

Подальші дослідження доцільно спрямувати на формування методичного забезпечення практичної реалізації системи заходів основних етапів технології оцінювання й удосконалення роботи керованих об'єктів системи управління загальною середньою освітою.

#### Література:

1. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.

2. Набока Л. В. Організація зворотного зв'язку в діяльності державних і муніципальних установ / Л. В. Набока // Проблеми системного підходу в економіці. – Вип. 1. – 2009. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/PSPE/index.html>.

3. Чистов С. Ю. Якісне перетворення системи державного управління на рівні районної державної адміністрації : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. Ю. Чистов. – Х., 2005. – 20 с.

4. Якість загальної середньої освіти: стан, досягнення, проблеми та перспективи розвитку / Г. В. Михайленко, О. О. Байназарова, І. О. Хаян ; за заг. ред. Г. В. Михайленко. – Х. : ГУОН, 2009. – 128 с.

*Надійшла до редколегії 07.05.2012 р.*

УДК 351.83

*А. Л. ШЕВЦОВ*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІМІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано сучасні міграційні процеси та демографічну ситуацію в Україні. Визначено, що пріоритетним є вдосконалення державного регулювання імміграційних процесів.*

**Ключові слова:** імміграція, міграційна політика, чисельність населення, державне регулювання, демографічна ситуація, іноземна робоча сила.

*The paper analyzes current migration and demographic situation in Ukraine. Determined that the priority is to improve state regulation of immigration processes.*

**Key words:** immigration, migration policy, population, government regulation, demographic situation, foreign labor.

Прогнози чисельності населення доводять, що Україна не може забезпечити ні стабілізацію чисельності свого населення, ні тим більше його

зростання, спираючись тільки на внутрішні демографічні ресурси. Таким чином в Україні відкриваються величезні перспективи для імміграції, особливо якщо врахувати відносно невисоку заселеність країни. Демографічна ситуація зумовлює імміграційну політику в якості стратегічного напрямку державної політики на тривалу перспективу.

Питанням державного регулювання імміграційних процесів присвячено чимало як вітчизняних, так і зарубіжних наукових робіт. Розробкою теоретичних засад впливу держави на імміграційні процеси займалися такі дослідники, як М. Денисенко, В. Іонцев, В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, І. Прибиткова, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, О. Хомра, Б. Хорев та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження імміграційних процесів в Україні ще не має координованого і системного характеру. Розробки з цієї проблематики слабо узгоджуються міжнауковими установами і окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання імміграційних процесів стали об'єктом вивчення.

Метою даної статті є аналіз сучасного стану міграційних процесів і демографічної ситуації та визначення напрямів удосконалення державного регулювання ними.

На сьогодні низка причин обумовлює підвищення ролі імміграційних процесів в економічному і соціальному розвитку України як у найближчому майбутньому, так і в період довгострокової перспективи. Найважливіші серед цих причин – особливості демографічного розвитку, що характеризуються низьким природним приростом населення, скороченням демографічного потенціалу і очікуваним різким зниженням чисельності населення в працездатному віці; тенденція до економічного зростання, активізації ринкових процесів, торгівлі, інвестиційного клімату; необхідність глибокої інтеграції України в світовий економічний простір, розвитку економічних і соціально-культурних зв'язків з іншими країнами. Крім того, проблеми імміграції набувають особливої значущості у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки України.

За кількістю населення Україна посідає 6 місце в Європі (після Німеччини, Італії, Великобританії, Франції) та 28 місце у світі, на її долю припадає 7,3 % населення Європи і 1 % населення Землі [3]. Але сьогодні Україна стала однією з держав Східної Європи, що найбільш стрімко втрачає своє населення. Станом на 2011 р. за даними Фонду народонаселення ООН в Україні коефіцієнт депопуляції становить 7,6 і є найбільшим у Європейському регіоні [10].

Таким чином сьогодні Україна переживає найбільш глибоку і тривалу демографічну кризу за весь період свого історичного існування. Усі довгострокові прогнози демографічного розвитку України сходяться на тому, що навіть при найбільш сприятливих тенденціях розвитку показників природного руху населення скоротиться більше ніж на третину (за даними Міжнародного центру перспективних досліджень, до 2050 р. населення в Україні. Через високу смертність та один із найнижчих у світі показників

народжуваності менш як через півстоліття українців буде всього 29 млн осіб [2]. У зв'язку з цим виникає потреба заповнення вакууму, що формується на ринку праці, а особливо, заповнення працездатними ресурсами “непрестижних” робочих місць.

Тобто на сьогодні демографічна ситуація в Україні сприяє розвитку імміграційних процесів. По-перше, демографічна криза 90-х рр. ХХ ст. призвела до скорочення населення з 52,2 млн осіб у 1991 р. до 45 млн 634 тис. осіб у 2012 р. тобто за цей період чисельність населення України зменшилась на 5,1 % [9]. Співвідношення народжуваності і смертності почало змінюватися з 2000 р., але й досі смертність значно перевищує народжуваність. Природне зростання населення спостерігалось у Волинській (+778), Закарпатській (+3872), Рівненській (+3529), Чернівецькій (+89) областях і м. Києві (+5018). В інших регіонах було зафіксовано природне скорочення населення, яке коливалось від 160 осіб у Івано-Франківській обл. до 29322 у Донецькій обл. [9].

По-друге, наслідком стрімкого скорочення мешканців України за останні роки є недостатність робочої сили, яка відчувається сьогодні в країні. Безумовно, на фоні щорічної депопуляції в 250 – 350 тис. осіб протягом останніх 15 років, приріст 17,1 тис. осіб іммігрантів за 2011 р. – це не надто відчутна демографічна зміна (скорочення населення за 2011 р. на 162 тис. осіб) [9]. Але тенденція зростання позитивного сальдо міждержавної міграції в Україні і зростання його у кілька разів (більш ніж втричі порівняно з 2005 р.) [6] дають підстави для прогнозування суттєвих змін етнічної структури працездатного населення країни, тобто “заміщення” працездатного населення України, приріст “азійської” складової етнічного складу України. Серед осіб, які прибули в Україну в 2011 р., понад 65 % – вихідці з Середньої Азії, Кавказу та Закавказзя [6].

По-третє, утворення диспропорції демографічних змін у регіонах України. Співвідношення еміграційного і імміграційного потоків в Україні в цілому має позитивне сальдо починаючи з 2005 р. (+ 4583 особи) до 2011 р. (+ 17096 осіб), приріст населення від зовнішньої міграції є майже у всіх регіонах ( за винятком Закарпатської (- 70 осіб) та Рівненської області (- 25 осіб) [9].

Нерівномірність міграційних процесів у регіонах призводить до виділення областей з найбільшою динамікою приросту населення. Зменшення темпів депопуляції в областях України відбувається винятково за рахунок міжрегіональної та міждержавної міграції, при цьому слід відзначити питому вагу останньої (у Харківському регіоні в 2011 р. 19,3 % усіх іммігрантів склали іноземці) [6]. Дисбаланс забезпечення регіонів трудовими ресурсами – ще одна з найгостріших демографічних проблем, яка безпосередньо є наслідком міграційних процесів. Фактично в Україні визначились центри тяжіння притоку людських ресурсів – міста Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса.

Демографічний стан регіонів і стан міграційних процесів слугують своєрідним індикатором економічного благополуччя і привабливих перспектив

розвитку областей. Першочерговими чинниками зростання кількості мігрантів в області є потреба в робочій силі, рівень оплати праці, можливість розвитку бізнесу та розгалужена система освітніх закладів. Але симптоматичним є той факт, що збільшення притоку іммігрантів відчувають поліетнічні та російськомовні міста [1, с. 52].

Традиційна поліетнічність таких міст, як Одеса, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ сприяє толерантному ставленню місцевого населення до мігрантів та їх швидкій адаптації. Місцеві громади доволі ліберально ставляться до існування і розвитку іммігрантських громад, які перетворились на органічний компонент вітчизняної урбаністичної культури. Прикладом вдалого інкорпорування у структуру українського міста є в'єтнамська громада в Харкові, яка сприяла появі й успішному розвитку декількох великих фірм, з яких найпоужніші – корпорації Техноком та Sun Group.

Мовний фактор зумовлений походженням іммігрантів з колишніх радянських азійських і кавказьких республік, де російська мова мала статус офіційної мови міжнаціонального спілкування. Цей чинник полегшує процес адаптації і визначає російськомовні регіони як зони сприятливого адаптаційного клімату для іммігрантів. У жодному з україномовних регіонів не відбувається такого напливу іммігрантів ні з закордону, ні з регіонів України. Показовими з цього погляду є дані про використання мов сім'ями іммігрантів для спілкування з оточенням, 70,4 % обирають російську мову [7, с. 39].

Таким чином, очікування того, що Україна через певний час перетвориться на країну іммігрантів, мають достатньо вагомі підстави, але це буде перетворення не всієї країни, а лише певних регіонів. Стрибокподібне збільшення сальдо міграції змушує до проведення всебічного аналізу міграційних процесів, прогнозування демографічної, соціальної та економічної ситуації та опрацювання чіткої державної програми з міграції.

Залучення зовнішніх мігрантів в Україну може бути одним з напрямків зниження дисбалансу попиту та пропозиції робочої сили на регіональному ринку праці.

У цих умовах збереження чисельності населення України, оптимізація її вікової структури є першочерговим завданням. Рішення даної задачі можливе шляхом проведення активної міграційної політики із залучення в країну переселенців з інших держав, що дозволить забезпечити сталий соціально-економічний та демографічний розвиток країни, задовольнити потреби зростаючої економіки в трудових ресурсах. Україна зацікавлена в припливі кваліфікованих, легальних трудових ресурсів. Заходи щодо створення умов, сприятливих для народження дітей, зниження смертності та впорядкування міграції, повинні реалізовуватися одночасно [8].

У перспективі необхідно надати процесам міграції в Україну роль позитивного фактора в розвитку економіки, демографічної ситуації і безпеки країни. Враховуючи обмежені можливості держави з надання допомоги мігрантам, слід зосередити зусилля на усуненні перешкод по само облаштуванню переселенців і підтримці їх ініціативи, самостійності.

За допомогою міграції може бути досягнуто оптимальне розміщення трудових ресурсів по території країни. Міграція, позитивні сторони якої виступають найбільш яскраво, а негативні зведені до мінімуму, може бути названа оптимальною. Під оптимізацією міграції населення розуміється створення таких її параметрів (розмірів, структури тощо), при яких міграція найбільше сприяла б економічному і соціальному розвитку країни [4, с. 81]. Але поки немає відповідей на питання: яка оптимальна чисельність населення в тих чи інших регіонах, яким повинен бути його демографічний склад, яке населення можна розглядати як надлишкове і як організувати його переселення, де необхідно використовувати переважно економічні важелі, а де адміністративні і які.

Сучасна міграційна політика України не повною мірою відповідає динамічним змінам, що відбуваються в країні. Істотно знижує ефективність діяльності держави у вирішенні існуючих в країні проблем відсутність цілісної міграційної політики, яка до цього часу носить фрагментарний характер, слабо пов'язана з перспективами економічного і соціального розвитку країни, а також з демографічною політикою. Крім того, процес формування стійкої системи управління в галузі здійснення міграційної політики як на державному, так і на регіональному рівні незавершений. Зберігається незадовільний ресурсне забезпечення наявних програм і планів. Існують явні недоліки у здійсненні регіональної міграційної політики.

У даний час серйозною проблемою є відсутність достовірної статистики про міграційних процесах, в тому числі про потреби країни у трудових ресурсах. Існують дві причини такого становища [Там же]. По-перше, частина інформації просто не збирається (наприклад, маятникові міграції, робота вахтовим способом) або не обробляється. По-друге, значна частина мігрантів не проходить пропонованої офіційної процедури і не враховується. Мова йде про нелегальних мігрантів.

Сучасні статистичні дані про міграцію перебувають в умовах, коли регулювання міграційних процесів заявлено в якості одного з державних пріоритетів, але існують серйозні проблеми в галузі обліку міграції в Україні, а саме:

- Україна не має жодної нормально працюючої національної системи обліку мігрантів, яка давала б правильне і повне уявлення про величину потоків та їх структурних характеристиках;

- працююча десятиліттями система поточного обліку міграції позбавлена адекватної первинної інформації та стала вкрай ненадійною, а нові системи не існують або знаходяться в початковій стадії створення;

- робляться спроби використовувати інші джерела даних, але вони як правило, не відповідають критерію повноти і точності і не пристосовані для збору традиційної статистики міграції;

- проявляється тенденція до підміни відкритої державної статистики закритими відомчими джерелами, принципи роботи яких не відомі, а якість даних не піддається оцінці [8].

Проблеми ефективного державного регулювання у сфері прийому іммігрантів пов'язані з таким:

– дослідженням, оцінкою та прогнозуванням браку робочої сили на національному рівні стосовно і висококваліфікованої, і низько-кваліфікованої (некваліфікованої) робочої сили;

– аналізом національного ринку праці, який дав би змогу визначити, чи здатна трудова імміграція частково або повністю подолати несприятливі демографічні тенденції, особливо скорочення чисельності працюючого населення та оцінити її вплив на доступність соціальних гарантій для майбутніх поколінь;

– захистом національної робочої сили у разі прийому великої кількості трудящих-мігрантів (у зв'язку з можливим демпінгом цін на працю);

– заходами, які слід вживати для запобігання експлуатації праці іммігрантів на робочих місцях і в цілому у суспільстві;

– заходами з попередження чи скорочення нелегальної трудової міграції, які є необхідними для правомірності та ефективності національної політики прийому мігрантів [4, с. 105].

В управлінні міграційними процесами повинні бути задіяні всі територіальні рівні, а не тільки державний, як зараз. Для більш ефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів необхідна консолідація коштів, що виділяються на вирішення проблем окремих категорій мігрантів, а також використання ринкових механізмів залучення позабюджетних джерел фінансування.

Для проведення ефективної міграційної політики необхідний моніторинг ситуації, що переслідує два рівнозначних завдання: контроль за ефективністю проведення вироблених заходів з метою їх оперативного коригування та контроль за соціально-економічною та міграційною ситуацією з метою оперативного коригування самої міграційної політики. Розрив між реальною ситуацією та заходами міграційної політики чреватий рухом у зворотному від наміченої мети напрямку [1, с. 58].

Міграція є надзвичайно складним соціальним явищем. Це частина глобальних цивілізаційних процесів, яка суттєво впливає на формування економічного, соціального, політичного життя сучасного світу. Це явище значною мірою потребує дослідження як у всесвітньому, так і регіональному масштабі.

Держави можуть створювати перешкоди для руху міграційних потоків з причин збереження чистоти нації чи загрози національній безпеці. Проте дані перешкоди будуть носити або формальний, або тимчасовий характер, по-перше, через виключно міграційний спосіб ефективного вирішення окремих державних проблем (наприклад, питань, пов'язаних з демографією або заповненням робочих місць), по-друге, через те, що мігранти як найбільш активна частина населення знайдуть шляхи проникнення через державні кордони, доказом чого є дані про нелегальну міграцію [8].

Зростання кількості людей, які залучені до міграційних рухів, викликано чинниками економічного, демографічного, політичного, екологічного характеру. Припинити чи обмежити міграційні потоки майже неможливо, про

що свідчить практика таких країн, як США, Франція, Голландія [5, с. 141]. Але слід замислитися над можливістю використання міграційних рухів на користь національних держав. Міграція – це не раптова і безглузда стихія. Це природний процес, своєрідний рушій людської історії і всесвітньої цивілізації. Тому немає причин для його негативного сприйняття. Завдання національних держав сучасності – не стільки протидія і контроль міграційних потоків, скільки пристосування до умов всесвітнього міграційного руху [1, с. 59].

Перед Україною зараз стоїть завдання сформулювати нові додаткові умови для залучення в країну людей, здатних внести позитивний внесок у розвиток країни. Існуюча структура і якісний склад міграційних потоків поки що не відповідають нагальним стратегічним державним потребам. Зберігається спонтанна, багато в чому некерована міграція, що негативно впливає на економічні, соціальні, демографічні, етнокультурні та інші процеси в Україні.

Масштабні процеси міграції вимагають вироблення якісного законодавчого регулювання в галузі здійснення державної міграційної політики та подальшого вдосконалення чинного міграційного законодавства, лібералізації імміграційного законодавства при одночасному посиленні нормативно-правових актів, пов'язаних з протидією незаконній міграції. Крім того, необхідний опрацьований механізм діяльності міграційних служб.

Сучасна міграційна ситуація вимагає нових підходів з тим, щоб імміграційні процеси в Україні стали фактором, що сприяє позитивному розвитку українського суспільства, виходили з потреб економіки, інтересів національної безпеки, охорони громадського порядку і здоров'я населення при строгому дотриманні міжнародних зобов'язань України. Необхідна розробка державної імміграційної політики, яка носила б цілісний характер, була пов'язана з перспективами економічного і соціального розвитку країни, а також з демографічною політикою і була повноцінною складовою частиною внутрішньої і зовнішньої політики України.

#### Література:

1. *Артеменко А.* Харків як північно-східний пункт української осі активності міграційних процесів / А. Артеменко // Міграція і толерантність в Україні. – 2007. – № 4 – С. 49–60.
2. *Бакалець Л.* Демографічна ситуація в Україні: до 2050 року населення може скоротитися на третину / Л. Бакалець. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1112335.html>.
3. Демографічна ситуація // Офіц. сайт Міністерства закордонних справ України. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/378.htm>.
4. *Денисенко М. Б.* Міграціологія : [учеб. посіб.] / М. Б. Денисенко, В. А. Іонцев, Б. С. Хорев. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 296 с.
5. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика) : [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 2008. – 912 с.

6. Міграційний рух населення // Офіц. сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. “Нетрадиційні” іммігранти у Києві: сім років потому / за заг. ред. Я. М. Пилинського. – К. : Стилос, 2009. – 280 с.
8. *Тиркало В. Б.* Міграційні процеси у світі їх причини та наслідки / В. Б. Тиркало // Інтернет-видання “Українська Школа Бізнесу “НашЕ”. – Режим доступу : <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.
9. Чисельність населення // Офіц. сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
10. Report of the international forum for the operational review and appraisal of the implementation of the programme of action of the international conference on population and development (icpd) // Офіц. сайт Фонду народонаселення ООН. – Режим доступу : [http://www.unfpa.org/public/home/sitemap/icpd/Hague\\_forum\\_attendance](http://www.unfpa.org/public/home/sitemap/icpd/Hague_forum_attendance).

*Надійшла до редколегії 24.05.2012 р.*