

ЩОДО СТВОРЕННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧОГО ОРГАНУ З ПИТАНЬ ЗОВНІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ

О. А. Малиновська, д. держ. упр., головний науковий співробітник відділу соціальної стратегії центру економічних і соціальних досліджень НІСД

Важливою умовою досягнення цілей та завдань міграційної політики України, сформульованих у Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 року, є її належне інституційне забезпечення, що передбачає вироблення ефективного, гнучкого та стійкого механізму міжвідомчого співробітництва. З метою виконання цього завдання запропоновано створити міжвідомчий дорадчо-консультативний орган з питань зовнішньої міграції при Кабінеті Міністрів України на чолі з віцепрем'єр-міністром країни. До його складу включити представників дотичних до міграційної сфери міністерств та відомств, органів місцевого самоврядування охоплених наймасовішою міграцією регіонів, соціальних партнерів, академічних установ, профільних неурядових та міжнародних організацій.

Посилення взаємодії органів державної влади у сфері регулювання міграційних процесів, що передбачає вироблення **ефективного, гнучкого та стійкого механізму міжвідомчого співробітництва**, є, відповідно до Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р.¹, одним із важливих завдань інституційного забезпечення міграційної політики держави. Необхідність комплексного, системного підходу переконливо доводить розмаїтість та змістовна різнохарактерність цілей міграційної політики, сформульованих у Стратегії. Їх

¹ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

реалізація вимагає тісної взаємодії органів виконавчої влади, оскільки зачіпає різні сфери життєдіяльності суспільства, що перебувають у компетенції різних відомств, – від правоохоронних до відповідальних за охорону здоров'я, освіту. Механізмом такої взаємодії могла б стати Міжвідомча комісія з питань міграції при Кабінеті Міністрів України.

Враховуючи наведене, видається доцільним:

Кабінету Міністрів України:

- постановою Уряду створити міжвідомчий консультативно-дорадчий орган з питань міграції та діаспори на чолі з одним з віцепрем'єр-міністрів України;

- до складу цього органу включити представників міністерств економічного розвитку, соціальної політики, юстиції, внутрішніх та закордонних справ, освіти, охорони здоров'я, культури, Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби, Державного комітету статистики, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також представників регіонів, охоплених найінтенсивнішими міграційними процесами;

- залучити до складу цього органу (за згодою) представників профільних міжнародних організацій (Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців), профспілок, організацій роботодавців, науковців, представників неурядових організацій, що займаються питаннями міграції, а також представників організацій мігрантів та діаспори;

- функції секретаріату консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори покласти на Державну міграційну службу України;

- у положенні про консультативно-дорадчий орган з питань міграції та діаспори при Кабінеті Міністрів України передбачити завдання: координації розробки та впровадження державної політики в галузі міграції та роботи з діаспорою; формування стратегічного бачення міграційних проблем у контексті розвитку держави; розробки пропозицій та рекомендацій щодо відповідних планів та програм; експертизи проектів правових актів у відповідній сфері; оцінки міграційної ситуації та результатів імплементації державної міграційної політики, виявлення проблемних питань; періодичної підготовки відповідних звітів та інформування суспільства щодо результатів своєї роботи;

- для забезпечення виконання перерахованих завдань наділити координаційний орган правом спрямовувати запити до органів державної влади та місцевого самоуправління для одержання необхідної інформації; отримувати на експертизу проекти нормативних актів, що стосуються відповідної сфери; подавати пропозиції Уряду на основі ухвалених ним рішень; створювати для розв'язання

конкретних питань міжвідомчі робочі групи за участі фахівців-державних службовців, а також експертів-науковців, представників профільних неурядових організацій;

- до положень про центральні органи виконавчої влади, дотичні до регулювання міграційних процесів, внести завдання щодо участі у роботі консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори, формуванні та реалізації політики держави у відповідній сфері, урахування міграційного компонента при розробці галузевих політик.

Центральним органам виконавчої влади:

- визначити членів міжвідомчого консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори на рівні заступників їх очільників;
- визначити посадових осіб середньої ланки, відповідальних за реалізацію міграційної політики держави в межах секторальних політик відповідних відомств;
- передбачити відповідні функції у посадових інструкціях визначених державних службовців.

Органам місцевого самоврядування:

- у регіонах, де міграційні проблеми є найгострішими, створити міжвідомчі консультативно-дорадчі органи з питань міграції та діаспори на місцевому рівні;
- визначити відповідальних за роботу з мігрантами та діаспорою посадових осіб у місцевих виконавчих органах, а також місцевих галузевих підрозділах Служби зайнятості та Пенсійного фонду.

ОБҐРУНТУВАННЯ

Забезпечення реалізації цілей та завдань, сформульованих у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р., потребує дієвого механізму координації діяльності органів влади як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях.

Розуміння міграційної політики не має обмежуватися лише регулюванням в'їзду/виїзду з країни та контролем за перебуванням іноземців на території держави. Як визначено вищезгаданою Стратегією, воно має також охоплювати питання репатріації українців, які виїхали за кордон, інтеграції іммігрантів в українське суспільство, сприяння переказам зароблених за кордоном коштів, врахування впливу міграції на соціально-економічний розвиток, сприяння поверненню трудових мігрантів тощо.

Ураховуючи, що численна трудова міграція з України має вже тривалу історію і призвела до утворення нових діаспор, які мають значний потенціал для лобювання інтересів країни за кордоном та розвитку міжнародного співробітництва,

координація діяльності у сфері міграційної політики мала б охоплювати і питання зв'язків з діаспорою, підтримку українських організацій, української освіти за кордоном як засобу збереження для України її громадян та сприяння їхньому поверненню.

Таким чином, управління міграціями має координуватися з такими сферами, як демографічна політика, регулювання економіки, забезпечення соціального розвитку, внутрішня та зовнішня політика держави. Органи з управління міграційними процесами мають узгоджувати свою діяльність з органами, що відповідають за економіку, фінанси, працевлаштування, соціальну сферу, освіту, національну безпеку тощо. Усі вони, у свою чергу, як органи виконавчої влади, повинні координувати свою діяльність з іншими гілками влади, перш за все з законодавчою, з органами місцевого самоврядування, а також з неурядовими організаціями, соціальними партнерами. Координація необхідна і на міжнародному рівні, зокрема з міжнародними організаціями, з державами, до яких виїжджають українці, або звідки в Україну прибувають мігранти.

У зв'язку з цим доцільно створити при Уряді міжвідомчу координаційну структуру, покликану спростити спілкування між окремими відомствами, органами влади різного рівня, підвищити ефективності прийняття рішень, забезпечити концентрацію ресурсів, виділених для розв'язання конкретних проблем, уникнення дублювання діяльності.

Довідково: З метою обговорення та ухвалення рішень з різноманітних питань міграційного менеджменту урядом Грузії було створено консультативний орган – Державну комісію з питань міграції. Вона складається з дев'яти високопосадовців (представників міністерств економіки та сталого розвитку, фінансів, закордонних справ, внутрішніх справ, у справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, праці, охорони здоров'я та соціального захисту, освіти та науки, юстиції, а також органів статистики) і очолюється міністром юстиції. Дорадчий статус в комісії мають представники міжнародних та неурядових організацій, які працюють у сфері міграції. З окремих конкретних питань комісія створює робочі групи з фахівців відповідного профілю: з міграційної стратегії, аналізу міграційних ризиків, єдиної аналітичної системи, з інтеграції, запобігання безгромадянству, з міграції та розвитку.

Міжвідомчий комітет з міграції, діаспори та розвитку створено урядом Молдови. Перед ним стоїть завдання координації розроблення та реалізації політики у відповідній сфері, формування стратегічного бачення проблем у середньостроковій та довгостроковій перспективі, розробки пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення законодавства, а також конкретних планів уряду, забезпечення міжвідомчої комунікації.

До складу консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори при Кабінеті Міністрів України мають увійти представники ключових відомств, регіонів, що стикаються з найгострішими міграційними проблемами, а також громадянського

суспільства, академічного середовища, приватного сектора, профільних міжнародних організацій.

Для забезпечення зворотного зв'язку, консультацій з мігрантами та діаспорою при опрацюванні важливих для них питань, врахування їхніх потреб та інтересів вкрай важливо, щоб членами пропонованого органу були представники мігрантських організацій – як об'єднань іммігрантів в Україні, так і громадян України за кордоном. Участь у засіданнях закордонних учасників може забезпечуватися в режимі відео-конференцій.

Очолювати міжвідомчий орган з питань міграції та діаспори має один з віцепрем'єр-міністрів. Керівництво з боку посадової особи високого рівня необхідне для узгодження можливих розбіжностей інтересів, поглядів, уподобань окремих установ та організацій, долучених до міграційних процесів, підготовки рішень, що виходять за межі компетенції окремих галузевих міністрів. Тільки в такому разі регулювання міграції може стати невід'ємною складовою стратегії економічного та соціального розвитку держави.

Ефективність спільної роботи потребує належної інституційної спроможності учасників процесу. Це вимагає створення, або посилення спеціалізації підрозділів, визначення відповідальних осіб в органах виконавчої влади, дотичних до управління міграційними процесами (наприклад, спеціалізація окремих працівників відділень пенсійних фондів на оформленні зароблених за кордоном пенсій), до посадових обов'язків яких належатиме вироблення пропозицій щодо реалізації цілей міграційної політики держави у сфері відповідальності їхніх відомств, забезпечення контактів і практичної співпраці з іншими відомствами в рамках урядового координаційного механізму.

Досягнення синергетичного результату спільних зусиль значною мірою залежатиме від організації діяльності координуючого органу, роботи його секретаріату, який мав би не лише виконувати формальні обов'язки з організації засідань, а й здійснювати аналіз ефективності імплементації міграційної політики держави на загальнонаціональному та місцевому рівнях, виявляти проблемні питання, надавати членам координаційного органу методичну підтримку з аналізу міграційної ситуації та її врахування у сфері їхньої компетенції. Такі повноваження могли б бути покладені на Державну міграційну службу України.