

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

**Весельська Л.А.**

*кандидат наук державного управління,  
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою,  
Національна академія державного управління  
при Президентові України*

### **КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ НЕДОЛІКІВ ТА ПРОПОЗИЦІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ**

Концепцію державної міграційної політики України затверджено Указом Президента у травні 2011 р. [1]. Згодом був затверджений і План заходів з її реалізації [2]. Формально вимога Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС була виконана. Проте даний документ був майже непомічений громадськістю і вкрай критично оцінений спеціалістами [3]. Справа в тім, що довгоочікувана Концепція (перші спроби затвердження концептуальних засад міграційної політики датуються ще початком 2000-х рр.), яку отримала Україна, скоріше нагадує ізагальниней план заходів міністерств та відомств, ніж документ стратегічного характеру. У ній відсутня загальна ідея, немає визначення специфіки міграційної ситуації в Україні і обумовлених нею викликів, залишаються незрозумілими цілі, які держава планує досягти засобами міграційної політики. Немає в Концепції й зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, у т.ч. з тими, які мають ключове значення для розвитку міграційних процесів та управління ними, а саме, стратегією соціально-економічного та демографічного розвитку.

Концепція складається з розділів, що висвітлюють напрями державної міграційної політики, завдання державних органів, заходи з реалізації. Однак ієрархія та послідовність положень, що містить документ, сумнівна, в тексті безліч повторів, коли одна й та ж теза подається спершу як мета, потім як завдання, а надалі з невеликими редакційними змінами виникає серед заходів реалізації. Відсутніми є визначення строків виконання висунутих завдань, ресурси, моніторинг результатів та подальші кроки реалізації.

Недоліки Концепції державної міграційної політики України закладено ще у процесі її підготовки. Документ, підписаний Президентом, був лише доопрацьованим Міністерством юстиції варіантом проекту, який неодноразово вносився в парламент і був ним відхилений. Не залучалися до його підготовки вчені, експерти, представники громадськості. В результаті, чинна Концепція іноді, сприяє дезорієнтації суспільства. До прикладу, серед стратегічних напрямів реалізації міграційної політики знаходимо «створення сприятливих

умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав». З цього випливає, що однозначно важлива теза про сприяння поверненню мігрантів не стосується ні працівників-мігрантів, оскільки вони є громадянами України, які не проживають в зарубіжних державах постійно, а перебувають там тимчасово, ні «закордонних українців», тобто іноземців українського походження, які хоча й живуть в зарубіжних країнах постійно, проте не є громадянами України.

Потребує уваги й те, що План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики не має прямого узгодження з неї. Тобто, відсутність чітко сформульованих цілей виявляється у неможливості вибудувати ефективні засоби з їх досягнення. План, по суті, є реакцією міністерств та відомств на вимогу керівництва держави взяти участь в реалізації Концепції, а не комплексно розробленим керівництвом до дії, націленим на досягнення синергетичного ефекту. Це означає, що чинна Концепція державної міграційної політики України не може відігравати роль дороговказу для суспільства та влади у сфері міграції. Більше того, даний документ взагалі не відповідає поняттю «концепція». Адже згідно з енциклопедичним визначенням, «концепція – спосіб розуміння, трактування процесів або явищ. У державному управлінні – це форма провідного ідейного задуму під час формування державної політики..., концепція має визначати стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів на національному рівні і слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань» [4, с. 312].

На нашу думку, Концепція міграційної політики повинна забезпечити перехід держави від політики в сфері міграції реактивного характеру, відповідь на внутрішні та зовнішні чинники, до більшої активної і цілеспрямованості.

Якщо, основним принципом, на якому вона має будуватися, має стати принцип безумовного пріоритету прав людини, то Концепція має спрямовуватись на формування такої міграційної політики, яка б надавала змогу українцям, які обрали шлях міграції, задовольнити власні запити і потреби, створити кращі умови життя для себе і своїх близьких, збільшити віддачу від застосування свого людського капіталу.

Концепція має також будуватися на принципі недискримінації іноземців, поваги до права на притулок і зобов'язань із захисту біженців, що належать до загально прийнятих у світі стандартів. Водночас, Концепція має озброїти владу і суспільство засобами захисту національних інтересів у сфері міграції.

Ми вважаємо, що міграційна політика тісно пов'язана з внутрішньою політикою держави, що також має знайти відображення при її концептуалізації, адже нинішній склад та інтенсивність міграційних потоків є результатом сучасного соціально-економічного розвитку. Тому державна міграційна політика має спиратися на подолання економічної кризи, підвищення рівня зайнятості і рівня життя людей, захист національного ринку праці.

Крім того, міграційна політика є нерозривною від зовнішньої політики. У зв'язку з цим має враховуватися геополітичне розташування України між ЄС та Росією, специфіка сусідства. І на Заході, і на Сході на сьогодні вироблено

струнку міграційну доктрину, визначено власні цілі в міграційній сфері, що полягають у залученні іммігрантів за селективним принципом (освічені, кваліфіковані, молоді, споріднені за мовою та культурою). Як це, так і керування кордонами, візова політика, ставлення до реадмісії сусідніх держав безумовно впливають на міграційну ситуацію в Україні. Отже, Концепція повинна відображати широке розуміння міграційної політики, коли державне регулювання міграційними процесами зводиться до режиму кордонів, порядку в'їзду-виїзду та статусу іноземців.

Аби дійсно стати керівним у сфері міграційної політики документом, Концепція державної міграційної політики має містити інструменти реалізації сформульованих цілей, тобто чіткі вказівки на необхідні для цього фінансові, людські ресурси, науково-методичне, інформаційне забезпечення. Іншими словами, після визначення того, що ми б хотіли досягти у сфері управління міграціями, необхідно визначити, як ми цього плануємо досягати і за рахунок яких ресурсів. Крім того, однією з головних складових Концепції державної міграційної політики має стати механізм оцінки результатів її реалізації, уточнення тактичних цілей і засобів їх досягнення залежно від змін внутрішньої та міжнародної ситуації.

Щоби досягти успіху у впровадженні міграційної політики, необхідна низка передумов, зокрема:

- глибоке розуміння міграційної ситуації в країні, чітка і достовірна міграційна статистика та наукові дослідження;
- узгоджена взаємодія та координація між дотичними урядовими структурами, органами місцевого самоврядування, соціальними партнерами, неурядовими організаціями;
- законодавче регулювання міграційних процесів, яке б забезпечувало захист прав мігрантів;
- ефективні інституції.

Активна міграційна політика, яка здатна сприяти розвиткові держави, має характеризуватися комплексністю, тобто єдністю погляду на всі міграційні потоки та стадії міграційного процесу, а також включенням міграційних питань у всі інші напрями політичної діяльності держави.

До чинників, які стають на заваді формуванню та реалізації адекватної політики у сфері міграції, можна зарахувати міжвідомчу незгодженість, нездатність сформулювати загальнодержавний підхід, залишаючись у межах вузьковідомчих інтересів, брак коштів та кадрів спеціалістів. Разом з тим, навіть за несприятливих економічних умов і неможливості виділення на реалізацію міграційної політики належних коштів робота із підготовки Концепції державної міграційної політики здатна сприяти налагодженню внутрішньоурядової координації, співпраці відповідних державних органів з представниками громадянського суспільства, удосконаленню міграційної статистики, приверненню громадської уваги до проблем міграції, а відтак їх широкому обговоренню і пошукам адекватних рішень.

Отже, Концепція міграційної політики держави має забезпечити комплексний, системний підхід до політичних рішень в цій сфері. Всі складові політики мають бути узгоджені між собою та утворювати єдине ціле, єдину систему взаємодії задля реалізації політики в інтересах досягнення спільної мети.

### **Список використаних джерел:**

1. Про Концепцію Державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
2. План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>
3. Марков І. Концепція міграційної політики України: гол у власні ворота [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24332368.html>
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев, І. В. Розпутенко та ін. – 2011. – 748 с.

**Ковальчук А.В.**

*головний спеціаліст,*

*відділ економічного розвитку і торгівлі*

*Житомирської районної державної адміністрації*

*Житомирської області*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ НА ПРИКЛАДІ ЖИТОМИРСЬКОГО РАЙОНУ ЖИТОМИРСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

Децентралізація влади притаманна більшості успішних унітарних держав, таких як Франція, Швеція, Норвегія, Данія та багатьох інших. Для адміністративно-територіального устрою таких країн властиві два рівні публічної влади: національний і місцевий, а його систему складають три адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони – місцевий рівень та регіони – національний рівень.

Місцевий рівень як домінуючий рівень громади (комуна, гміна, община), тобто найбільш наближений до середньостатистичного громадянина, саме на цьому рівні сконцентровано найбільше владних повноважень та ресурсів. Саме пріоритетне значення громади в системі територіально-адміністративного поділу сприяє формуванню місцевих політичних еліт як першооснови резистентного громадянського суспільства, потенційно спроможного до формування національної еліти.

У широкому розумінні поняття «децентралізації» не несе в собі так званого поділу країни, а, навпаки, створює можливість розвитку територій на основі