

*Марта Шелемба,**кандидат політичних наук, доцент**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

УКРАЇНСЬКЕ МІГРАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ ДО ВСТУПУ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Україна тривалий період реалізує політику щодо інтеграції до Європейського Союзу, визначивши вказану ціль елементом власної зовнішньої політики. Від моменту набуття незалежності країна прагнула активізації відносин із ЄС, і вказане в кінцевому рахунку привело до розробки політики щодо євроінтеграції. На початку повномасштабного вторгнення РФ до України (у червні 2022 р.) Європейською радою було ухвалено рішення стосовно надання Україні статусу кандидата щодо членства в ЄС. Зазначеним рішенням було визнано багаторічні зусилля України стосовно приведення основних сфер управління до європейських норм та стандартів. Набуття вказаного статусу передбачає більш сприятливі перспективи щодо здійснення потрібних реформ та інтеграційних заходів у різних сферах. Управління міграцією також є сферою, нормативно-правове забезпечення якої повинно бути врегульовано з урахуванням положень законодавства ЄС.

Розглянемо стан українського міграційного законодавства в контексті процесу підготовки до вступу в Європейський Союз.

Нормативно-правове забезпечення міграційної політики України представлене положеннями міжнародних правових актів, конституційними нормами і нормами національного законодавства щодо вказаної проблематики. Відповідно констатуємо, що українське міграційне законодавство представлене нормами національного та міжнародного права. Як свідчать наукові матеріали (робота К. Ізбаш та С. Дерев'янкіна [4]), певні міжнародно-правові документи націлені на регулювання міграційних процесів. Це, зокрема, низка міжнародних актів, ратифікованих Україною, серед яких виділяємо: Конвенцію про статус біженців, Декларацію Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці, Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, Європейську соціальну хартію, Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод тощо.

Нормами та приписами Конституції України, конкретизованими на рівні законів та підзаконних актів, встановлено основні положення нормативно-правового забезпечення міграційних процесів у державі. Аналіз еволюції розвитку українського міграційного законодавства свідчить, що основними підзаконними актами, які регулюють сучасну міграційну політику України (в тому числі в контексті підготовки до вступу в Європейський Союз) виступають: Указ Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 р. [8], яким встановлено основні стратегічні засади, що

визначають основи національної безпеки України; розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12.07.2017 р. [7], в рамках якого визначено стратегічні програмні засади регулювання міграційної політики до 2025 р.

Положеннями розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12.07.2017 р. [7] передбачено орієнтир на здійснення заходів поступової гармонізації українського міграційного законодавства та політики в цій сфері до стандартів, які дають в ЄС (п. 3 Загальної частини). Зазначене визначає, що буде здійснено адаптацію українського законодавства до концепцій та законів ЄС у сфері управління міграцією. Слід зазначити, що Україна, регламентуючи міграційні процеси, буде визнавати пріоритетність норм, встановлених у законодавстві ЄС, над нормами, які стосуються міграції і визначені в положеннях українського законодавства. В цьому разі підвищення рівня гармонізації українського міграційного законодавства до норм міграційного законодавства у сфері ЄС сприятиме підвищенню гарантування захисту прав і законних інтересів громадян України в ЄС [2].

Варто зазначити, що напрями гармонізації українського міграційного законодавства до стандартів ЄС встановлено в положеннях Цілі 15 розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12.07.2017 р. [7], зміни до якого внесено у січні 2024 р. з урахуванням контексту подій воєнного часу. В змісті вказаної цілі визначено перелік проблем українського міграційного законодавства, які обумовлюють невідповідність існуючим стандартам ЄС [5]. Зокрема вказано, що їх склад сформульовано Європейською Комісією 08.11.2023 р. у змісті Повідомлення SWD(2023) 699 до інституцій ЄС. До ключових проблем зазначеного характеру віднесено такі, як:

- потреба перегляду складу третіх країн, з якими в Україні ухвалено існування безвізового режиму. Вказане необхідно для того, щоб його склад відповідав візовій політиці ЄС;
- проблема забезпечення координації та інституційної співпраці між органами державної влади. В цьому разі вказано на неефективність процесу, яка обумовлює незадовільну реалізацію державного управління у сфері міграції;
- відсутність дорожньої карти, яка визначає двосторонню співпрацю із інституцією ЄС, що регулює питання надання притулку;
- відсутність затвердженого механізму співпраці та координації на рівні відповідних відомств у разі виникнення загрози міграційних викликів. Європейська Комісія вказала на проблему, аналогічну стосовно співпраці та координації взаємодії на рівні органів державної влади України;
- відсутність правил, які б визначали склад обов'язків компаній, які здійснюють перевезення іноземних громадян на українську територію. Вказане питання пов'язане із визнанням суб'єктів, які здійснюють перевезення іноземних громадян, відповідальними щодо безпеки останніх (що особливо важливо в контексті військових подій в Україні).

Керуючись визначеним переліком проблем, встановлених Європейською Комісією, в змісті вищезазначеної цілі 15 розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12.07.2017 р. [7] (із змінами від 19.01.2024 р.) викладено склад оптимізаційних заходів, націлених на їх усунення.

Слід відмітити, що для вирішення вищезазначених проблем було схвалено розпорядження Кабінету Міністрів України № 837-р. від 03.09.2024 р. [6]. Питання гармонізації українського міграційного законодавства до стандартів ЄС у зазначеній сфері встановлено положеннями завдання 19. Вказаним завданням визначено реалізацію переліку оптимізаційних заходів. Варто виокремити ті, які стосуються нормативно-правового забезпечення в цій сфері, зокрема:

- захід щодо внесення змін до окремих нормативно-правових актів відносно верифікації та ідентифікації громадян України, осіб, які не мають громадянства, іноземних громадян. Визначено, що вказаний захід передбачено реалізувати через розробку відповідного законопроекту, який буде розглянуто та ухвалено Верховною Радою України, його розробка та подання віднесено до повноважень ДМС України та МВС України. Варто зазначити, що на вказаний напрям Україні вказують кілька разів, навіть розроблено законопроект у цій сфері в 2022 р., але при розгляді було здійснено зауваження до нього з боку Комітету Верховної Ради з питань цифрової трансформації і скеровано на доопрацювання [1]. Відповідно вказане питання на нинішньому етапі залишається невирішеним;

- захід щодо створення нормативно-правового забезпечення діяльності інституції Національний контактний пункт органу «Європейська міграційна мережа» в Україні. Було передбачено, що з боку ДМС України та МВС України буде підготовлено відповідний підзаконний акт, який буде ухвалено Кабінетом Міністрів України у 3 кварталі 2024 р. Варто зазначити, що вказаний захід було реалізовано, а саме ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України № 1322 від 19.11.2024 р. [3], в якій встановлено нормативно-правове забезпечення окремих аспектів взаємодії на рівні Контактного центру із співробітництва (Національного контактного пункту) та органу «Європейська міграційна мережа». В зазначеному нормативному акті визначено правові підстави функціонування Національного контактного пункту, встановлено його структуру, функції та ключові завдання тощо, вказано на строки інформування Європейської Комісії про створення та діяльність зазначеного органу. Вказана рекомендація Європейської Комісії реалізована Україною майже в строки, що свідчить про ефективність законотворчої діяльності в цьому напрямі;

- захід із визначення організаційного механізму стосовно співпраці та координування у випадку виникнення міграційних загроз. Відповідно до зауважень Європейської Комісії, на нинішньому етапі відсутня налагоджена та чітка взаємодія між органами влади, відомствами та відповідними структурами, які займаються питаннями міграції в ЄС. Як зазначено вище, вказані проблеми відмічено в цілі 15 розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12.07.2017 р. [7]. Аналіз нормативно-правових документів свідчить, що в Україні не розроблено окремого документа стосовно такого механізму співпраці та координації на рівні відповідних органів. Але зміст положень Постанови Кабінету Міністрів України № 1322 від 19.11.2024 р. [3] визначає права, завдання та структуру Координаційного центру щодо взаємодії із органом «Європейська міграційна мережа». Відповідно вказаний орган відповідає за координацію заходів державних органів, відомств у разі настання міграційної кризи. Хоча, відсутній нормативно-правовий акт, який би чітко визначав механізм координації та співпраці на рівні зазначених інституцій в Україні.

Отже, існує потреба подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення для вирішення вказаної проблеми;

– ухвалення правил, які б визначали склад обов'язків компаній, які здійснюють перевезення іноземних громадян на українську територію. Реалізація розробки заходу покладено на такі інституції, як: Адміністрація Держприкордонслужби, Мінінфраструктури, МВС України, інші зацікавлені суб'єкти. На нинішньому етапі не реалізовано зазначений захід, що свідчить про необхідність подальших кроків у цій сфері.

Наприкінці дослідження можемо констатувати, що українське міграційне законодавство в процесі підготовки до вступу в Європейський Союз зазнає суттєвих позитивних трансформацій. Найбільш суттєві його зміни відбувались у період з 2017 р. по нинішній період. Вказане було визнано на рівні європейських партнерів. Хоча ще існують певні питання, які потребують вирішення у законотворчому полі для усунення проблем взаємодії на рівні українських та європейських інституцій, які функціонують у сфері регулювання міграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Висновок на проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань ідентифікації та верифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства (реєстр. № 8151 від 24.10.2022). URL: <https://komit.rada.gov.ua/documents/dijalnist9skl/vysnovky9skl/74630.html>
2. Грицишена З. О. Виклики для державної міграційної політики в умовах військової агресії // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 8. <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.8.15>
3. Деякі питання співробітництва з Європейською міграційною мережею: Постанова Кабінету Міністрів України № 1322 від 19.11.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1322-2024-%D0%BF#Text>
4. Ізбаш К. С., Деревянкін С. Л. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення міграційної політики України в умовах воєнного стану // Південноукраїнський правничий часопис. 2024. № 2. С. 153–158.
5. Онуфрик М. Міграційна політика України: чи може ужитися в одному документі євроінтеграція та повернення українців // ANTS. 2024. URL: <https://ants.org.ua/migracijna-polityka-ukrayiny-chy-mozhe-uzhytysya-v-odnomu-dokumenty-yevrointegracziya-ta-povernennya-ukrayincziv/>
6. Про затвердження плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 837-р. від 03.09.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-2024-%D1%80#Text>
7. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>
8. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 392/2020 від 14.09.2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>