

Список використаних джерел

1. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Донець. держ. ун-т управління. Донецьк, 2006. 21 с.
2. Григанська С. В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Класичний приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20с.
3. Советы и другие формы участия общественности в системах образования стран Европейского Союза. М.: Эвридика, 2016. 198 с.
4. Фуллан М. Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / пер. з англ. Г. Шиян і Р. Шиян. Львів: Літопис, 2000. 269 с.
5. Nichols-Solomon Rochelle, Conquering the fear of flying. Phi Delta Kap-pan, 2000. Vol. 82, № 1. P. 19–21.
6. Komorowski T. Prawo oświatowe w praktyce: poradnik dla nauczycieli i kadry kierowniczej oświaty. Wyd. 3. Poznan: eMPi2, 2010. 191 s.
7. Edukacja w gmsnie, powsacie iwojewództwie: wzorami regulamsnow I uchwal / red.t.Agata Galuska, Wieslav Misztal, Pawel Stanczyk; Federacja Zwsazkow I Stowarzyszen Cmin I Powiatow RP. Centrum Prawa Miejscowego.-Krakow: Fundacja Rozwoju Samorządności I Prasy Lokalnej, 1999. 108 s.
8. Digest of Education Statistics. Op. cit. Washington DC, 1995. P. 96–151.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

УДК 314.74:477

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Васильєв В. Т.,**

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Запропоновано узагальнену модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики як складової політики національної безпеки. Модель дає змогу з системних позицій залежно від зовнішніх факторів та внутрішніх умов уточнювати функції, цілі, завдання та пріоритети державної міграційної політики, прогнозувати необхідні інституційні спроможності щодо забезпечення достатньої ефективності практичних заходів з її реалізації на рівні, що задовольняє основним критеріям забезпечення сталого економічного розвитку та достатнього рівня соціально-політичної стабільності в державі. Ці можливості моделі набувають особливої актуальності в умовах децентралізації влади в Україні.

**Ключові слова:** державне регулювання; міграційна політика; ефективність міграційної політики; функції державної міграційної політики; цілі державної міграційної політики.

**Vasiliev V. T.,**

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,  
NAPA, Kyiv*

## **FUNCTIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION POLICY WITHIN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY**

Generalized model of functional organization mechanism of state regulation of migration policy as a component of national security policy is suggested. The model allows, based on the system positions depending on external factors and internal conditions, to specify functions, goals, objectives and priorities of the state migration policy, predict the necessary institutional capacity to ensure adequate efficiency of practical measures for its implementation at the level that meets

© Васильєв В. Т., 2017

the basic criteria of sustainable economic development and sufficient socio-political stability in the country. These features of the model become especially relevant in terms of decentralization of power in Ukraine.

**Key words:** state regulation; migration policy; effectiveness of migration policy; functions of the state migration policy; goals of the state migration policy.

Статтю присвячено загальній проблемі підвищення ефективності державної міграційної політики (ДМП). Сьогодні Україна переживає соціально-політичну кризу, що проявляється у високому рівні соціально-політичної нестабільності у внутрішньому житті держави, порушенні міграційного балансу, високому рівні нелегальної міграції, неконтрольованому відтоці за межі держави військовозобов'язаних та інших категорій працездатного населення, що негативно відбивається на забезпеченні воєнної та національної безпеки в цілому. Продовжує загострюватися демографічна криза, спостерігається усталене зменшення загальної чисельності населення, приток та транзит нелегальних мігрантів з країн, де відбуваються збройні конфлікти, включаючи кримінальні елементи; нелегальна міграція за кордон наших співгромадян, чимало з яких позбавлено можливості користуватися правовим захистом держави, що деструктивно впливає на забезпечення національної безпеки України.

Проблемам міграцій та, зокрема, міграційній політиці в Україні присвячено низку публікацій науковців, серед яких Т. Драгунова, Е. Лібанова, О. Малиновська, В. Олефір, І. Прибиткова, М. Романюк, О. Хомра, С. Чехович, М. Шульга та ін. Проте в їхніх наукових працях питанням розроблення моделей формування, реалізації та оцінювання ефективності державної міграційної політики не приділено належної уваги.

Метою статті є розроблення узагальненої моделі організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики як складової політики національної безпеки, яка б дозволяла з системних позицій залежно від зовнішніх факторів та внутрішніх умов коригувати функції, цілі, обґрунтовувати завдання та пріоритети державної міграційної політики, прогнозувати необхідні інституційні спроможності щодо забезпечення достатньої ефективності практичних заходів з її реалізації.

Концепцією розвитку сектора безпеки і оборони України [1] Державна міграційна служба України визначена структурним елементом сектора безпеки і оборони, який складає основу системи забезпечення національної безпеки України.

Міграційні процеси є також об'єктом діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ у частині обліку та регулювання зовнішньої міграції, урахування впливу міграції на рівень злочинності, здійснення профілактики правопорушень на міграційній основі тощо.

Природно, що для контролю такого важливого соціально-політичного й економічного явища, як міграція, та управління ним держава повинна мати відповідну політику та реалізовувати її програмними методами, розробляти дієві засоби регулювання міграційних процесів. На жаль, в Україні відсутні дієві механізми правового регулювання ситуацій, пов'язаних із перебуванням в країні біженців та осіб, які шукають притулку, нелегальних мігрантів, не розв'язано проблеми протидії торгівлі людьми, людськими органами тощо.

Українським є формування методології соціального управління міграційними потоками, заснованого на принципах планування та

прогнозування, тобто розроблення іншого механізму державного регулювання, обґрунтованого науковими дослідженнями, що характеризувалися б оперативністю та диференційованим вибором організаційно-правових заходів, орієнтованих на забезпечення сталого розвитку та підтримання на достатньому рівні соціально-політичної стабільності в державі.

Крім того, ситуація з розробленням і реалізацією сучасної міграційної політики ускладнюється через слабку узгодженість та несистемність реформування органів державної влади України в контексті адміністративної реформи, децентралізації влади, підвищення вимог до рівнів відповідальності урядових установ за розвиток українського суспільства в умовах проголошеного курсу на інтеграцію в ЄС.

Згідно із зазначеною Концепцією [1], державна міграційна політика є складовою політики національної безпеки, тому її розроблення та реалізація повинні здійснюватися на принципах системного підходу [2]. Це означає, що її також має бути спрямовано і на захист прав і свобод людини, які можна розв'язати лише за умови закріплення у правовому просторі держави конкретних норм.

Важлива роль у цьому надається організаційно-правовим засобам [7]. І це не є випадковим, адже норми права, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції, визначають зміст заходів, повноваження органів державної влади, інших державних структур, громадських організацій та громадян. Вони встановлюють форми, засоби та методи забезпечення стану відносин, що відповідають інтересам особи, суспільства, держави на основі міжнародних гуманітарних принципів.

Необхідність удосконалення системи державного управління міграційними процесами зумовлена політичними та соціально-економічними факторами, що впливають на ситуацію в Україні та світі, головними з яких є [1; 4]:

- інтеграція України в міжнародний ринок праці, що супроводжується впливом робочої сили з України;
- зменшення чисельності населення в Україні, інших європейських державах;
- активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили;
- невідповідність законодавчих актів України з питань міграції до вимог сьогодення, зокрема через відсутність законодавчих актів у сфері захисту іноземців та осіб без громадянства, яким не надано статус біженців в Україні;
- недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів із метою реалізації державної міграційної політики України, відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних підставах.

На наш погляд, усебічне дослідження ефективності ДМП можна провести лише за допомогою відповідних моделей, для чого пропонується на першому етапі розробити узагальнену модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики в системі забезпечення національної безпеки (далі модель), схему якої наведено на рис. 1.

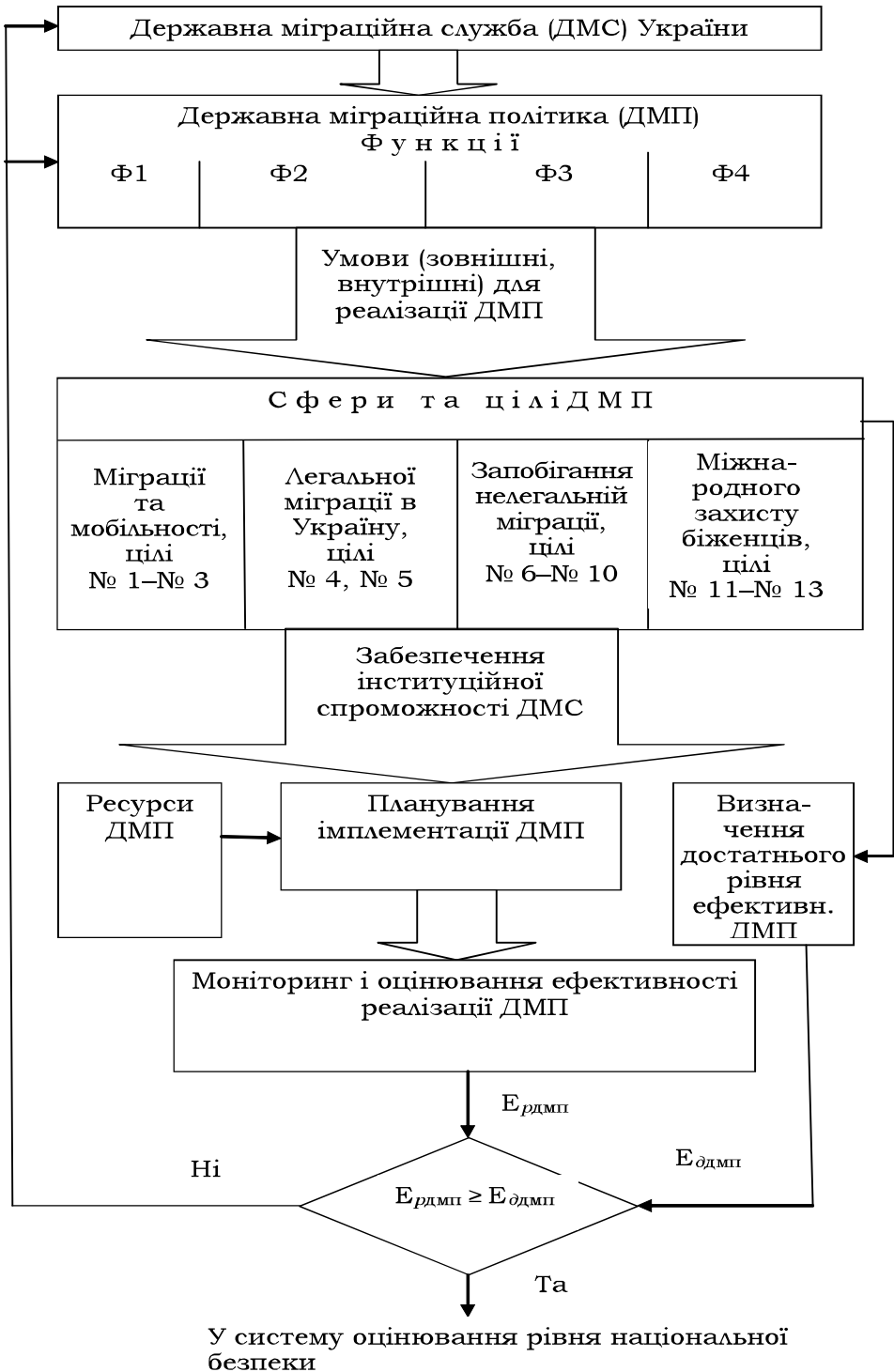


Рис. 1. Узагальнена модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики в системі забезпечення

Основою створення наведеної моделі повинні стати такі принципи [3]:

- відкритість моделі, що дає можливість нарощувати модель додатковими модулями у разі потреби, використовувати єдину базу даних і гарантувати надійний інформаційний захист від різного роду інформаційних дій;
- генерація сценаріїв, що дає змогу моделювати альтернативні сценарії розвитку міграційної ситуації в регіоні;
- фільтрація запропонованих заходів, що дає можливість обґрунтовувати варіанти стратегічних рішень на підставі певних критеріїв, пріоритетність використання несилкових методів розв'язання проблем у міграційній сфері і обмежень у секторі безпеки та оборони України;
- адаптація до міграційної ситуації, що існує, котра дає можливість обґрунтовувати заходи із забезпечення достатнього рівня ефективності міграційної політики держави в сучасних умовах, у т. ч. і в умовах децентралізації влади в Україні;
- модульність, відповідно до якої допускається заміна певних часткових моделей (модулів) точнішими і досконалішими, а також нарощування загальної моделі.

У зв'язку з цим до моделі висуваємо такі основні вимоги [2]:

- забезпечення об'єктивного оцінювання ефективності ДМП в країні та в окремих її регіонах;
- прогнозування розвитку міграційної ситуації навколо України, виявлення найбільш критичних сценаріїв розвитку міграційної ситуації;
- оцінювання ефективності заходів, які пропонує для реалізації ДМП з урахуванням виділених ресурсів;
- обґрунтування рекомендацій з адаптації ДМП до реальної міграційної ситуації в Україні або в окремих її регіонах на конкретний проміжок часу і на перспективу.

Модель розробляється на методології системного аналізу, методах дослідження операцій, аналізу ієрархій, теорії імовірності та прогнозування, експертного оцінювання й моделювання та може використовуватися вищим політичним керівництвом держави в системі ситуаційних центрів управління під час планування і проведення цілеспрямованої державної міграційної політики з урахуванням настанов сектора безпеки і оборони держави [3], а також у навчальних, наукових і дослідних установах під час вивчення кризових міграційних ситуацій і шляхів виходу з них.

Оскільки практичне розроблення моделі організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики держави виходить за рамки цієї статті, то обмежимося здебільшого стислими коментарями щодо вирішуваних завдань, вхідної інформації та вихідних даних для деяких складових моделі.

Державна міграційна політика виконує такі функції [5; 6]:

Ф1 – *функція регулювання міграційних процесів*. Міграційна політика здійснює комплексний вплив на міграційні потоки з метою їхнього впорядкування, через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, з метою дотримання внутрішньополітичних інтересів України, а в зовнішньополітичній сфері – за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів – урегулювання загальних проблем міграції у світі.

Ф2 – *функція раціоналізації суперечностей*, що виникають, яка реалізується через пошук консенсусних рішень у конфліктних ситуаціях, що виявляються у зменшенні соціальної напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів України.

Ф3 – *інтегративна функція*. У внутрішньополітичному аспекті здійснюється через процес включення вимушених мігрантів в українське суспільство, охоплюючи одержання ними громадянства України, а також сприяння в облаштуваності на новому місці проживання, створення робочих місць, іншу соціальну підтримку. У зовнішньополітичному аспекті інтегративна функція ДМП здійснюється через співробітництво з окремими державами, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, фондами з метою захисту прав мігрантів, а також запобігання нелегальній міграції та її припинення.

Ф4 – *функція мобілізації людських ресурсів*. Ця функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник у відновленні соціуму.

Модель передбачає реалізацію міграційної політики як системне виконання сукупності завдань і заходів по зазначених цілях у визначених сферах відповідно до законодавства України та з урахуванням загальноприйнятих міжнародних стандартів.

У проекті Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. визначено нижче перелічені сфери та цілі ДМП:

*цілі у сфері міграції та мобільності мешканців України:*

1 – знизити адміністративні бар'єри для свободи пересування мешканців України;

2 – зменшити негативні наслідки еміграції з України та збільшити її позитивний вплив на розвиток країни;

3 – створити необхідні умови для повернення та реінтеграції українських мігрантів в українське суспільство;

*цілі у сфері легальної міграції в Україну:*

4 – сприяти легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком країни;

5 – забезпечити успішну інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство;

*цілі у сфері запобігання нелегальній міграції:*

6 – ефективно використовувати систему видачі віз та можливості консульських установ для управління міграцією;

7 – здійснювати прикордонний контроль осіб, адаптований до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами.

8 – посилити контроль дотримання міграційного законодавства всередині країни;

9 – забезпечити людяне, ефективне та стає повернення, у першу чергу заохочуючи добровільне повернення;

10 – запровадити належний механізм та програми регуляризації іммігрантів з нерегульованим статусом;

*цілі у сфері міжнародного захисту:*

11 – надати шукачам захисту можливості розгляду їхніх заяв про надання статусу біженця в рамках ефективною і справедливою процедури;

12 – забезпечити належну інфраструктуру та умови проживання шукачів захисту, а також осіб, яким вже надано статус біженця чи додатковий захист;

13 – забезпечити інтеграцію біженців та осіб, яким надано додатковий захист, в українське суспільство, а також специфічні інтеграційні потреби шукачів захисту.

Звісно, що досягнення визначених цілей можливе за умови наявності сил та ресурсів, які в моделі позначено як інституційну спроможність державної міграційної служби, котра і розробляє за кожній метою відповідні заходи та визначає потрібні ресурси. Ступінь реалізації визначених цілей і буде характеризувати ефективність ДМП. Управління ефективністю державної міграційної політики передбачає оцінювання поточного (реального) рівня ефективності, який здійснюється відомими методами, у т. ч. із залученням структур громадянського суспільства, його порівняння з нормативно визначеним достатнім рівнем ефективності, і у разі невідповідності – коригування ДМП з використанням зворотного зв'язку, як це показано на рисунку. Якщо умова відповідності виконується, то оцінений рівень ефективності ДМП подається до системи вищого рівня для врахування при оцінюванні інтегрального рівня національної безпеки України.

Отже, наведена узагальнена модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики як складової політики національної безпеки дозволяє з системних позицій залежно від зовнішніх факторів та внутрішніх умов, у яких реалізує свої національні інтереси Україна, коригувати функції, цілі, обґрунтовувати завдання та пріоритети державної міграційної політики, прогнозувати необхідні інституційні спроможності щодо забезпечення достатньої ефективності практичних заходів з її реалізації.

Більш детально процес обґрунтування заходів для реалізації ДМП буде розглянуто в наступних публікаціях.

#### Список використаних джерел

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України / затв. Указом Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016.
2. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Скулиш Є. Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. 1. Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. Київ: НА СБ України, 2012. 548 с.
3. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Скулиш Є. Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. 4. Воєнна безпека держави і шляхи її забезпечення / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. Київ: НА СБ України, 2012. 464 с.
4. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005.
5. Супруновський А. І. Проблеми формування міграційної політики України. URL: [www.VuzLib.com](http://www.VuzLib.com).
6. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2003.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про засади державної міграційної політики України" / розроб. відповідно до п. 1 ч. 4 Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15 черв. 2007 р. "Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності"; увед. в дію Указом Президента України від 20 лип. 2007 р. № 657/2007.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 630 “Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України”.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 669 “Про порядок отримання, вилучення з Єдиного державного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи”.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2015р. № 1428-р “Про схвалення Концепції створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства”.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*