-реінтеграції, міграційної стратегії, запобігання безгромадянству, єдиної аналітичної системи міграційних даних, аналізу міграційних ризиків, міграції та розвитку⁶⁹.

Рада з питань міграції в **Португалії** була створена в 2014 р.⁷⁰ Вона є органом, що консультує, підтримує та бере участі у визначенні напрямків діяльності Вищого комісаріату з питань міграції (Alto Comissariado para as Migrações – ACM, I.P.)⁷¹, забезпечує участь та співпрацю державних та приватних установ у визначенні та впровадженні міграційної політики.

Завдання Ради полягають у: наданні консультацій щодо проєктів нормативно-правових актів щодо прав мігрантів; наданні консультацій з питань, пов'язаних з державною політикою щодо соціальної інтеграції, набуття громадянства та інклюзії мігрантів; участі у визначенні імміграційної політики, формулюванні пропозицій щодо її просування; наданні консультацій щодо будь-яких виявлених перешкод на шляху швидкого та ефективного реагування з боку державної адміністрації на проблеми інтеграції мігрантів; затвердженні відповідних правил і процедур.

Строк повноважень членів правління Ради триває три роки і може бути продовжений на такий же термін.

До складу Ради входять: високий комісар, голова; представники кожної з іммігрантських громад португаломовних країн, визначені їхніми асоціаціями; по одному представникові від кожної з трьох інших найчисленніших іммігрантських громад, визначені їхніми асоціаціями; один

⁶⁹ https://migration.commission.ge/index.php?article_id=59&clang=0

⁷⁰ Council for Migrations. <https://www.acm.gov.pt/widget/-/conselho-para-as-migracoes-cm->

⁷¹ Установа, яка виконує юридичні обов'язки у сфері інтеграції мігрантів і біженців і місією якої є забезпечення співпраці у визначенні, реалізації та оцінці державної, міжсекторальної та галузевої політики у сфері міграції, інтеграції мігрантів та етнічних груп, різноманітності культур, етносів і релігій.

представник від інших асоціацій мігрантів; три представники установ, що працюють у сфері міграції, які призначаються високим комісаром; представники генеральних директоратів (міністерств) економіки, охорони здоров'я, освіти, мистецтв, з консульських питань та португальських громад, зовнішньої політики, представники Служби у справах іноземців та прикордонних справ, сил безпеки, Комісії з питань громадянства та гендерної рівності, Інституту туризму, Інституту зайнятості та професійної підготовки, органу з питань умов праці, Інституту соціального забезпечення, представник регіонального уряду Мадейри, по два представники організацій роботодавців і профспілок, представник Національної асоціації португальських муніципалітетів, представник Ради португальських громад за кордоном, а також два громадянина з визнаними заслугами, призначені високим комісаром.

Наведені приклади свідчать, що попри в цілому спільні підходи, які застосовуються різними державами при формуванні координаційного механізму реалізації міграційної політики, такий механізм відображає національну специфіку міграційної ситуації та спроможності управління нею, пріоритетні завдання у сфері міграції. Так, у Португалії в центрі уваги є інтеграція, до складу Ради з питань міграції включено представників громад іммігрантів, а також португальців за кордоном. В Грузії, де ресурси для управління міграцією обмежені, організаційну та аналітичну підтримку секретаріату надають міжнародні організації, представники яких входять до складу Державної комісії з питань міграції з дорадчим голосом. У Польщі склад Групи з питань міграції відображає не лише необхідність комплексного розв'язання безпекових, економічних та культурних обумовлених міграцією проблем, а й необхідність впливати на формування спільної міграційної політики Євросоюзу.

4.4. Напрями удосконалення координації між органами влади, які долучені до реалізації міграційної політики України

Різноманітні функції з розробки та реалізації державної міграційної політики України виконуються цілою низкою міністерств та відомств. Спроби концентрувати їх виявилися лише частково успішними, що й зрозуміло, оскільки питання міграції пов'язані з різними сферами життя, мають враховуватися в демографічній, соціально-економічній, освітній, зовнішньополітичній діяльності держави. У зв'язку з цим ключовою

проблемою управління міграційними процесами залишається координація зусиль різних акторів для досягнення синергетичного ефекту у досягненні стратегічних цілей.

Серед центральних органів виконавчої влади України основним щодо регулювання міграційних процесів, відповідно до чинного законодавства, є Державна міграційна служба України, яка реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Її діяльність спрямовується та координується урядом через Міністра внутрішніх справ. Проте крім ДМС та МВС певні функції щодо регулювання міграційних процесів покладені на інші органи виконавчої влади, серед яких Міністерство закордонних справ (візи), Міністерство економіки (трудова міграція), Міністерство соціальної політики (соціальний захист мігрантів), Міністерство освіти і науки (освітня міграція), Міністерство розвитку громад і територій (підтримка та захист прав внутрішньо переміщених осіб), Міністерство охорони здоров'я (надання медичних послуг), Державна прикордонна служба (пропуск через кордон). Нещодавно цей перелік поповнився щойно створеним Міністерством національної єдності, на яке покладено захист прав та інтересів громадян, які виїхали за кордон, та створення умов для їхнього добровільного повернення на Батьківщину. Таким чином, попри наявність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері міграції управління нею залишається доволі розпорошеним, що й закономірно, оскільки міграція є феноменом, який впливає на різні аспекти життєдіяльності суспільства і, відповідно, має враховуватися в різноманітних секторальних політиках та механізмах публічного управління. Об'єднати всі функції з регулювання процесів міграції в одному органі виконавчої влади неможливо. У зв'язку з цим очевидно є необхідність координації зусиль різних відомств з метою досягнення стратегічних цілей міграційної політики.

Наразі механізми координації діяльності ЦОВВ у сфері регулювання міграцій включають переважно обмін статистичною та аналітичною інформацією, а також сумісну роботу у складі міжвідомчих робочих груп.

Враховуючи як український, так і зарубіжний досвід, видається доцільним створити постановою Кабінету Міністрів України міжвідомчий консультативно-дорадчий орган з питань міграції та діаспори на чолі з одним з віце-прем'єр-міністрів України. До складу цього органу слід включити представників міністерств економіки, соціальної політики, національної єдності, юстиції, внутрішніх та закордонних справ, освіти та науки, охорони здоров'я, культури, Державної міграційної служби, Державної прикордонної

служби, Державного комітету статистики, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також залучити до участі у роботі цього органу (за згодою) представників профільних міжнародних організацій (Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців), профспілок, організацій роботодавців, науковців, представників неурядових організацій, що займаються питаннями міграції, а також представників організацій мігрантів та діаспори; функції секретаріату консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори доцільно покласти на Державну міграційну службу України. У положенні про консультативно-дорадчий орган з питань міграції та діаспори при Кабінеті Міністрів України потрібно передбачити такі завдання: координації розробки та впровадження державної політики в галузі міграції та роботи з діаспорою; формування стратегічного бачення міграційних проблем у контексті розвитку держави; розробки пропозицій та рекомендацій щодо відповідних планів та програм; експертизи проектів правових актів у відповідній сфері; оцінки міграційної ситуації та результатів імплементації державної міграційної політики, виявлення проблемних питань; періодичної підготовки відповідних звітів та інформування суспільства щодо результатів своєї роботи.

Для забезпечення виконання перерахованих завдань координаційний орган слід наділити правом спрямовувати запити до органів державної влади та місцевого самоуправління для одержання необхідної інформації; отримувати на експертизу проекти нормативних актів, що стосуються відповідної сфери; подавати пропозиції Уряду на основі ухвалених ним рішень; створювати для розв'язання конкретних питань міжвідомчі робочі групи за участі фахівців з числа державних службовців, а також експертів-науковців, представників профільних неурядових організацій. До положень про центральні органи виконавчої влади, дотичні до регулювання міграційних процесів, потрібно внести завдання щодо участі у роботі консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори, формуванні та реалізації політики держави у відповідній сфері, урахування міграційного компоненту при розробці галузевих політик.

Центральні органи виконавчої влади мають визначити членів міжвідомчого консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори на рівні заступників їх очільників; визначити посадових осіб середньої ланки, відповідальних за реалізацію міграційної політики держави в межах секторальних політик відповідних відомств; передбачити відповідні функції у посадових інструкціях визначених державних службовців.

Крім того, у регіонах, де міграційні проблеми є найгострішими, необхідно створити міжвідомчі консультативно-дорадчі органи з питань

міграції та діаспори на місцевому рівні; визначити відповідальних за роботу з мігрантами та діаспорою посадових осіб у місцевих виконавчих органах, місцевих галузевих підрозділів, зокрема Служби зайнятості та Пенсійного фонду.

Розділ 5. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

5.1. Слабкі місця та прогалини у реалізації державної міграційної політики

Впродовж порівнянно нетривалого періоду Україна зіштовхнулася з масштабними викликами епідеміологічного та військового характеру, які викликали суттєві зрушення в узвичаєному перебігу міграційних процесів. Держава мусила реагувати на ці події в прискореному режимі в умовах обмежених часових ресурсів. Обидва виклики призвели до запровадження обмежень на перетин державного кордону України. Втім, у випадку з поширенням COVID-19, обмеження стосувалися всього населення, тоді як у ході повномасштабної війни, їх застосовують лише стосовно чоловіків мобілізаційного віку. Основні прогалини міграційної політики під час коронакризи були пов'язані з поганими комунікаціями з населенням, що призвело до зростання міжетнічної напруги, проблем з поверненням співвітчизників з-за кордону, зокрема із зон підвищеного поширення хвороби. Міграційна криза доби повномасштабного вторгнення загострила проблему повернення українців з-за меж країни. Раніше ця проблема стосувалася в основному зовнішніх трудових мігрантів, зараз вона поширилася на мільйони осіб, які змушені були виїхати за кордон, через ризики, пов'язані з війною. Безпекова ситуація ставить Україну у невигідне положення у порівнянні з країнами призначення стосовно її привабливості для проживання. Соціально-економічні труднощі погіршують загальну картину. На підвищення потоку поверненців варто розраховувати після завершення війни. Однак не слід сподіватися, що воно станеться само собою. Наразі державі необхідно підтримувати зв'язки з українцями за кордоном і розробляти чіткі та дієві механізми повоєнного відновлення, які охоплюють не лише питання економічного розвитку, а й очищення від корупції, верховенство права та створення рівних можливостей для всіх.

На основі аналізу міграційної політики України та експертних обговорень з представниками ЦОВВ можна визначити такі слабкі місця та прогалини у реалізації державної міграційної політики:

- ❖ неповне врегулювання питання пенсійного та соціального забезпечення, а також врахування трудового стажу, набутого за кордоном;
- ❖ неповнота вирішення питання офіційного визнання нових або змінених професійних кваліфікацій, здобутих за час перебування за кордоном;
- ❖ складнощі із житловим забезпеченням ВПО та поверненців;

- ❖ питання впровадження моделі циркулярної міграції як альтернативи постійному виїзду;
- ❖ складний порядок працевлаштування іноземних працівників, відсутність єдиної процедури отримання дозволу на працевлаштування та тимчасове проживання;
- ❖ питання діяльності посередників, які займаються працевлаштуванням іноземців в Україні: правове поле для їх діяльності наразі відсутнє, хоча на практиці такі агенції працюють;
- ❖ недостатня реалізація потенціалу залучення діаспори до розвитку України, зокрема у контексті соціальних та бізнесових ініціатив;
- ❖ недостатня комунікація з громадянським суспільством.

Чинне законодавство, нажаль, є не гнучким та не приваблює на український ринок праці кваліфікованих працівників із-за кордону. Дозвіл на працевлаштування не надає право на проживання в Україні. Він є лише підставою для отримання довготривалої візи категорії Д (у консульській установі), а згодом – дозволу на тимчасове проживання в країні (у Державній міграційній службі) на строк дії контракту. Таким чином, іноземний працівник мусить подати документи і отримати рішення трьох державних установ. Складний порядок працевлаштування вимагає багато часу, перешкоджає оперативному залученню необхідних працівників, знижує привабливість країни для трудових мігрантів. Тому доцільно запровадити єдиний дозвіл на працевлаштування та проживання, що оформлюється за єдиною процедурою.

Підсумками недостатньої комунікації з громадянським суспільством є поширення серед українського соціуму упередженого, а то й негативного ставлення до мігрантів, низький рівень усвідомлення громадянами України ролі міграції для розвитку держави.

5.2. Позиції ЦОВВ щодо мети Стратегії державної міграційної політики на наступний період

Учасники обговорення наголосили на необхідності чіткого формулювання мети нової Стратегії державної міграційної політики. На думку представників міністерств, мета міграційної політики – це комплексне питання, яке має враховувати реалії воєнного стану. Було зазначено, що попередня редакція мала занадто розмиті орієнтири, і нова стратегія повинна зосереджуватися насамперед на створенні умов для збереження населення в Україні, сприянні поверненню громадян, які перебувають за кордоном, а також

забезпеченні їхньої безпеки та підтримки за межами країни, а також залучення їхнього потенціалу до розвитку держави. Крім того, важливою складовою має стати ефективна взаємодія з українською діаспорою з метою сприяння розвитку держави. Ці настанови мають бути деталізовані та уточнені в Стратегії державної міграційної політики України на наступний період, розроблення якої на часі.

Порушуючи питання визначення ключової мети державної міграційної стратегії зазначалося, що між основними структурами — зокрема Державною міграційною службою та Міністерством економіки — триває активна дискусія щодо пріоритетів: безпеки чи економічного розвитку. Водночас підкреслювалася необхідність балансу між цими підходами. З боку економічного блоку основним завданням міграційної політики опитана експертка назвала повернення українських громадян та заповнення дефіциту робочої сили, але лише за умови, що внутрішній трудовий ресурс вичерпано.

ВИСНОВКИ

Основними проблемами реалізації державної міграційної політики є такі:

- ❖ Міграційна політика не належить до пріоритетів державотворення.
- ❖ Недостатня координація діяльності ЦОВВ у сфері регулювання міграцій.
- ❖ Реактивність державної міграційної політики.
- ❖ Прийняття низки ключових законів під тиском ЄС.
- ❖ Недостатня відкритість українського міграційного законодавства.
- ❖ Сама міграційна ситуація, пов'язана з вторгненням країни-агресора.

Стратегія державної міграційної політики на наступний період має бути спрямована на забезпечення збалансованої міграційної політики, яка відповідає національним інтересам, безпеці та соціально-економічним потребам; інтеграцію України в європейський міграційний простір з урахуванням принципів захисту прав людини; створення умов для повернення та реінтеграції трудових мігрантів.

Найголовнішим завданням для України на найближчі роки є повернення наших співвітчизників в Україну. Ключовими рекомендаціями щодо подолання прогалин у міграційному законодавстві країн-реципієнтів українських вимушених зовнішніх мігрантів є такими:

- Гармонізація законодавства країн ЄС з міграційним законодавством України задля забезпечення кращої адаптації українців до нових геополітичних та життєвих реалій в межах правового поля країн-реципієнтів.
- Розширення співпраці уряду України та іноземних урядів, а також допоміжних інституцій з питань міграції щодо напрацювання механізмів стимуляції повернення українців на батьківщину як під час війни, так і під час повоєнної відбудови.
- Подолання прогалин в міжурядовій комунікації щодо питання в'їзду та виїзду громадян України на територію країн ЄС (наприклад, випадки на кордоні з Польщею щодо пасажирського транспорту) або щодо запобігання скорочення обсягів соціальної допомоги та прав українців закордоном.

На перспективу, було б добре розширити спектр прав українців у країнах ЄС в межах позитивної динаміки європейської та євроатлантичної інтеграції.

ДОДАТОК

Перелік учасників експертних обговорень від ЦОВВ

Міністерство соціальної політики України:

Тетяна Борщенко, заступник генерального директора Директорату стратегічного планування, координації політики та євроінтеграції.

Алла Кисляк, державний експерт Директорату стратегічного планування, координації політики та євроінтеграції.

Альона Вишневська, державний експерт Директорату розвитку соціальних страхувань і пенсійного забезпечення.

Олена Кольчик, керівник експертної групи Директорату адресної соціальної допомоги населенню.

Міністерство економіки України:

Дарія Андрюніна, директор департаменту зайнятості.

Міністерство закордонних справ України:

Ігор Повзик, заступник начальника візового відділу Управління консульських послуг Департаменту консульської служби.

Ірина Мархонос, Перший секретар візового відділу Управління консульських послуг Департаменту консульської служби.

Міністерство внутрішніх справ України:

Іван Михайлов, заступник начальника Управління – начальник відділу стратегічного прогнозування та взаємодії у сфері нормативно-правового забезпечення Управління взаємодії з Державною міграційною службою України.

Олена Жорнік, головний спеціаліст відділу стратегічного прогнозування та взаємодії у сфері нормативно-правового забезпечення Управління взаємодії з Державною міграційною службою України.