

**Муц Луай Файсал**кандидат соціологічних наук,  
директор Центру освітніх послуг для іноземних громадян  
Запорізької державної інженерної академії

## СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

*Окреслено основні завдання та проблеми нормативно-правового середовища, що впливають на міграційні процеси, зокрема трудову міграцію. Звернуто увагу на основні напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання трудової міграції до інших країн, а також висвітлено законодавчу базу країни, що регламентує міграційні процеси. Досліджено низку нормативно-правових документів, що впливають на регулювання трудової міграції, та зазначено нормативно-правову базу, яка розподіляється на чотири групи, що регулюють міграційні процеси. Підкреслено основні заходи в питаннях міграційної політики для зниження порушень трудової міграції. У статті на тлі зростання міграційного процесу в контексті трудової міграції зазначено демографічний стан країни та соціальну гомогенність внаслідок поновлювання населення іммігрантами. Запропоновано схему системи забезпечення легальної міграції населення. Підбито підсумки щодо євроінтеграційних процесів, які дадуть змогу уникнути плутанини та постійного доповнення до українських нормативно-правових документів у разі виникнення питань щодо регулювання соціально-економічної та соціально-політичної діяльності мігрантів.*

**Ключові слова:** демографічний стан, трудова міграція, нормативно-правові акти, національна безпека, державна міграційна політика, країна-реципієнт, країна-донор.

**Постановка проблеми.** В Україні міграційні процеси набувають розповсюдженого характеру на фоні зростаючого безробіття та економічних, політичних і соціальних проблем, що суттєво впливає на демографічний стан, поділ праці та національну безпеку країни. Основним завданням має стати визначення стану нормативно-правового середовища, що впливає на міграційні процеси, зокрема трудову міграцію, а також проаналізувати законодавче забезпечення міграційних процесів. Сучасні міграційні тенденції в контексті глобалізації відносин України з європейськими партнерами стають важливими чинниками формування власної національної політики у сфері імміграції та національної безпеки. Проблематика міграційного процесу, в основі якої лежить масове безробіття, економічні та політичні негаразди, що практично унеможливають молодь самостійно отримати роботу, повинна розглядатися в контексті нормативно-правового забезпечення положення мігрантів за кордоном та їхніх можливостей повернутися в рідну країну.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання міграційного процесу в Україні щодо демографічного стану, рівня життя, освіти

та зайнятості, щодо формування міжнародних відносин, основою яких виступає трудова міграція, було досліджено в наукових публікаціях таких учених, як Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, С.І. Пирожкова, О.В. Позняк, І.М. Прибиткова, У.Я. Садова, О.У. Хомра, М.О. Шульга, Т.М. Драгунова, О.В. Овчиннікова, та інших. Однак проблематика міграційних процесів у контексті нелегальної міграції, що пов'язана з економічним спадом, політичною нестабільністю та низьким рівнем життя, вимагає подальшого дослідження, зокрема уточнення та розкриття основних нормативно-правових актів, які регулюють міграційні процеси.

**Мета статті** – висвітлити нормативно-правове забезпечення в Україні щодо міграційних процесів і сформулювати систему забезпечення легальної міграції населення.

**Виклад основного матеріалу.** Звертають на себе увагу підвищені потоки трудової міграції в Україні, в межах яких відбувається цей процес, що впливає на економічні відносини, демографічний стан у країні, настрої в суспільстві. Сьогодні Україна є одним із найбільших донорів трудових мігрантів до Європи внаслідок політичної та економічної кризи в країні,

що вплинула на міграційний потік як низькокваліфікованої робочої сили, так і кадрів вищої кваліфікації. Основною причиною міграції до інших держав стали низькі зарплати та масове безробіття, які впливають на соціальний статус кожного громадянина країни. Дослідження має визначити основні напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання трудової міграції до інших країн, а також висвітлити законодавчу базу країни. Основні рекомендації вдосконалення нормативно-правової бази, що регламентує міграційні процеси в Україні, особливо трудової міграції, мають сприяти таким діям:

1) наступним вдосконаленням органів виконавчої влади, що займаються питаннями міграційних процесів, має бути створення нових відділів і центрів, що дало б можливість зменшити кількість процесів, де основним питанням є трудова міграція;

2) удосконалення нормативно-правової бази, зокрема внесення поправок до Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [1];

3) уніфікація даних у контексті зберігання та обробки інформації про потоки мігрантів та їх чисельності, що дасть можливість визначити прогнозні розрахунки, можливі соціальні та керамічні наслідки;

4) зниження рівня бюрократизації щодо перетину державного кордону, а також запобігання нелегальній міграції в Україні;

5) запозичення в країнах Європейського Союзу досвіду та підходів щодо збереження наукового та трудового потенціалу країни; Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10];

6) фінансування змін відповідно до сьогоденних запитів суспільства, що в контексті регуляторної політики держави міграційних процесів має стати одним із ключових питань у подальшій трансформації чинного законодавства;

7) запровадження матеріальних і нематеріальних мотиваційних програм, які могли б посприяти поверненню трудових мігрантів назад у країну.

Зростання міграційного процесу в контексті трудової міграції збільшить частину трудового населення, вплине на демографічний стан країни та знизить соціальну гомогенність внаслідок поновлювання населення іммігрантами [2].

У питаннях міграційної політики для зниження порушень трудової міграції державним органам влади треба запровадити такі заходи:

1) укладання двосторонніх і багатосторонніх договорів між тими державами, що є основними реципієнтами трудових мігрантів з України;

2) визначення основних етапів співробітництва між країною-реципієнтом та країною-донором у питаннях трудової міграції щодо України та інших держав, які взаємопов'язані цим питанням;

3) здійснення уніфікації стандартів України до стандартів Європейського Союзу, що регулюють рух робочої сили;

4) пришвидшення темпів у процесі імплементації положень Резолюції ПАРЕ «Наслідки розширення Європейського Союзу для свободи пересування громадян держав-членів Ради Європи» в рамках чинного законодавства;

5) запровадження нових заходів у межах чинного законодавства для запобігання відтоку високоосвічених спеціалістів і надання альтернатив в Україні, що виступає нині як держава-донор;

6) визначення основних нормативно-правових компонент, які є найбільш ефективними в міграційних процесах, і диференціювання цих компонент залежно від їхніх функціональних особливостей;

7) вдосконалення та розроблення нових підходів щодо легалізації доходів громадян України, які здійснюють свою трудову діяльність за кордоном, зокрема, в питаннях платіжних систем;

8) уникнення подвійного оподаткування доходів трудових мігрантів.

Зниження нелегальної зовнішньої трудової міграції з України є одним з основних напрямів внесення поправок до чинного законодавства. Основним мотиватором для роботодавців за кордоном щодо трудових мігрантів є їхня юридична та соціальна незахищеність, більшість нелегальних мігрантів, які мають статус нелегального трудового мігранта, змушена працювати на важкій і небезпечній роботі з низькими тарифними ставками, а також може бути звільненою без попередження.

Трудові мігранти, що прибули з України та мають статус нелегального мігранта в багатьох країнах світу, змушені працювати продовжений робочий день, не мають доступу до медичної допомоги і соціального захисту, незахищені від низької оплати праці, професійних травм, хвороб. Це питання може вирішувати налагодження зв'язків із країнами-реципієнтами трудових мігрантів із метою імплементації національних законодавчих норм, а саме частини 3

статті 25 Конституції України [3], що гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами, стаття 8 Закону України «Про громадянство України» спроможна забезпечити реалізацію конституційних прав громадян України. Однак для українського законодавства складністю регулювання трудової міграції є наявність міжнародних угод, внаслідок чого національне законодавство має бути релевантним щодо міжнародних стандартів і прийнятих угод між країнами трудового міграційного процесу. Згідно із статтею 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» щодо загрози національним інтересам і національній безпеці України, до основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві належать нелегальна міграція, а в науково-технологічній сфері – вплив учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України [5]. Однак варто зауважити, що державні органи влади, спираючись на закордонний досвід, мають використовувати практику сусідів-партнерів по Європейському Союзу для захисту національних інтересів, щоб знизити, а також створити певний баланс між еміграцією та імміграцією населення [6, с. 106–107].

Сьогодні в Україні є ряд нормативно-правових документів, що впливають на регулювання трудової міграції в інших державах. Нормативно-правову базу, що регулює міграційні процеси, можна розділити на такі групи: 1) Конституція України; 2) законодавство України про міграції загальної дії; 3) спеціальне законодавство України про міграції; 4) міжнародні правові акти регулювання процесу міграції. До першої групи нормативно-правових документів належить Конституція України, що визначає основні положення, на базі яких ґрунтується законодавство регулювання міграційних процесів. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А також зазначається регуляторний вплив, спрямований на захист прав і свобод людини. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком.

Питання регулювання міграційних процесів на рівні глобальних відносин висвітлюється у статті 9 Конституції України – чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Статтею 18 Конституції

України надається роз'яснення щодо міжнародного співробітництва – зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Статті 24 та 25 Конституції України свідчать про регулювання питання громадянства та забезпечення конституційних прав, зокрема, в статті 24 Конституції України зазначено таке: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. У статті 25 Конституції України висвітлено такі права в питаннях міграції: громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство; громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі; Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами [3].

Другу групу нормативно-правових документів описують як законодавчі норми, що впливають на міграційні процеси, створюючи навколишнє середовище для імплементації всіх нормативно-правових документів, включно з Конституцією України, а також які надають змогу діагностувати передумови, що впливають на підвищену міграцію населення до інших держав. Законодавчу базу можна згрупувати в таких напрямках:

– нормативно-правові акти, які визначають основи громадянства в країні (наприклад, Закон України «Про громадянство України») [4];

– нормативно-правові акти, що відповідають за соціальний і демографічний стан речей у країні (наприклад, Кодекс законів про працю України [7], Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року [8]);

До третьої групи нормативно-правових документів, що впливають на регулювання міжнародного міграційного процесу, можна зарахувати спеціальне законодавство України про міграцію, яке варто розділити на такі групи:

– нормативно-правові акти, що відповідають за імплементацію державної міграційної політики (Закон України «Про імміграцію» [9], Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10]);

– нормативно-правові акти, що визначають окремі заходи в міграційній політиці, на статті яких визначено певне фінансування з боку держави (постанова Кабінету Міністрів Укра-

іни «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків» [11]);

– нормативно-правові акти, які відповідають за алгоритм дій перетину кордону (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» [12], Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [13]);

– нормативно-правові акти, які диференціюють питання мігрантів – біженців, трудових, нелегальних мігрантів тощо (Закон України «Про біженців» [14], наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції «Про затвердження Порядку оформлення, видачі та продовження терміну дії посвідчення біженця» [15]);

– нормативно-правові акти, які розділяють соціальні групи на національні меншини, молодь, дітей тощо (Закон України «Про національні меншини в Україні» [16], Декларація прав національностей України [17]);

– нормативно-правові акти, що відповідають за формування нових органів влади, які здійснюють державну політику, та їх ліквідацію (постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України» [18], постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції» [19]);

– нормативно-правові акти, що відповідають за ратифікацію двосторонніх і багатосторонніх угод щодо питання трудової міграції громадян України до інших країн (Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян», Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення [20], Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» [21], Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту» [22]).

До четвертої групи треба зарахувати такі:

– міжнародні заяви, протоколи (Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності);

– міжнародні конвенції, хартії (Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенція про статус біженців, Європейська соціальна хартія);

– нормативно-правові документи (постанови, розпорядження, накази) про подання на ратифікацію Верховній Раді України відповідних міжнародних угод, рішень, заяв тощо.

Представлена на рисунку 1 схема системи забезпечення легальної міграції населення визначає основний інструментарій, що забезпечує міграційні процеси. Особлива увага приділяється трудовій міграції українських громадян через те, що нині вона набрала широких обертів і потребує пильної уваги з боку держави.

По-перше, було визначено два блоки:

1) Запобігання нелегальній трудовій міграції, що спирається на такі заходи: двосторонні та багатосторонні договори, етапи співробітництва країни-реципієнта та країни-донора, уніфікація стандартів України до ЄС щодо трудових мігрантів, імплементація положень резолюції ПАРЄ, запобігання відтоку високоосвічених спеціалістів, функціональні особливості нормативно-правових компонент, збільшення варіантів легалізації доходів мігрантів, уникнення подвійного оподаткування;

2) Удосконалення можливостей легальної трудової міграції: модернізація органів виконавчої влади, внесення поправок до нормативно-правової бази, уніфікація даних, зниження рівня бюрократизації, запозичення досвіду ЄС, фінансування змін регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування, мотиваційні програми.

По-друге, визначено принципи змін у законодавчому полі у разі виникнення запитів у суспільстві, до них варто зарахувати такі: інтеграцію, розмежування, адаптацію, компонування, співробітництво та поліморфність.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи вищевикладене, варто звернути увагу на низку прогалин у нормативно-правовому забезпеченні міграційних процесів за участі громадян країни. Також варто звернути увагу на приведення до міжнародних документів нормативно-правових актів чинного українського законодавства щодо працівників-мігрантів. Зміна законодавчого поля в напрямі євроінтеграційних процесів надасть можливість уникнути плутанини та постійного доповнення до українських нормативно-правових актів у разі виникнення питань щодо регулювання соціально-економіч-

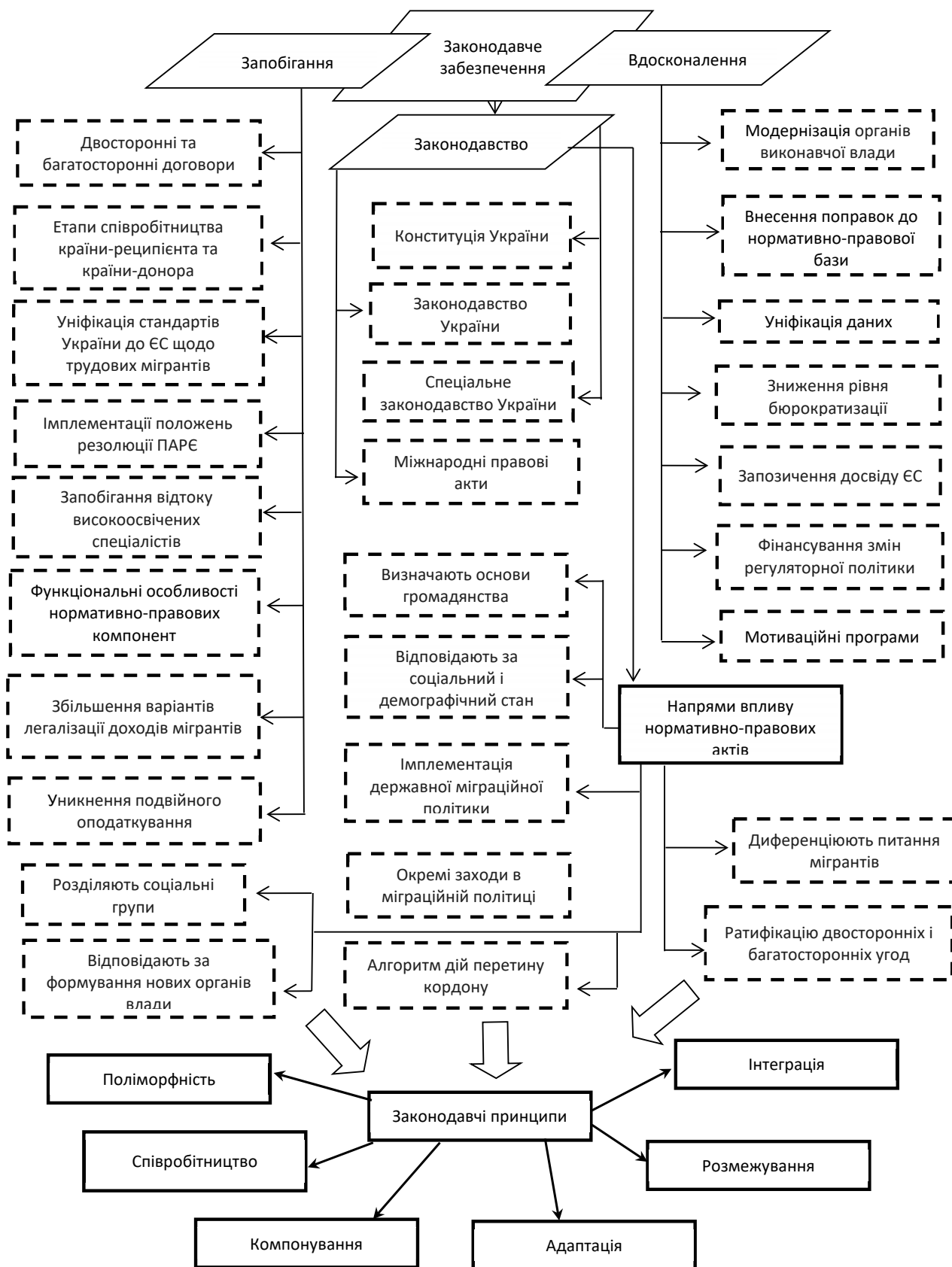


Рис. 1. Схема системи забезпечення легальної міграції населення

ної та соціально-політичної діяльності мігрантів. Крім того, міграційний процес потребує постійних змін щодо прав та обов'язків трудових іммігрантів та емігрантів, а також визначення механізмів захисту з боку України в процесі трудової еміграції українських громадян починаючи від отримання консультацій і закінчуючи поверненням до батьківщини.

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію». 2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
2. Луців В.Б. Особливості трудової міграції в Україні. 2017. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/23067/1/94-97.pdf>.
3. Конституція України. 1996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Закон України «Про громадянство України». 2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.
5. Закон України «Про основи національної безпеки України». 2003. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Романюк М.Д. Міграційні загрози національній безпеці України: сучасні виклики, проблеми подолання. Демографія та соціальна економіка. 2015.
7. Кодекс законів про працю України. 1971. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. Постанова КМУ «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року». 2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>.
9. Закон України «Про імміграцію». 2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.
10. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». 2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
11. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. 2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/947-2005-%D0%BF>.
12. Постанова КМУ «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України». 1995. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.
13. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України». 1994. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
14. Закон України «Про біженців». 2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
15. Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції «Про затвердження Порядку оформлення, видачі та продовження терміну дії посвідчення біженця». 2005. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1319-05>.
16. Закон України «Про національні меншини в Україні». 1992. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
17. Декларація прав національностей України. 1991. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>.
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України». 2010. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/42-2010-%D0%BF>.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції». 2007. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1315-2007-%D0%BF>.
20. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян, Договору між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення». 2002. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203\\_019](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203_019).
21. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб». 2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116-17>.
22. Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту». 2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-15>.

#### Муц Луай Файсал Системы нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні

*Указаны основные задачи и проблемы нормативно-правовой среды, которые влияют на миграционные процессы, в частности на трудовую миграцию. Обращено внимание на основные направления совершенствования нормативно-правового регулирования трудовой миграции в другие страны, а также освещена законодательная база страны, которая влияет на миграционные процессы. Исследован ряд нормативно-правовых документов, влияющих на регулирование трудовой миграции, и дана характеристика нормативно-правовой базы, которая делится на четыре группы, регулирующие миграционные процессы. Подчеркнуты основные мероприятия в вопросах миграционной политики для снижения нарушений трудовой миграции. В статье на фоне роста миграционного процесса в контексте*

*трудоваї міграції вказано демографічне становище країни і соціальну гомогенність внаслідок відродження населення іммігрантами. Предложена схема системи забезпечення легальної міграції населення. Підведені ітоги відносно євроінтеграційних процесів, які дозволять уникнути плутанини і постійного доповнення до українських нормативно-правових документів в разі виникнення питань по регулюванню соціально-економічної і соціально-політичної діяльності мігрантів.*

**Ключевые слова:** демографическое состояние, трудовая миграция, нормативно-правовые акты, национальная безопасность, государственная миграционная политика, страна-реципиент, страна-донор.

**Muts Luai Faisal. System of normative and legal regulation of migration processes in Ukraine**

*The main tasks and problems of the regulatory environment affecting migration processes, in particular labor migration, are outlined. The paper focuses on the main directions of improvement of the legal regulation of labor migration to other countries, as well as the legislative framework of the country that influences migration processes is highlighted. A number of normative legal documents influencing the regulation of labor migration have been explored and a regulatory-legal base is divided into four groups regulating migration processes. The main measures in the field of migration policy are emphasized, to reduce violations of labor migration. In the course of scientific work against the backdrop of the growth of the migration process, in the context of labor migration, the demographic status of the country and social homogeneity due to the renewed population of immigrants are indicated. The scheme of the system of ensuring legal migration of the population is offered. The results of the European integration processes, which will allow avoiding confusion and permanent additions to the Ukrainian legal documents in case of questions on the regulation of socio-economic and socio-political activities of migrants, are summed up.*

**Key words:** demographic status, labor migration, normative acts, national security, state migration policy, recipient country, donor country.