

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ



ПАВЛО РОМАНЮК

Радник з правових питань
Громадянської мережі ОПОРА

БОГДАН МОХОНЧУК

Радник з правових питань
Громадянської мережі ОПОРА

КИЇВ — 2025

РЕЗЮМЕ

Запропоновані рекомендації охоплюють ключові напрями реформування міграційної політики України: від удосконалення інституційної спроможності та координації профільних органів до систематизації законодавства шляхом розробки Міграційного кодексу. Вони спрямовані на уточнення правового статусу іноземців та осіб без громадянства, посилення захисту прав трудових мігрантів і залучення іноземних абітурієнтів, модернізацію підходів до питань громадянства, підвищення прозорості й доступності роботи органів державної влади у сфері міграції, спрощення адміністративних процедур та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів. Окрема увага приділена необхідності адаптації виборчого законодавства до європейських норм у контексті майбутнього членства в ЄС та юридичним інструментам, спрямованим на сприяння політиці репатріації.

Реалізація цих кроків, що ґрунтуються на аналізі, представленому в документі [«Міграційна політика України: правове регулювання та євроінтеграція»](#), сприятиме побудові більш прозорої, ефективної й справедливої системи управління міграційними процесами, зміцненню правової держави, захисту прав людини та послідовному руху України на шляху європейської інтеграції.

Аналітичний документ «Міграційна політика України: правове регулювання та євроінтеграція» розкриває комплексні виклики, що постали перед Україною у сфері міграції й були загострені повномасштабним російським вторгненням. Масова міграція, демографічні зміни, необхідність адаптації законодавства до нових реалій та зобов'язання в межах євроінтеграційного курсу вимагають системних і зважених рішень. Аналіз поточної ситуації, правового поля та міжнародних стандартів, представлений у згаданому документі, виявив низку проблемних аспектів та сфер, що потребують удосконалення — від координації між державними органами до питань громадянства та забезпечення прав мігрантів.

З огляду на виявлені проблеми та з метою формування ефективної, гнучкої й людиноцентричної міграційної політики, яка відповідатиме національним інтересам України та її євроінтеграційним прагненням, пропонуємо наведені нижче рекомендації.

1. Повноваження у сфері міграції розподілені між щонайменше 6 органами виконавчої влади, серед яких Міністерство внутрішніх справ України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство економіки України, Міністерство освіти і науки України. Також до цього переліку можна додати Верховну Раду України і Кабінет Міністрів України. Водночас саме Міністерство внутрішніх справ України забезпечує формування державної політики у сфері міграції, а Державна міграційна служба України її реалізує. В такому разі виникає потреба в ефективній координації між цими структурами, оскільки розрізнені підходи можуть призводити до фрагментації загальної стратегії та розбіжностей у реалізації політик. Крім цього, враховуючи суттєві зміни в питаннях внутрішньої й зовнішньої міграції, зумовленої повномасштабним вторгненням, варто переглянути кількість територіальних підрозділів Державної міграційної служби та розглянути доцільність впровадження концепції мобільних.

2. Україна має широку нормативну базу в сфері міграції. Серед основних Законів України можна виділити «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про закордонних українців». Окремі положення також викладені в трудовому, освітньому законодавстві тощо. Водночас обсяг підзаконних актів (постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерств тощо) у цій сфері є надмірним, що може ускладнювати як їх застосування органами державної влади, так і розуміння іноземцями й особами без громадянства. З огляду на це, можемо дати такі рекомендації:

- закріпити положення, які визначають права і свободи, гарантії їх реалізації, основні обов'язки іноземців та осіб без громадянства, ключові процедури та питання отримання певних статусів на рівні законів, а не підзаконних актів (останні своєю чергою повинні стосуватися порядків діяльності органів влади);
- виокремити в законах розділи, які стосуються права і свобод іноземців та осіб без громадянства, а також порядків їх реалізації, розмежувавши ці положення з порядками і процедурами, які застосовують органи державної влади;
- розглянути можливість кодифікації законодавства на основі концепції Міграційного кодексу України.

3. В Україні передбачено два основні різновиди посвідок — на постійне і на тимчасове проживання. Дані ДМС свідчать, що з 2022 року в Україні суттєво скоротилася кількість осіб, які отримали посвідку на тимчасове проживання (приблизно вчетверо, якщо порівнювати 2025 рік із 2021-м), але при цьому кількість документованих посвідками на постійне проживання залишалася стабільною. Недоліком законодавчого регулювання є використання складних із погляду законодавчої техніки конструкцій (наприклад, значна кількість відсилочних норм між статтями 4 «Підстави для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» і 5 «Посвідка на постійне проживання та посвідка на тимчасове проживання», що може вважатися невідповідністю принципам правової визначеності й передбачуваності як складових верховенства права),

а також суттєво розширене регулювання питань (зокрема подання документів, підстав для відмови чи скасування посвідок) підзаконними актами (що може розглядатися як невідповідність принципам мінімізації дискреційних повноважень і заборони свавілля як складових верховенства права).

Крім цього, варто забезпечити синхронне відображення усього змісту сторінок щодо постійного і тимчасового проживання в українськомовному й англійськомовному варіантах на сайті ДМС, що важливо з огляду на складність для сприйняття законодавчого регулювання. Також варто розглянути можливість перекладу сторінок (насамперед найнеобхідніших для реалізації прав іноземцями й особами без громадянства, зокрема тих, які стосуються отримання дозволу на імміграцію, посвідок на тимчасове або постійне проживання, візових документів тощо) на сайті ДМС та інших органів державної влади додатковими мовами. При цьому для визначення першочергових мов можна виходити з різних критеріїв — географічних (країни-сусіди, країни-члени ЄС), політичних (країни з найбільш тісними зв'язками або укладеними угодами про співробітництво), економічних (найбільш перспективні для залучення мігрантів країни), взаємності (країни, куди емігрувало найбільше українських громадян).

4. Працевлаштування іноземців та осіб без громадянства в Україні регулює Закон України «Про зайнятість населення», який за загальним правилом вимагає отримання в Державному центрі зайнятості дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства (хоча для окремих категорій громадян це не вимагається). За даними Міністерства економіки України, порівняно з 2021 роком у 2024 році (21,8 тис. та 6,1 тис. відповідно) кількість оформлених дозволів для застосування праці іноземців зменшилася, що пов'язано з нестабільною зовнішньополітичною ситуацією і розв'язанням військової агресії російської федерації проти України. Водночас пріоритетні напрямки залучення трудових мігрантів із відповідним обґрунтуванням мають бути відображені в стратегії державної міграційної політики та потребують більш сприятливих правових режимів — як податкових, так і з точки зору отримання дозволів на працю, імміграцію та проживання.

Натомість Мінекономіки наголошує, що активно впроваджує заходи для стимулювання повернення громадян в Україну. Йдеться про залучення донорської допомоги з відновлення, прямого іноземного інвестування, сприяння експорту

вітчизняних товаровиробників задля збереження і створення нових робочих місць, впровадження заходів активної політики зайнятості на національному ринку праці. Таку діяльність варто проводити на основі конкретних напрямків та цільових показників для оцінки ефективності вжитих заходів.

5. Питання навчання іноземців та осіб без громадянства додатково регулюють Закони України «Про освіту» та «Про вищу освіту». З точки зору кількості іноземних абітурієнтів яскраво простежується негативна динаміка, вочевидь зумовлена повномасштабним вторгненням. У цій сфері необхідно виокремити пріоритетні спеціальності та напрями підготовки, створити сприятливі умови для вступу іноземців та осіб без громадянства, а також адаптувати навчальні програми. Найбільша кількість абітурієнтів та запрошень на навчання в Україні стосуються громадян таких країн: Китай, Азербайджан, Індія, Грузія, Марокко, Туреччина, Туркменістан, Нігерія.

Позитивним зрушенням є створення офіційної інтернет-платформи «Study in Ukraine», доступної англійською, французькою й українською мовами. Водночас варто розглянути можливість розширення переліку мовних версій платформи, враховуючи мови країн, звідки походять найбільше абітурієнтів. Крім цього, навчання є передумовою працевлаштування, тому при визначенні напрямів підготовки та визначення найбільш перспективних країн для залучення іноземних студентів необхідна взаємодія Міністерства освіти і науки України, закладів освіти, Міністерства економіки України й Державної служби зайнятості.

6. В Україні також існує спеціальний статус для іноземців та осіб без громадянства, які мають українське етнічне походження (належність особи або її предків до української нації та визнання нею України батьківщиною свого етнічного походження) або походять з України — закордонний українець. На основі даних з відкритих джерел за 2021 та 2024 роки можна зробити висновок, що кількість закордонних українців є незначною. Однак в умовах масової та тривалої міграції громадян за кордон, яка призводить до асиміляції та можливого отримання громадянства країн перебування, статус закордонного українця може бути важливою складовою збереження зв'язків з Україною та підтримки етнічних українців за кордоном. Державі варто розглянути питання розширення переліку прав і можливостей для створення додаткових стимулів для отримання статусу закордонного українця.

7. Питання реадмісії регулюють Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, а також угоди про реадмісію. Дані ДМС свідчать, що кількість запитів про реадмісію в Україну за стандартною процедурою суттєво вища, ніж кількість запитів про реадмісію з України. Стосовно запитів про реадмісію з України, то протягом 2021-2025 років найбільше їх надходило з Німеччини та Польщі, однак щодо Німеччини їх кількість суттєво скоротилася з 2023 року.

Регулювання реадмісії на рівні закону є незначним. Хоча частина цих процедур та особливості їх застосування з конкретними країнами визначені міжнародними договорами й імплементаційними протоколами, привертає увагу значний пласт регулювання на рівні Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб. Ідеться про деякі ключові дефініції (такі як власне «реадмісія» і «транзитне перевезення»), розподіл компетенцій між органами влади, регулювання різних процедур реадмісії (прискореної та стандартної). Такі положення можуть обмежувати права і свободи, тому повинні регулюватися на рівні закону. Крім цього, у законодавстві (зокрема його спеціальних, а не загальних нормах) недостатньо уваги приділено гарантіям правового захисту та допомоги осіб, які підлягають реадмісії.

Недоліком є й відсутність структурованого і вичерпного переліку договорів про реадмісію, розміщеного на сайтах органів державної влади. На сайті Державної прикордонної служби України є сторінка «Міжнародні договори та нормативно-правові акти України, що регламентують повернення іноземців та осіб без громадянства відповідно до рішень, прийнятих органами державної влади України», яка містить 3 гіперпосилання, 2 з яких — це «Міжнародні договори з ЄС та з державами-членами ЄС про реадмісію осіб» та «Міжнародні договори з державами, які не є членами ЄС, про реадмісію осіб та про приймання та передачу осіб, які перебувають на території держав нелегально». Перша вкладка містить посилання на Угоду про реадмісію з ЄС та 5 імплементаційних протоколів (з Австрією, Чехією, Естонією, Польщею та Литвою), а друга (станом на час підготовки цього документа) не містить жодного посилання на укладені договори.

8. Дані ДМС свідчать, що кількість рішень про визнання біженцем з 2021 року різко зменшувалася, тоді як кількість рішень про додатковий захист залишається на відносно сталому рівні. Загальна кількість осіб, які звертаються за отриманням таких статусів, залишається низькою, а тимчасовий захист в Україні взагалі не застосовувався з 2021 року.

Статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регулює Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI. Також у 2002 році Україна приєдналася до Конвенції та Протоколу про статус біженців. Недоліком закону є значна кількість бланкетних норм, які не відсилають до конкретних положень законодавства, тому ускладнюють можливість людям, яких цей закон стосується, прогнозувати свою поведінку. Саме тому доцільно визначити вичерпний перелік прав біженців або принаймні відсилати до конкретного положення законодавства (абзацу, пункту, статті тощо) для забезпечення передбачуваності.

9. На виконання [Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи «Агресивна війна Росії проти України: потреба гарантувати відповідальність та не допустити безкарності», яку ухвалила 9 квітня 2025 року](#), потрібно продовжити статус тимчасового захисту для українців до встановлення міцного, справедливого та всеосяжного миру в Україні, які ґрунтуються на довгострокових мирних угодах, щоб не наражати українців на подальші небезпеки та нестабільність.

10. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає різні процедури повернення іноземців та осіб без громадянства, які не мають або втратили підстави законного перебування в Україні. Основними з них залишаються процедури добровільного повернення, примусового повернення та примусового видворення.

За даними ДМС, після початку повномасштабного значно зменшилася кількість рішень про добровільне повернення (хоча їх загальна кількість була і є незначною) та примусове повернення. Водночас кількість рішень про примусове видворення збільшилася, а кількість рішень про заборону в'їзду залишається на приблизно однаковому рівні.

При цьому в правовому регулюванні цих питань на рівні закону існують недоліки. Так, у ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без

громадянства» зазначено, що рішення про примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства приймають органи ДМС, СБУ або охорони державного кордону, при цьому рішення суду у цій статті згадані лише у ч. 3 для розміщення іноземців та осіб без громадянства у пунктах тимчасового перебування. Тому на рівні Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» необхідно прямо зазначити, що рішення про примусове видворення приймає суд.

Водночас у п. 4 Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства зазначено, що примусове видворення застосовується на підставі рішення органів ДМС, СБУ або охорони державного кордону на підставі винесеної за позовом цих органів/підрозділів постанови адміністративного суду про примусове видворення. Така конструкція породжує проблему щодо того, хто встановлює юридичні факти, які є підставою для застосування процедури примусового видворення. Для застосування подібних заходів примусового характеру і за наявності судового контролю потрібно чітко вказати, що рішення приймає суд, а органи ДМС, СБУ або охорони державного кордону є лише позивачами у зазначених справах.

11. Верховній Раді України варто розглянути можливість запровадження множинного громадянства в законодавстві України для збереження зв'язків вимушено переміщених за кордон громадян в межах політики репатріації. Конституційному Суду України рекомендуємо надати офіційне тлумачення ст. 4 Конституції України, яке передбачає, що в Україні існує єдине громадянство.

12. На виконання ст. 39 та 40 Хартії ЄС для забезпечення активного і пасивного виборчих прав громадян ЄС необхідно передбачити винятки з цензу громадянства України на виборах до Європарламенту (порядок організації й проведення яких ще повинен бути врегульований) та місцевих виборах. Варто внести системні зміни до Виборчого кодексу України, які забезпечать громадянам ЄС право голосу і балотуватися, а також похідні від них виборчі права (наприклад право бути членом виборчої комісії, брати участь у передвиборній агітації та її фінансуванні, здійснювати спостереження від окремих суб'єктів та ін.). Також рекомендовано сприяти реалізації інших політичних прав мігрантів на виконання рекомендації ПАРЕ №15832 від 25.09.2023.

Ця публікація є частиною проєкту «Шляхи до прогресу: Німецько-українські діалоги про верховенство права для вступу до ЄС», що реалізується Інститутом європейської політики (Берлін) у співпраці з Громадянською мережею ОПОРА та фінансується проєктом GIZ «Посилення наближення України до ЄС у сфері верховенства права» (3E4U)* за дорученням Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

