

Міністерство освіти і науки України
Національний університет водного господарства
та природокористування
Кафедра державного управління
та місцевого самоврядування

СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

збірник наукових праць
Випуск 2, 2014 р.

Рівне – 2014

Зміст випуску

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДО-ЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	Драган І.О. Формування нових управлінських підходів до взаємодії суб'єктів природо-ресурсних відносин.....	7
	Кальниш Ю. Г. Тенденції сучасного конституційного процесу: виклики для України.....	13
	Коваленко М. М. Богословська спадщина та державне управління: закономірність синтезу	17
	Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні кадрові технології в системі державної служби України: теоретико-методологічні засади	24
	Римар М. В., Ватаманюк-Зелінська У. З. Нова економічна модель розвитку України в аспекті формування інтеграційних об'єднань у машинобудівному комплексі	31
	Романенко Є. О. Шляхи вдосконалення державної інформаційної політики України та державної комунікативної політики: дихотомія проблеми	36
	Акімова Л. М. Теоретико-методологічне обґрунтування аспектів державного регулювання ринку фінансових послуг	44
	Антонова С. Є., Вострікова Н. В. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень при державному управлінні водогосподарським комплексом України.....	49
	Лещенко С. І., Зелений В. М. Удосконалення державного регулювання інноваційної діяльності в Україні.....	56
	Корбутяк В. І., Герасимчук І. В. Необхідність розробки та основні засади новітньої концепції реформи медицини в Україні	61
	Павлов В. І., Ляхович О. О. Державне регулювання проектами державно-приватного партнерства в науково-інноваційній сфері України	67
ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	Акімов О. О. Психологічні складові процесу підготовки фахівців в галузі знань «державне управління» до міжкультурної комунікації	74
	Алейнікова О. В. Управлінський аспект стійкого розвитку самоорганізованої бізнес-системи	81
	Бондарчук Н. В. Соціальні пріоритети при формуванні державної політики розвитку інноваційного потенціалу України	86
	Шпак Ю. В. Формування системи продовольчої безпеки в Україні в умовах глобалізації ринків.....	91
	Сазонець І. Л., Маланчук Л. О. Економіко-екологічні механізми державного регулювання мінерально-сировинних ресурсів	98

Зміст випуску

	Федина К. М.	
	Пріоритетні напрямки реалізації енергозбереження в регіоні.....	103
	Цимбаюк В. І., Циганюк М. В.	
	Теоретико-правові аспекти організації судово-бухгалтерської експертизи.....	107
	Шанюк В. І.	
	Діаріуш і розвиток української журналістики	110
	Ярощук В. Г.	
	Принцип екологічної безпеки у водному праві України	116
	Галкін І. Г., Іщенко О. М.	
	Особливості кваліфікації злочинів при юридичній та фактичній помилці.....	122
	Вовк Ю. Є.	
	Місце та роль уряду в системі вищих органів державної влади і управління в період директорії української народної республіки.....	126
	Мельничук Ю. І.	
	Морально-етичні принципи медіації в Україні.....	131
	Водоп'ян Т. В.	
	Окремі проблеми вирішення справ про визнання недійсними правочинів, укладених адієздатною особою	135
	Сидорук В. Й.	
	Слово, що кликало до бою	139
	Луцюк П. О., Самороков В. О.	
	Розвиток адвокатури як один зі шляхів демократизації суспільства	144
ЗАРУБІЖ- НИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВ- НОГО УПРАВЛІННЯ	Tomasz Wołowiec, Sylwia Ćmiel	
	Konsekwencje prawne norm zadłużenia jednostek amorządu terytorialnego według przepisów ustawy o finansach publicznych.....	149
	Іванюта П. В.	
	Роль держави в регулюванні ринкових відносин з врахуванням зарубіжного досвіду	159
	Малиновська О. А.	
	Європейський досвід інтеграції іммігрантів і уроки для України	164
	Петроє О. М.	
	Євро-інтеграційні пріоритети розвитку системи соціального діалогу в Україні	174
	Вимоги до оформлення статей.....	181

Contents of the issue

Contents of this issue

<i>THE THEORETICAL AND METHO- DOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>	Dragan I.	Formation of new administrative approaches to interaction subjects of natural resource relations	7
	Kal'nysh Y.	Trends in modern constitutional process: challenges for Ukraine	13
	Kovalenko M.	Theological heritage and governance: synthesis pattern	17
	Parhomenko-Kutsevil O.	The modern technology personnel in the civil service of Ukraine: theoretical and methodological aspects	24
	Rymar M., Vatamanyuk-Zielinska U.	New economic model of Ukraine concerning the establishment of integration associations in mechanical engineering	31
	Romanenko E.	Ways to improve public policy information and Ukraine state communications policy: the dichotomy problems	36
	Akimova L.	Theoretical and practical bases of the state regulation of financial services	44
	Antonov S., Vostrikova N.	Information and analytical support of managerial decision making at the public administration of Ukrainian water complex	49
	Leshchenko S., Zelenuy V.	Improving the regulation of innovation in Ukraine	56
	Korbutyak V., Gerasymchuk T.	The need for development and the basic principles of the new concept of reform of medicine in Ukraine	61
	Pavlov V., Liakhovich O.	State regulation of public-private partnerships in research and innovation field of Ukraine	67
	Akimov O.	Psychological components of training in knowledge "governance" to intercultural communication	74
	Aleynikova O.	Management aspects sustainable development of self-organizing business	81
	Bondarchuk N. V.	Social priorities in the formation of public policy innovative potential Ukraine	86
	Shpak Yu.	Formation of food security in Ukraine in globalizing markets	91
	Sazonets I., Malanchuk L.	Economic and environmental state regulation of mineral resources	98
<i>THE PRACTICAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION</i>			

	Fedina K.	
	Priority directions in realization of regional energy saving	103
	Tsybaliuk V., Tsyhanyuk M.	
	Theoretical and legal aspects of forensic accounting.....	107
	Shanyuk V.	
	Diariush and development of Ukrainian journalism.....	110
	Yaroshchuk V.	
	Principle of ecological security of water law in Ukraine.....	116
	Galkin I., Ischenko A.	
	Features of qualification of crimes attached to legal and actual errors....	122
	Vovk Yu.,	
	Place and role of government in the higher of government and administration during the Ukrainian people's republic directory.....	126
	Melnychuk Y.	
	Moral and ethical principles of mediation in Ukraine.....	131
	Vodop'yan T.,	
	Some problems for handling a case for annulment transactions entered concluded incapacitated person.....	135
	Sidoruk W.	
	A word calling in fight.....	139
	Lutsyuk P., Samorokov V.,	
	Development of the employment as one of the ways of the democratization of society.....	144
THE FOREIGN GOVERNMENT EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION	Thomas Wołowiec, Sylwia Ćmiel	
	Legal consequences of the standards of local government debt in a case of the act on public finance	149
	Ivaniuta P.	
	The state's role in the regulation of the market and with regard to foreign experience	159
	Malynovska O.	
	European experience of integration of immigrants and lessons for Ukraine	164
	Petroye A. M.,	
	Euro-integration priorities of development system the social dialogue in Ukraine	174
	Requirements for Authors.....	181

УДК

Малиновська О. А.,

д.держ.упр., головний науковий співробітник

Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ІНТЕГРАЦІЇ ІМІГРАНТІВ І УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Malynovska O. A.,

Doctor of Public Administration, Chief Researcher

National Institute of Strategic Studies, Kyiv

EUROPEAN EXPERIENCE OF INTEGRATION OF IMMIGRANTS AND LESSONS FOR UKRAINE

Статтю присвячено формуванню спільної політики Європейського союзу в сфері інтеграції іммігрантів, аналізу основних напрямів діяльності країн-членів ЄС, спрямованої на інтеграцію іммігрантів, урокам з міжнародного досвіду, які могли б бути корисними для України.

Статья посвящена формированию общей политики Европейского союза в сфере интеграции иммигрантов, анализу основных направлений деятельности стран-членов ЕС, направленной на интеграцию иммигрантов, урокам из международного опыта, которые могли бы быть полезными для Украины.

This article is devoted to the formation of a common European Union policy in the field of integration of immigrants. It contains an analysis of the main activities of the EU Member States, aimed at integrating immigrants and conclusions about the lessons from international experience that could be useful for Ukraine.

Ключевые слова: интеграция, иммигранты

Ключові слова: інтеграція, іммігранти.

Key words: integration, immigrants.

Постановка проблеми

Реалізація позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку, як це неодноразово зазначалося в документах ООН, інших міжнародних форумів, передовсім залежить від успіху політики інтеграції мігрантів в суспільство, що приймає. Її значення підкреслюється також на рівні ЄС, де інтеграція перетворилася на пріоритет міграційної політики, оскільки лише вона дає змогу найповніше використати трудовий та інтелектуальний потенціал мігрантів.

В Україні інтеграційна політика, як сформована складова державної діяльності, наразі відсутня. Водночас в умовах інтенсифікації міжнародних міграцій, поступового збільшення чисельності іммігрантів з-за кордону, її необхідність стає все більш очевидною. При розробці такої політики та заходів з її реалізації вартим вивчення та врахування європейський досвід управлінських дій

в цій сфері. Крім того, дослідження законодавства та адміністративної практики Європейського союзу має теоретичне та практичне значення для України в контексті курсу на досягнення європейських стандартів державного управління.

Стан вивчення проблеми

Політиці інтеграції іммігрантів присвячені численні і різноманітні за тематикою та науковими підходами зарубіжні дослідження. Разом з тим, в Україні відповідна тематика була предметом лише низки наукових розвідок, переважно ініційованих міжнародними організаціями, такими як УВКБ ООН, Міжнародна організація з міграцій. Зокрема, варто назвати найновіше, виконане в 2013 р. в рамках проекту МОМ Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. Що ж до європейського досвіду інтеграційної політики, він

досліджувався лише побіжно, зокрема в роботах, присвячених аналізу міграційної політики ЄС, наприклад, в монографії Б.Юсківа [2], роботах низки інших авторів.

Виклад основного матеріалу

Інтеграція означає взаємонаближення, об'єднання певних елементів в єдине ціле. Соціальної інтеграція, до якої належить й інтеграція мігрантів, полягає у встановленні оптимальних зв'язків між суспільними об'єктами, тобто, окремими індивідами, соціальними чи етнічними групами тощо, з подальшим перетворенням їх в єдину, цілісну систему на основі формування спільних інтересів та взаємозалежності. Отже, інтеграція мігрантів є засобом забезпечення стійкості соціальної системи та рівноваги суспільних відносин при урізноманітненні етнічного, релігійного, культурного складу суспільства. Натомість, маргіналізація цієї категорії населення невідворотно призводить до загострення соціальних та етнокультурних проблем, дестабілізує суспільство.

Актуальність інтеграції зростає внаслідок збільшення масштабів імміграції, як засобу поповнення людських ресурсів в умовах зменшення та старіння населення розвинутих країн. У 1990-ті рр. міграційний приріст населення ЄС не перевищував 0,5-1 млн на рік, на початку нового тисячоліття сягнув 1,5-2 млн. Пік імміграції було досягнуто напередодні світової фінансово-економічної кризи, коли 2008 р. до країн ЄС в'їхали 3,8 млн іммігрантів, серед яких 2 млн були громадянами інших країн членів (передовсім Румунії, Польщі та Болгарії), а інші – громадянами третіх країн (найбільше Марокко, Китаю, Індії, Албанії, України) [15]. Понад половину прибулих прямували до Іспанії, Німеччини та Великобританії.

Незважаючи на кризу та рецесію і на сьогодні населення Євросоюзу завдяки імміграції щорічно збільшується майже на мільйон осіб. Приплив іммігрантів чисельно зростає приблизно на 2% щорічно, хоча й не досяг докризового рівня.

За даними Євростату, на 2013 р. в ЄС-27 майже 10% населення становили іммігранти. Їх налічувалося 50,8 млн, з яких 17,3 млн, тобто понад третина, були вихідцями з країн ЄС. Близько двох третин іммігрантів – 33,5 млн – народжені в інших країн світу [16, р.18]. Водночас європейська

статистична агенція зафіксувала проживання на території ЄС близько 35 млн іноземців. Це 13,7 млн. громадян інших країн Євросоюзу (2,7% населення), причому в таких країнах як Бельгія, Люксембург, Ірландія та Кіпр громадяни ЄС становлять більшість іноземців, та 20,4 млн. громадян третіх країн (4% населення). Найчисельніші контингенти іноземців проживали в Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, Франції. По відношенню до всього населення частка іноземців була найбільшою в Іспанії, Ірландії, Австрії та Бельгії.

За таких умов європейські структури докладають значних зусиль для розробки та впровадження спільних підходів до інтеграції, вивчення та поширення успішного досвіду у цій сфері. Тим більше, що для досягнення амбітної мети забезпечення конкурентоспроможності та сталого розвитку європейської економіки, сформульованої в стратегії розвитку до 2020, необхідно значно підвищити економічну активність населення та рівень зайнятості (до 75% серед населення 20-64 років), що планується досягти не в останню чергу за рахунок кращої інтеграції іммігрантів [11]. В документах ЄС чітко визнається потенціал імміграції для розвитку європейських країн, вказується на необхідність з метою його найповнішого використання забезпечити інтеграцію іммігрантів, які легально перебувають в ЄС.

У Посланні щодо імміграції, інтеграції та працевлаштування (2003р.) [3], Єврокомісія сформулювала розуміння інтеграції «як двостороннього процесу», що базується на обопільних правах та обов'язках громадян третіх країн, які легально перебувають на території ЄС, та суспільств, що їх приймають. Це передбачає, з одного боку, відповідальність суспільства за реалізацію прав прибулих, а з другого, – повагу іммігрантів до фундаментальних цінностей цього суспільства та активну участь в інтеграційному процесі, що, однак, не вимагає відмови від власної ідентичності.

2004 р. Європейська рада затвердила Спільні базові принципи політики інтеграції іммігрантів [5]. Вони зводяться до такого: інтеграція є динамічним, двостороннім процесом взаємного погодження між іммігрантами та мешканцями країн-членів; імміграція передбачає повагу до базових цінностей

ЄС; працевлаштування є ключовою умовою інтеграції і вирішальним фактором забезпечення участі іммігрантів у суспільстві, їхнього внеску в суспільство і очевидності цього внеску для інших його членів; базові знання мови, історії, структури суспільства перебування необхідні для інтеграції іммігрантів, а створення умов для того, щоб вони набули ці знання, вкрай важливе для успішної інтеграції; освіта є вирішальною для підготовки іммігрантів, передовсім їх нащадків, до більш активної ролі в суспільстві; доступ іммігрантів до суспільних інституцій та послуг нарівні з місцевими жителями є суттєвим базисом інтеграції; взаємодія між іммігрантами та громадянами є фундаментальним механізмом інтеграції; різноманітність культур та релігій гарантована Хартією фундаментальних прав і має забезпечуватися, якщо це не суперечить іншим правам чи національному законодавству; участь самих іммігрантів у демократичному процесі та у формуванні інтеграційних політик, особливо на місцевому рівні, сприяє інтеграції; включення питань інтеграції в галузеві політики на всіх рівнях – важлива складова формування та реалізації політики інтеграції.

З метою реалізації цих принципів 2005 р. було вироблено Спільний порядок денний щодо інтеграції [9], розрахований до 2010 р., що передбачав створення певних структур та здійснення конкретних дій, спрямованих на інтеграцію іммігрантів. У документі особливо підкреслювалося, що основні зусилля щодо інтеграції мігрантів мають прикладатися на місцевому рівні.

Підсумовуючи результати інтеграційної політики та накреслюючи нові плани влітку 2011 р. ЄК звернулася до країн-членів із комюніке щодо оновленого Європейського порядку денного з питань інтеграції мігрантів з третіх країн [13]. У ньому ставилося завдання підвищити рівень економічної, соціальної, культурної та політичної участі мігрантів, передовсім активізуючи цілеспрямовані дії у цьому напрямі на місцевому рівні. В документі не лише розвинуто визначені раніше підходи, а й накреслено нові напрями діяльності, зокрема, визнається роль країн походження в інтеграційному процесі. У зв'язку з цим Єврокомісія спрямовує країни-члени на спільне з третіми країнами забезпечення

потенційних мігрантів необхідною інформацією, удосконалення механізмів визнання їхніх дипломів та кваліфікацій, підтримку різних форм тимчасової та циркулярної міграції, розвиток спільного підприємництва із залученням можливостей діаспор, що сприятиме створенню робочих місць в країнах походження та розвитку міжнародної торгівлі. Додатком до документу є своєрідна «скринька інструментів», де зібрано приклади позитивного досвіду і звідки країни-члени можуть обирати і застосовувати заходи, які найбільше відповідають їхнім потребам.

Для забезпечення постійних політичних консультацій щодо інтеграції з 2004 р. систематично скликаються конференції європейських міністрів, відповідальних за цю сферу (Гронінген – 2004, Потсдам-2007, Віші-2008, Сарагоса-2010). Створено Європейський фонд інтеграції (на період 2007-2013 рр. його бюджет становив 825 млн євро, на період 2014-2020 рр. бюджет зріс до 3137 млн євро). Кошти з фонду спрямовуються передовсім на інтеграційну допомогу новоприбулим іммігрантам. Започатковано періодичні Європейські інтеграційні форуми, в яких беруть участь понад 100 представників громадянського суспільства з усіх країн ЄС. Форуми відбуваються двічі на рік. У кожній країні-члені організовано спеціальні контактні пункти для забезпечення обміну інформацією та узгодження політик, акумуляції позитивного досвіду. З метою обміну досвідом було видано перше Керівництво з інтеграції для осіб, які приймають рішення, та практиків. Друге, тематично розширене видання, здійснено 2007 р., третє – у 2010 р. Відкрито Інтернет-сторінку ЄС з інтеграції (EWSI) [12]. На початку 2014 р. Єврокомісією опубліковано «Європейський модуль з інтеграції мігрантів» [14], підготовлений експертами з різних країн ЄС і покликаний сприяти поширенню кращого досвіду та удосконаленню політики інтеграції. Модуль складається з трьох частин: мовне навчання, входження у суспільство, що приймає, участь в усіх аспектах суспільного життя.

З метою моніторингу успіхів політики інтеграції Європейською Комісією разом з Евростатом розроблено низку індикаторів. Вони поділені на чотири групи: працевлаштування (рівень зайнятості, рівень безробіття, рівень економічної

активності); освіта (структура населення/мігрантів за рівнем освіти, частка неписьменних, частка у віковій групі 30-34 роки осіб з вищою освітою, частка молоді, яка не закінчує школу); соціальне включення (середній дохід мігрантів у порівнянні з середнім доходом усього населення, ризик бідності, оцінка рівня фізичного здоров'я, співвідношення частки осіб, які є власниками майна, серед мігрантів та усього населення); політична участь (частка мігрантів, які набули громадянство країни перебування, частка мігрантів, що мають постійні/тривалі дозволи на перебування, частка мігрантів на виборних посадах).

Частина політичних рішень на сьогодні уже перетворена на директиви та резолюції, тобто обов'язкові для виконання акти. Зокрема, 2003 р. було прийнято директиву стосовно правового статусу громадян третіх країн, які тривалий час (не менше п'яти років) безперервно проживали на території країн-членів [4]. Її дія поширюється на громадян третіх країн, які мають стабільне і регулярне джерело доходу, медичну страховку, не становлять загрози безпеці чи громадському порядку держави проживання. Цим документом особам, які мають дозвіл на проживання в одній з країн ЄС, забезпечується право на пересування та проживання на території інших держав Євросоюзу, гарантуються основні економічні та соціальні права на рівні із громадянами, а саме, право на працевлаштування та підприємницьку діяльність, освіту та професійне навчання, соціальний захист та основні допомоги. У 2010 р. було досягнуто домовленість, що передбачені цією Директивою права поширюються також на користувачів міжнародного захисту, тобто біженців з третіх країн, якщо вони відповідають основним вимогам щодо тривалості проживання в ЄС. На сьогодні ці норми інкорпоровані у законодавство країн-членів (крім Великобританії, Ірландії та Данії, які дотримуються окремої позиції в імміграційній політиці).

Треба також назвати Директиву 2003/86 щодо права на возз'єднання сімей мігрантів [3]. Відповідно до неї громадяни третіх країн, які легально проживають в ЄС, можуть привезти в країну перебування подружжя, неповнолітніх дітей та неповнолітніх дітей подружжя. Країни перебування на свій розсуд можуть розширити це

коло і дозволити імміграцію партнера, з яким офіційно шлюб не укладено, повнолітніх дітей та батьків, якщо вони є утриманцями мігранта. Особи, які прибувають як члени сімей, мають право на працевлаштування, професійне навчання на тих же підставах, що й інші громадяни третіх країн. Після п'ятирічного проживання вони можуть отримати автономний правовий статус у разі, якщо сімейні зв'язки зберігаються. Водночас, право на возз'єднання сімей не є абсолютним. Воно може бути обмеженим в інтересах охорони громадського порядку та державної безпеки. Мігрант, який клопочеться про дозвіл на прибуття своїх рідних, повинен мати достатній для їх утримання дохід, житло, медичне страхування, він має проживати в країні певний визначений строк (але не більше двох років). Передбачені також покарання за укладення фіктивних шлюбів з метою отримання дозволу на імміграцію.

Значна увага європейських законодавців присвячена регулюванню імміграції фахівців. Зокрема, 2009 р. затверджено порядок допуску висококваліфікованих мігрантів з третіх країн шляхом введення «блакитних карток», аналогів «зелених карток», тобто дозволів на проживання, що застосовуються у США (не стосується Великобританії, Ірландії та Данії). Йдеться про осіб, які мають вищу чи середню спеціальну освіту і заробітну плату, що принаймні у півтора рази перевищує середню для країни ЄС, де вони працюють. Згідно із узгодженням на рівні ЄС порядком, вони мають вільний доступ у всі країни-члени і можуть переїхати в іншу країну після 18 місяців перебування, проте повинні звертатися за новою «блакитною картою» уже в цій країні. Процедури імплементації цієї директиви до національного законодавства країн-членів завершилися в 2012 р., що вже дало свої результати: в 2012 р. було оформлено 3664 «блакитних карток», а в 2013 р. – уже 15261.

З метою спрощення бюрократичних процедур в процесі імміграції 2011 р. ухвалено директиву щодо запровадження єдиного дозволу одночасно і на працевлаштування, і на проживання громадян третіх країн на території ЄС, а також спільного списку прав і свобод, якими вони можуть користуватися [6]. Таке рішення спрямоване на покращення становища мігрантів та можливостей їхньої адаптації в країнах перебування. Країни-

члени завершать імплементацію цих норма до національного законодавства в 2014 р.

Таким чином, на сьогодні на рівні ЄС сформовано низку інструментів інтеграційної політики, до яких належить фінансова підтримка, механізми координації, а в деяких випадках – обов'язкові для виконання законодавчі рішення. Разом з тим, питання інтеграції залишається в компетенції національних держав, що нещодавно знову було підкреслено на саміті Ради Євросоюзу [7]. Залежно від власної міграційної ситуації, культурної традиції та ресурсів країни-члени застосовують власні, інколи досить відмінні підходи. Як правило, розрізняють три моделі інтеграції мігрантів в Європі, які умовно називають німецькою, французькою та британською. Політики інтеграції інших країн тією чи іншою мірою побудовані на комбінації типових для цих трьох моделей елементів [1, с.268].

Німецька модель виникла на базі концепції трудової імміграції так званих «працівників-гостей», які перебувають в країні лише тимчасово. Тому тут тривалий час вважалося, що немає сенсу сприяти зміні їхнього правового статусу та реагувати на зростання етнокультурного розмаїття суспільства. Відповідно, інтеграції мігрантів в приділялося менше уваги. Ситуація, однак, змінилася з усвідомленням, що іноземці, яких було запрошено для виконання певних робіт на обмежений час, здебільшого перетворилися на невід'ємний елемент німецького суспільства. Це потребувало визначення та врахування їхнього правового, політичного, соціального становища. З певними відмінностями німецька модель характерна для Австрії, Бельгії, деяких інших країн.

Французька модель базується на асимілятивному підході, коли імміграція розглядається як постійна, проте іммігранти набувають відповідного правового статусу за умови їхньої готовності щонайбільше долучитися до культури місцевого населення. Держава не зважає на іммігрантські громади як на елементи суспільства. За французькими республіканськими традиціями, для держави громадянин є лише громадянином, без жодних етнічних, релігійних або інших особливостей, які віднесені до приватної сфери і державними структурами не враховуються. За такої моделі в разі успішної та швидкої адаптації іммігранти набувають у суспільстві широких

можливостей. Однак, неуспіх асиміляції або небажання втрачати свої етнічні особливості посилює ризик виключення та маргіналізації цієї категорії населення.

В основі британської моделі, за якої імміграція також розглядається як постійна, лежить сприйняття іммігрантів передовсім як представників певних етнічних та релігійних груп, яким мають бути гарантовані права і створені можливості для збереження та розвитку власної ідентичності. Таким чином, держава усвідомлює, що внаслідок імміграції формуються нові етнічні громади, відмінні від місцевого населення та одна від одної. Отже, умовою гармонійного розвитку суспільства є обопільне порозуміння між ними, а завданням держави – гармонізація стосунків окремих різнокультурних елементів в єдиному багатокультурному соціальному просторі. В Європі модель багатокультурності впроваджувалася у Скандинавії, передовсім у Швеції, а також Нідерландах.

Перераховані моделі, однак, відображають радше ідеологічні гасла, ніж щоденну інтеграційну практику. Тим більше, що в останні роки відбувається цілеспрямоване зближення політик і законодавства країн ЄС у цій сфері. Попри певні розбіжності, існує незаперечна згода у тому, що наріжним каменем інтеграції мігрантів є їхній надійний правовий статус, а також належний доступ до працевлаштування, житла, освіти, соціального забезпечення та участі у прийнятті політичних рішень. Вкрай важливим вважається знання мови країни перебування, її законодавства, традицій, культури. Спільним для країн ЄС є рішуча боротьба проти расизму і ксенофобії. Крім того, їхні законодавства про громадянство, тобто умови натуралізації іммігрантів, поступово спрощуються і набувають схожості, хоча і зберігають відмінності.

Інтеграція розглядається як обов'язковий елемент не лише міграційної політики, а й інших сфер діяльності держави. В рамках єдиної політики, яка часто оформлена законодавчо (у вигляді законів чи обов'язкових для виконання планів та програм), інтеграційні заходи включено до діяльності різних відомств, місцевих органів влади. У деяких країнах така робота координується і спрямовується спеціально уповноваженими владними структурами. В інших - існують міжвідомчі комісії та групи.

Зарубжний досвід державного управління

Реалізація політики фінансується переважно з державного бюджету, проте, оскільки на практиці інтеграція відбувається там, де людина безпосередньо живе і працює, розпорядниками державних коштів і виконавцями інтеграційних заходів, як правило, є місцеві органи влади, частково ці функції делегуються неурядовим організаціям [18].

Принциповим є ставлення до інтеграції як до двостороннього процесу, яке знайшло відображення у запровадженні договірних відносин між мігрантом та владою. В деяких країнах ЄС укладення інтеграційного контракту, в якому мігрант бере на себе зобов'язання вивчати мову країни перебування, шукати роботу, є обов'язковим, а його виконання – однією з умов отримання дозволу на постійне проживання, підставою для надання соціальної допомоги, яка в разі не виконання мігрантом взятих зобов'язань може бути зменшена. Із свого боку, держава зобов'язується організувати мовне та професійне навчання, надати іншу необхідну допомогу. Спільною і вкрай важливою рисою таких контрактів є те, що вони укладаються індивідуально і

передбачають заходи, необхідні саме даній особі чи сім'ї. До того ж, зміст індивідуальної частини контракту складається за участі і з урахуванням уподобань та побажань мігранта.

За напрямками розрізняють соціально-економічну, культурну та суспільно-політичну інтеграцію іммігрантів [19].

У сфері соціально-економічної інтеграції найважливішими є працевлаштування, оскільки саме воно є запорукою незалежного соціального статусу та найбільш повної участі у житті суспільства. Від зайнятості найчастіше залежить також рівень доходів. Проте, рівень зайнятості іммігрантів зазвичай є нижчим, а безробіття – вищим, ніж у корінного населення (табл. 1). Крім того, іммігранти переважно представлені на менш кваліфікованих, непрестижних роботах, у секторах економіки, для яких характерні коливання зайнятості. Так само нижчі, у порівнянні з місцевим населенням, показники зайнятості мігрантів другого покоління, хоча вони народилися, навчалися в країні перебування, часто мають її громадянство.

Таблиця 1

Рівень зайнятості та безробіття серед корінних мешканців країн ЄС-27 та народжених за кордоном (іммігрантів) 25-64-річного віку у 2008 році, %

	Зайняті				Безробітні			
	Народжені в країні проживання	Народжені в інших країнах	У т.ч.		Народжені в країні проживання	Народжені в інших країнах	У т.ч.	
			Народжені в інших країнах ЄС	Народжені в третіх країнах			народжені в інших країнах ЄС	народжені в третіх країнах
ЄС-27	81	72	78	69	6	10	7	12
Чол.	87	83	88	81	5	10	6	11
Жін.	74	62	69	58	6	11	9	12

* Джерело: Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. - Eurostat, 2011.

З метою вирішення цієї проблеми частина країн ЄС практикує спеціальні адресні заходи. Інші, щоб попередити стигматизацію мігрантів, їхнє звинувачення у тому, що вони користуються привілеями, намагаються вирішити ці питання в рамках загальної соціально-економічної політики, яка стосується усього населення, проте докладають цілеспрямованих зусиль, щоб забезпечити належний доступ іммігрантів до відповідних послуг.

Неналежні позиції у сфері зайнятості великою мірою є наслідком нижчого, у порівнянні з корінним населенням, рівня освіти іммігрантів (табл. 2), а також недостатнього володіння мовою країни перебування. Тому передумовою повноцінного виходу на ринок праці є вивчення мови та підвищення освітнього рівня мігрантів. Основні заходи, спрямовані на освітню інтеграцію, передбачають адаптацію дітей мігрантів до шкільної системи, що має забезпечити їхню належну успішність, попередження ранньої

Зарубжний досвід державного управління

відмови від продовження навчання, заохочення отримання вищих рівнів освіти [12].

В деяких країнах до програм початкових курсів для іммігрантів включено підвищення кваліфікації.

Молодим мігрантам надаються послуги з профорієнтації, організується їхнє професійне навчання. Причому для тих, хто отримує соціальну допомогу, воно переважно є обов'язковим.

Таблиця 2

Показники найнижчого рівня освіти та раннього припинення навчання серед корінних мешканців країн ЄС та народжених за кордоном (іммігрантів) в 2008, %

	Частка в населенні 25-64 років осіб із рівнем освіти нижче неповної середньої				Частка осіб 18-24 років, які припинили навчання не завершивши			
	Народжені в країні проживання	Народжені в інших країнах	Друге покоління – змішане походження	Друге покоління – іноземне походження	Народжені в країні проживання	Народжені в інших країнах	Друге покоління – змішане походження	Друге покоління – іноземне походження
ЄС-27	24	35	20	23	14	26	14	17
Чол.	24	34	20	23	16	29	17	20
Жін.	24	36	20	23	11	23	10	15

*Джерело: Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. - Eurostat, 2011.

Окрему проблему становить визнання кваліфікації мігранта, яку він набув на батьківщині, оскільки за відсутності відповідної міждержавної угоди мігранти часто змушені виконувати роботу, що не потребує їхнього рівня кваліфікації (табл. 3). Це не відповідає ні інтересам самого мігранта, ні інтересам країни перебування.

Особлива увага приділяється вивченню мови, оскільки саме неналежна мовна підготовка є основною причиною низької конкурентоспроможності мігрантів на ринку праці, ускладненням повноцінного доступу до різноманітних суспільних інститутів, передовсім освітніх.

Таблиця 3

Частка тих, хто не виконує роботу, яка не потребує наявного у них рівня кваліфікації, серед корінних мешканців країн ЄС та народжених за кордоном (іммігрантів) 25-64-річного віку у 2008 р., %

	Народжені в країні проживання	Народжені в інших країнах	У т.ч.	
			народжені в країнах ЄС	народжені в третій країнах
Все населення ЄС-27	19	34	29	36
Чоловіки	19	32	27	35
Жінки	19	35	30	38

*Джерело: Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. - Eurostat, 2011.

Важливим індикатором інтеграції є житлові умови (табл. 4). Якщо вони гірші, ніж у місцевого населення, це може свідчити про соціальне виключення. Непоодинокі випадки, коли приватні власники свідомо відмовляють іммігрантам в оренді квартири. Подекуди формуються сегрегаційні моделі розселення прибулих.

Тому завдання держави розширити можливості вибору для іммігрантів, а також захистити їхні рівні права на ринку житла. Відновлення та впорядкування депресивних міських кварталів, серед мешканців яких високим є відсоток іммігрантів, також є важливим інтеграційним заходом, який відповідає інтересам усіх городян.

Таблиця 4

Неналежні житлові умови осіб у віці 25-54 років в ЄС-27 за місцем народження та статтю, %

	Народжені в країні проживання	Народжені в інших країнах	У т.ч. народжені:	
			в країнах ЄС	в третіх країнах
Все населення ЄС-27	19	23	16	26
Чоловіки	19	23	15	26
Жінки	19	23	17	26

* Джерело: Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. - Eurostat, 2011.

Щодо соціальних послуг, в країнах ЄС вони надаються за територіальним принципом незалежно від громадянства. Разом з тим, мігранти можуть стикатися із труднощами через незнання правил, погане володіння мовою. Тому створюються спеціальні консультативні органи, на які покладено надання впродовж певного часу після прибуття (2-3 роки) допомоги мігрантові у розв'язанні його проблем.

Соціально-економічна інтеграція має супроводжуватися культурною, що є запорукою встановлення атмосфери взаєморозуміння в суспільстві. Основою суспільної єдності у рамках ЄС проголошено спільні для Євросоюзу цінності демократії, верховенства права та прав людини, поваги до яких очікують від іммігрантів.

Проте спочатку суспільство, що приймає, мусить забезпечити ці фундаментальні права для прибулих, надати їм рівні можливості та свободу від дискримінації [10]. Останніми роками в країнах ЄС значного розвитку набуло антидискримінаційне законодавство, виконання якого строго контролюється, у т.ч. спеціально уповноваженими наддержавними та державними органами (омбудсмени, комісії чи трибунали проти дискримінації). Здійснюється широка просвітницька та інформаційна робота серед місцевого населення, в якій велику роль відіграють засоби масової інформації. Влада всіляко сприяє поглибленню та розширенню контактів між мігрантами та місцевими жителями. Відповідні ініціативи заохочуються на загальноєвропейському рівні. Значні зусилля спрямовуються не лише на адаптацію мігранта до життя в чужій країні, а й пристосування її інститутів до все більшого урізноманітнення складу населення. Одним із механізмів є рекрутування до штату таких установ

як поліція, місцева адміністрація, навчальні заклади, представників мігрантів.

Важливою складовою інтеграції мігрантів є доступ до процесу демократичного прийняття рішень. Всю повноту прав мігранти можуть набути лише у разі натуралізації, процедура якої для іммігрантів, які постійно проживають в країні, та їхніх нащадків поступово спрощується. Разом з тим, ці особи не завжди бажають змінювати громадянство. Зняти суперечність покликана концепція «цивільного громадянства» (civic citizenship), відповідно до якої іноземцеві гарантуються основні права, обсяг яких, після певного часу проживання в державі, не може бути меншим, ніж у громадян. У Бельгії, Греції, Данії, Ірландії, Іспанії, Литві, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Словенії, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Швеції іммігранти можуть брати участь у місцевих виборах [17, р.60]. Влада намагається стимулювати мігрантів до використання виборчого права шляхом проведення інформаційних кампаній, реєстрації виборців і т.д. Заохочується залучення іммігрантів до інших суб'єктів громадянського суспільства (профспілок, спортивних чи культурних асоціацій і т.д.), підтримка надається громадським об'єднанням іммігрантів, які активно залучаються до формування та оцінки інтеграційної політики.

Висновки

Таким чином, огляд політики Євросоюзу, а також його країн-членів, спрямованої на інтеграцію іммігрантів, дає змогу дійти кількох важливих висновків. По-перше, в європейських країнах панує розуміння нерозривного зв'язку між міграцією та інтеграцією, політика інтеграції стала невід'ємною частиною міграційної політики. По-друге, зростає усвідомлення, що інтеграційний процес складний і

тривалий. Він стосується не лише власне іммігрантів, але й їхніх дітей, оточуючого населення, суспільства в цілому. По-третє, інтеграція є комплексним процесом, всі складові якого переплетені і взаємопов'язані, відповідно, інтеграційні заходи мають носити всебічний характер, бути інкорпоровані практично в усі сфери діяльності держави.

Для України, де політика інтеграції мігрантів лише має бути розроблена, варті вивчення і врахування як загальні принципи та підходи, що застосовуються в Євросоюзі, так і накопичений в європейських країнах практичний досвід розробки, здійснення та оцінки інтеграційних заходів.

Враховуючи європейський досвід передовсім доцільно сформулювати принципи та визначити основні напрями політики інтеграції мігрантів в Україні, спрямовані на забезпечення соціально-економічної, культурної, політичної інтеграції прибулого населення, закріпити їх в документі концептуального характеру.

Наступний крок мав би полягати у розробці та реалізації адресних інтеграційних програм. Враховуючи обмежені ресурси, які держава здатна виділити на цю сферу, такі програми мали б бути спрямовані передовсім на інтеграцію біженців, інших найменш захищених категорій мігрантів. Особливу увагу слід також приділяти дітям та молоді з числа мігрантів, зокрема, забезпечити врахування їх особливих потреб при організації навчального процесу в освітніх закладах, надавати допомогу в адаптації до освітньої системи в Україні та продовженні навчання.

Щонайменше, що повинна і може зробити держава - створити систему мовних курсів для іноземців, зокрема, з підготовки до складання іспиту з української мови, що передбачено порядком набуття громадянства України.

Важливим напрямом роботи мало б стати спрямування засобів масової інформації на сприяння процесу інтеграції іммігрантів в українське суспільство, виховання толерантності та взаємоповаги між прибулим і корінним населенням.

Необхідно також розвивати наукові дослідження у відповідній сфері, запровадити постійний моніторинг рівня інтегрованості мігрантів різних категорій в українське суспільство, поклавши його здійснення на центральний орган виконавчої влади у сфері міграції.

Комплексність завдань інтеграції мігрантів вимагає участі різних міністерств та відомств у їх розв'язанні, а відтак – постійної комунікації між ними, координації зусиль.

Враховуючи потребу у залученні до реалізації інтеграційних заходів додаткових, крім державних, коштів необхідно розвивати співпрацю з міжнародними організаціями, приватним бізнесом, акторами громадянського суспільства, зокрема, громадами мігрантів.

Посиленню міжвідомчої координації, як і співпраці між державними та недержавними акторами, могло б сприяти створення при Уряді координаційної ради з міграційних питань за участі представників владних структур, соціальних партнерів, неурядових організацій.

Література:

1. Цапенко И. Управление миграцией: опыт развитых стран [Текст] / И. Цапенко / Ин-т мировой экономики и международных отношений РАН. — М. : Academia, 2009. — С. 268.
2. Юськів Б. Глобалізація і трудова міграція в Європі [Текст] / Б. Юськів. — Рівне: видавець О.М.Зень, 2009. — 479 с.
3. Council of the European Union (2003a), Directive on the right to family reunification, 2003/86/EC [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>.
4. Council of the European Union (2003b), Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, 2003/109/EC [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF>.
5. Council of the European Union (2004), Conclusion "Immigrant Integration Policy in the European Union" [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf>.
6. Council of the European Union (2011), Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, 2011/98/EU [Electronic resource]. — Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>.
7. Council of the European Union (2014). Conclusions on the integration of third-country nationals legally residing in the EU [Electronic resource]. — Access mode : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143109.pdf.
8. European Commission (2003), Communication of the Commission "On immigration, integration and employment". COM(2003) 336 final [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_en.htm.
9. European Commission (2005), Communication of the Commission "A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union", COM (2005) 389 final [Electronic resource]. — Access

mode : http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_988_232042490.pdf#zoom=100.

10. European Commission (2007), "Handbook on Integration for policy makers and practitioners". Brussels.

11. European Commission (2010), Communication of the Commission "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth". COM (2010) 2020 [Electronic resource]. — Access mode : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

12. European Commission (2011), Commission staff working paper "EU initiatives supporting the integration of third-country nationals", SEC (2011) 957 final [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2011_commission_staff_working_paper_on_integration.pdf.

13. European Commission (2011), Communication of the Commission "European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals", COM (2011) 455 final [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf.

14. European Commission (2014), "European module on migrant integration" [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_40802_750229173.pdf.

15. European Statistics Agency, official site [Electronic resource]. — Access mode : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

16. European Statistics Agency (2011), "Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. 2011 edition" [Electronic resource]. — Access mode : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

17. International Organization for Migration (2010), "The Future of Migration: building capacities for change. World Migration Report 2010". Geneva.

18. Lemaite, G. (2007), "The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden". Paris, OECD.

19. Munz R, (2004), Migrants, labour marker and integration in Europe: a comparative analysis [Electronic resource]. — Access mode : http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html.

References

1. Tsapenko, I. (2009), Upravleniie migracii: opyt razvityh stran [Migration management: experience of developed countries], Academia, Moscow, Russian Federation.

2. Iusjiv, B. (2009), Globalizacija I trudova migracija v Evropi [Globalization and labour migration in Europe], Rivne, O.M.Zenj Publish House, Ukraine.

3. Council of the European Union (2003a), Directive on the right to family reunification, 2003/86/EC, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>.

4. Council of the European Union (2003b), Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, 2003/109/EC, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF>.

5. Council of the European Union (2004), Conclusion "Immigrant Integration Policy in the European Union", available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf.

6. Council of the European Union (2011), Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, 2011/98/EU, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>.

7. Council of the European Union (2014). Conclusions on the integration of third-country nationals legally residing in the EU, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143109.pdf.

8. European Commission (2003), Communication of the Commission "On immigration, integration and employment". COM (2003) 336 final, available at: http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_en.htm.

9. European Commission (2005), Communication of the Commission "A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union", COM (2005) 389 final, available at: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_988_232042490.pdf#zoom=100.

10. European Commission (2007), "Handbook on Integration for policy makers and practitioners". Brussels.

11. European Commission (2010), Communication of the Commission "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth". COM(2010) 2020, available at: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

12. European Commission (2011), Commission staff working paper "EU initiatives supporting the integration of third-country nationals", SEC (2011) 957 final, available at: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/doc_centre/immigration/docs/2011_commission_staff_working_paper_on_integration.pdf.

13. European Commission (2011), Communication of the Commission "European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals", COM(2011) 455 final, available at: http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf.

14. European Commission (2014), "European module on migrant integration", available at: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_40802_750229173.pdf.

15. European Statistics Agency, official site, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat>.

16. European Statistics Agency (2011), "Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. 2011 edition", available at: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

17. International Organization for Migration (2010), "The Future of Migration: building capacities for change. World Migration Report 2010". Geneva.

18. Lemaite, G. (2007), "The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden". Paris, OECD.

19. Munz, R, (2004), Migrants, labour marker and integration in Europe: a comparative analysis, available at: http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html.