УДК [314.7:35](477)

Шевцов А.Л.,

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; соискатель кафедры экономической теории и финансов (Украина, г. Харьков);

научный руководитель — Дегтярь А.О., заведующий кафедрой экономической теории и финансов Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; доктор наук по государственному управлению; профессор (Украина, г. Харьков)

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы современные миграционные процессы и демографическая ситуация в Украине. Определены основные проблемы государственного регулирования миграционных процессов и пути их решения. Автор рассматривает современную парадигму государственного регулирования миграции в Украине. По мнению автора, современная парадигма государственного регулирования миграции должна основываться на понимании «пусковых» механизмов миграционного поведения, которые детерминируются оставлением мест расселения, где сложился комплекс факторов, блокирующих реализацию базовых потребностей населения, поиском новых социальных анклавов самореализации и повышения качества жизни.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы.

Система государственного управления Украины пока не демонстрирует способности к реализации системной и комплексной миграционной методологии, отличается фрагментарностью подходов к решению социальных вопросов. Практика государственного регулирования миграционных процессов за годы независимости свидетельствует о неравномерном распределении организационно-управленческих усилий, распылении ресурсов, а следовательно, недостаточной способности с помощью механизмов государственного регулирования упорядочивать миграционное поведение, минимизировать его негативные последствия, в первую очередь недостатки, выражающиеся в несогласованности миграционной политики с социально-экономической политикой государства. Это выразилось в нарастании оттока высококвалифицированного населения в страны ближнего и дальнего зарубежья, притоке неквалифицированной рабочей силы в промышленно развитые регионы страны, несформированности адекватных органи-

зационно-правовых механизмов, стимулирующих процессы реэмиграции и др.

Вопросам государственного регулирования миграционных процессов посвящено немало научных работ как отечественных, так и зарубежных. Разработкой теоретических основ влияния государства на иммиграционные процессы занимались такие исследователи, как А. Артеменко, Л. Бакалець, М. Денисенко, В. Ионцев, Ю. Рымаренко, Я. Пилинський, Б. Хорев и др. Отдавая должное их научным наработкам по этой проблематике, следует заметить, что исследования по комплексному подходу к государственному регулированию миграционных процессов в Украине еще не носят координированный и системный характер.

Современная парадигма государственного регулирования миграции представляет собой совокупность научно обоснованных положений о видовых закономерностях развития и функционирования миграции как социального феномена, позволяющих осуществлять разработку поисковых и нормативных прогнозов ее развития в мировом, государственном и региональном масштабах, формировать на этой основе выверенные социальные критерии учета потребностей и интересов населения в миграционной сфере, государственные проекты решения миграционных проблем [6, с. 41].

Мы считаем, что современная парадигма государственного регулирования миграции должна основываться на понимании «пусковых» механизмов миграционного поведения, которые детерминируются оставлением мест расселения, где сложился комплекс факторов, блокирующих реализацию базовых потребностей населения; поиском новых социальных анклавов самореализации и повышения качества жизни. На этой основе создается возможность формирования адекватной государственной миграционной политики, учитывающей потребности общества, а также возможности миграционного потенциала.

Учитывая, что регулирование — это прежде всего упорядочение, установление правильного взаимодействия частей механизма в какой-либо системе [9], основной задачей органов власти в миграционной сфере является обеспечение оптимального с позиций государственной стратегии взаимодействия между участниками миграционного процесса.

Государственное регулирование предполагает в первую очередь властное, политическое влияние, которое в основе имеет правовую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения [3, с. 24]. Однако регулятивная деятельность государства в миграционной сфере имеет гибкие и не всегда четко определенные границы своего влияния. Представление о границах государственного регулирования миграции позволяет рассматривать миграцию как самоорганизующийся процесс.

Взгляд на миграцию как на самоорганизованный естественный и конструктивный процесс, присущий любой социальной системе, не упрощает задач государственного участия в регулировании миграционных процессов. Конечно, в литературе существуют точки зрения, позволяющие представить миграцию на переломных этапах общества как мощный поток, в котором любые управленческие попытки заранее обречены. Управленческое воздействие в виде государственного регулирования миграционных потоков представляется возможным и необходимым. Данное регулирование направлено в первую очередь на то, чтобы максимально смягчить негативные последствия миграции и сохранить национальные интересы в меняющейся ситуации. Государственное регулирование миграционных процессов должно заключаться, на наш взгляд, в создании условий, которые содержат миграцию в социально приемлемом русле. В этой связи определяющими становятся задачи обеспечения социальной защищенности мигрантов и представителей принимающего общества. Вместе с тем необходимо четко следовать интересам национальной безопасности в процессе регулирования миграционных потоков.

Государственное регулирование миграционных процессов является одним из элементов социального управления. По мнению М. Денисенко, главной целью со-

циального управления системами является обеспечение свободы их эффективного становления и развития и в то же время максимально возможного инновационного вклада в социальный ресурс макросистемы [3, с. 25]. На основании данной позиции системообразующей стратегической целью государственной миграционной политики и государственного регулирования миграции нам представляется обеспечение свободы выбора личностью или социальной группой места переселения. Данная свобода основывается на истинных ценностях и потребностях человека (группы), обеспечивается сбалансированным социально-экономическим развитием регионов страны, высоким уровнем социальной защищенности личности и предоставлением мигрантам объективной информации.

Государственное регулирование миграционных процессов реализуется на законодательном, исполнительном и судебном уровнях власти. В законодательном плане сегодня наблюдается существенный отрыв от реальной социальной ситуации, обусловленный низким уровнем научного обеспечения практики разработки и принятия законодательных актов. Принятое миграционное законодательство слабо подкреплено анализом и стратегическим прогнозированием развития социально-экономической ситуации в Украине.

Существует ряд проблем, касающихся исполнительного уровня государственного регулирования миграционных процессов. Здесь наиболее ярко выражены противоречия, возникающие при взаимодействии между центральными и местными органами власти.

В целом тема противоречий, возникающих на исполнительном уровне государственного регулирования миграционных процессов, в том числе тема распределения полномочий между государственными и местными органами власти в сфере миграции, составляют большой круг дискуссионных моментов и должны быть темой дальнейших научных исследований.

На сегодня в Украине наблюдается приток в основном низкоквалифицированной и низкокультурной рабочей силы. Это аргументируется тем, что на украинском рынке труда сегодня наиболее востребованы неквалифицированные работники. Пока в Украине недостаточно развиты условия для стремительного развития производства с новой инфраструктурой и по новым технологиям, слабо развита сфера услуг. Для специалистов высокого уровня квалификации, обладающих высококачественным образованием и мотивацией к реализации своего таланта, в нашей стране пока не сложились благоприятные условия [10].

Необходимо отметить, что по количеству населения Украина занимает 6-е место в Европе (после Германии, Италии, Великобритании, Франции) и 28-е место в мире, на ее долю приходится 7,3% населения Европы и 1% населения Земли [4]. Сегодня Украина стала одной из стран Восточной Европы, наиболее стремительно теряющей свое население. По состоянию на 2011 г., по данным Фонда народонаселения ООН, в Украине коэффициент депопуляции составляет 7,6 и является крупнейшим в Европейском регионе [12].

Таким образом, в настоящее время Украина переживает самый глубокий и продолжительный демографический кризис за весь период своего исторического существования. Все долгосрочные прогнозы демографического развития Украины сходятся на том, что даже при самых благоприятных тенденциях развития показатель естественного движения населения сократится более чем на треть. Из-за высокой смертности и одного из самых низких в мире показателей рождаемости менее чем через полвека украинцев будет всего 29 млн. человек [2]. В связи с этим возникает потребность заполнения вакуума, который формируется на рынке труда, особенно заполнения работоспособными ресурсами «непрестижных» рабочих мест.

На сегодняшний день демографическая ситуация в Украине способствует развитию иммиграционных процессов. Во-первых, демографический кризис 90-х гг. XX в. привел к сокращению населения с 52,2 млн. человек в 1991 г. до 45 млн. 634 тыс. человек в 2012 г., то есть за этот период численность населения Украины уменьшилась на 5,1% [11]. Соотношение рождаемости и смертности стало меняться с 2000 г., но до сих пор

смертность значительно превышает рождаемость. Естественный рост населения наблюдался в Волынской (+778), Закарпатской (+3872), Ровенской (+3529), Черновицкой (+89) областях и г. Киеве (+5018). В других регионах было зафиксировано естественное сокращение населения, которое колебалось от 160 человек в Ивано-Франковской области до 29 322 в Донецкой области [9].

Во-вторых, следствием стремительного сокращения жителей Украины за последние годы является недостаточность рабочей силы, которая ощущается сегодня в стране. Безусловно, на фоне ежегодной депопуляции в 250–350 тыс. человек в течение последних 15 лет прирост 17.1 тыс. человек иммигрантов за 2011 г. — это не слишком ощутимое демографическое изменение (сокращение населения за 2011 г. на 162 тыс. человек) [9]. Но тенденция роста положительного сальдо межгосударственной миграции в Украине и рост его в несколько раз (более чем втрое по сравнению с 2005 г.) дают основания для прогнозирования существенных изменений этнической структуры трудоспособного населения страны, то есть «замещения» трудоспособного населения Украины, прироста «азиатской» составляющей этнического состава Украины. Среди лиц, которые прибыли в Украину в 2012 г., более 65% — выходцы из Средней Азии, Кавказа и Закавказья [7].

В-третьих, образование диспропорции демографических изменений в регионах Украины. Соотношение эмиграционного и иммиграционного потоков в Украине в целом имеет положительное сальдо начиная с 2005 г. (+ 4583 человека), в 2012 г. (+ 17096 человек), прирост населения от внешней миграции есть почти во всех регионах (за исключением Закарпатской (–70 человек) и Ровенской областей (–25 человек) [9].

Неравномерность миграционных процессов в регионах приводит к выделению областей с наибольшей динамикой прироста населения. Уменьшение темпов депопуляции в областях Украины происходит исключительно за счет межрегиональной и межгосударственной миграции, при этом следует отметить удельный вес последней (в Харьковском регионе в 2012 г. 19,3% всех иммигрантов составили иностранцы) [6]. Дисбаланс обеспечения регионов трудовыми ресурсами — еще одна из острейших демографических проблем, которая непосредственно является результатом миграционных процессов. Фактически в Украине определились центры притяжения притока человеческих ресурсов: г. Киев, г. Харьков, г. Днепропетровск, г. Донецк, г. Одесса.

Демографическое положение регионов и состояние миграционных процессов служат своеобразным индикатором экономического благополучия и заманчивых перспектив развития областей. Первоочередными факторами роста количества мигрантов в области являются потребность в рабочей силе, уровень оплаты труда, возможности развития бизнеса и разветвленная система учебных заведений. Но симптоматичен тот факт, что увеличение притока иммигрантов чувствуют полиэтнические и русскоязычные города [1, с. 52].

Традиционная полиэтничность таких городов, как г. Одесса, г. Харьков, г. Донецк, г. Днепропетровск, способствует толерантному отношению местного населения к мигрантам и их быстрой адаптации. Местные общины довольно либерально относятся к существованию и развитию иммигрантских общин, которые превратились в органичный компонент отечественной урбанистической культуры. Примером удачного инкорпорирования в структуру украинского города является вьетнамская община в Харькове, которая способствовала появлению и успешному развитию нескольких крупных фирм, из которых самые мощные — корпорации Техноком и Sun Group.

Языковой фактор обусловлен происхождением иммигрантов из бывших советских азиатских и кавказских республик, где русский язык имел статус официального языка межнационального общения. Этот фактор облегчает процесс адаптации и определяет русскоязычные регионы как зоны благоприятного адаптационного климата для иммигрантов. Ни в одном из украиноязычных регионов не происходит такого наплыва иммигрантов ни из-за границы, ни из регионов Украины. Показательны с этой точки зрения данные об использова-

нии языков семьями иммигрантов для общения с окружающими, 70,4% выбирают русский язык [8, с. 39].

Таким образом, ожидания того, что Украина через определенное время превратится в страну иммигрантов, имеют достаточно веские основания, но это будет превращение не всей страны, а только определенных регионов. Скачкообразное увеличение сальдо миграции стимулирует к проведению всестороннего анализа миграционных процессов, прогнозированию демографической, социальной и экономической ситуации и выработке четкой государственной программы по регулированию миграционных процессов.

Привлечение внешних мигрантов в Украине может быть одним из направлений снижения дисбаланса спроса и предложения рабочей силы на региональном рынке труда.

В этих условиях сохранение численности населения Украины, оптимизация его возрастной структуры являются первоочередной задачей. Решение данной задачи возможно путем проведения активной миграционной политики по привлечению в страну переселенцев из других государств, что позволит обеспечить устойчивое социально-экономическое и демографическое развитие страны, удовлетворить потребности растущей экономики в трудовых ресурсах. Украина заинтересована в притоке квалифицированных легальных трудовых ресурсов. Мероприятия по созданию условий, благоприятных для рождения детей, снижения смертности и упорядочения миграции, должны реализовываться одновременно [10].

В перспективе необходимо придать процессам миграции в Украине роль положительного фактора в развитии экономики, демографической ситуации и безопасности страны. Учитывая ограниченные возможности государства по оказанию помощи мигрантам, следует сосредоточить усилия на устранении препятствий по обустройству переселенцев и поддержке их инициативы, самостоятельности.

С помощью миграции может быть достигнуто оптимальное размещение трудовых ресурсов по территории страны. Миграция, положительные стороны которой выступают наиболее ярко, а отрицательные сведены к минимуму, может быть названа оптимальной. Под оптимизацией миграции населения понимается создание таких ее параметров (размеров, структуры и т.д.), при которых миграция больше способствовала бы экономическому и социальному развитию страны [5, с. 81]. Но пока нет ответов на вопросы: какова оптимальная численность населения в тех или иных регионах; каким должен быть их демографический состав; какую численность населения можно рассматривать как избыточную и как организовать его переселение; где необходимо использовать преимущественно экономические рычаги, а где — административные.

Современная миграционная политика Украины не в полной мере соответствует динамическим изменениям, происходящим в стране. Существенно снижает эффективность деятельности государства в решении существующих в стране проблем отсутствие целостной миграционной политики, которая до сих пор носит фрагментарный характер, слабо связана с перспективами экономического и социального развития страны, а также с демографической политикой. Кроме того, процесс формирования устойчивой системы управления в области осуществления миграционной политики как на государственном, так и на региональном уровне не завершен. Сохраняется неудовлетворительное ресурсное обеспечение имеющихся программ и планов. Существуют явные недостатки в осуществлении региональной миграционной политики.

В настоящее время серьезной проблемой является отсутствие достоверной статистики о миграционных процессах, в том числе о потребности страны в трудовых ресурсах. Существуют две причины такого положения [4]. Во-первых, часть информации просто не собирается (например, маятниковые миграции, работа вахтовым методом) или не обрабатывается. Во-вторых, значительная часть мигрантов не проходит предлагаемой официальной процедуры и не учитывается. Речь идет о нелегальных мигрантах.

Современные статистические данные о миграции находятся в условиях, когда регулирование миграционных процессов заявлено в качестве одного из государственных приоритетов, но существуют серьезные проблемы в области учета миграции в Украине [10]:

• Украина не имеет нормально работающей национальной системы учета мигрантов, которая давала бы правильное и полное представление о величине потоков и их структурных характеристиках;

• работающая десятилетиями система текущего учета миграции лишена адекватной первичной информации и стала крайне ненадежной, а новые системы не существуют или находятся в начальной стадии создания;

• делаются попытки использовать другие источники данных, но они, как правило, не отвечают критерию полноты и точности и не приспособлены для сбора традиционной статистики миграции;

• проявляется тенденция к подмене открытой государственной статистики закрытыми ведомственными источниками, принципы работы которых неизвестны, а качество данных не поддается оценке.

Проблемы эффективного государственного регулирования миграционных процессов связаны с:

• исследованием, оценкой и прогнозированием нехватки рабочей силы на национальном уровне применительно к высококвалифицированной и низко- квалифицированной (неквалифицированной) рабочей силе;

• анализом национального рынка труда, который позволил бы определить, способна трудовая иммиграция частично или полностью преодолеть неблагоприятные демографические тенденции, особенно сокращение численности работающего населения, и оценить ее влияние на доступность социальных гарантий для будущих поколений;

• защитой национальной рабочей силы в случае приема большого количества трудящихся-мигрантов (в связи с возможным демпингом цен на труд);

• мерами, которые следует принимать для предупреждения эксплуатации труда иммигрантов на рабочих местах и в целом в обществе;

• мерами по предупреждению или сокращению нелегальной трудовой миграции, которые необходимы для правомерности и эффективности национальной политики приема мигрантов [5, с. 105].

В управлении миграционными процессами должны быть задействованы все территориальные уровни, а не только государственный, как сейчас. Для более эффективного использования средств государственного и местных бюджетов необходима консолидация средств, выделяемых на решение проблем отдельных категорий мигрантов, а также использование рыночных механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования.

Подводя итоги, необходимо отметить, что перед Украиной сейчас стоит задача сформировать новые дополнительные условия для привлечения в страну людей, способных внести позитивный вклад в развитие страны. Существующая структура и качественный состав миграционных потоков пока не отвечают насущным стратегическим государственным потребностям. Сохраняется спонтанная, во многом неуправляемая миграция, негативно влияющая на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы в Украине.

Масштабные процессы миграции требуют выработки качественного законодательного регулирования в области осуществления государственной миграционной политики и дальнейшего совершенствования действующего миграционного законодательства, либерализации иммиграционного законодательства при одновременном усилении нормативно-правовых актов, связанных с противодействием незаконной миграции. Кроме того, необходимо проработать механизм деятельности миграционных служб.

Современная миграционная ситуация требует новых подходов, с тем чтобы миграционные процессы в Украине стали фактором, способствующим позитивному развитию украинского общества, исходя из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Украины.

Библиографический список

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 // [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.radiosvoboda.org/content/article/1112335.html
3. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.
4. Демографічна ситуація [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. — Режим доступу: http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/378.htm
5. Денисенко М.Б. Миграциология: [учеб. пособ.] / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев. — М.: Изд-во МГУ, 2009. — 296 с.
6. 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.
7. Міграційний рух населення [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Державної служби статистики України. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua
8. «Нетрадиційні» іммігранти у Києві: сім років потому / За заг. ред. Я.М. Пилинського — К. э: Стилос, 2009. — 280 с.
9. Советский энциклопедический словарь. — М.: Советская Энциклопедия, 1979. — С. 1225.
10. 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
11. Чисельність населення [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Державної служби статистики України. — Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.
12. 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) [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Фонду народонаселення ООН. — Режим доступу: http://www.unfpa.org/public/home/sitemap/icpd/Hague_forum_attendance

Shevtsov A.L., e-mail: mbubliy@gmail.com
Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; applicant of the department of economic theory and finance (Ukraine, Kharkov); scientific adviser — Degtyar A.O., head of the department of economic theory and finance of Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, doctor of sciences in public administration, professor (Ukraine, Kharkov)

MODERN CONDITION AND PROBLEMS OF STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN UKRAINE

In the article modern migration processes and demographic situation in Ukraine are analyzed. Key problems of state regulation of migration processes and ways of their solution are identified. The author considers modern paradigm of state regulation of migration in Ukraine. According to the author, modern paradigm of state regulation of migration should be based on an understanding of the «launching» mechanisms of migration behaviour which are determined by leaving the places of settlement, where there's a complex of factors blocking the implementation of the basic needs of the population; the search for new social enclaves of self-realization and raising the quality of life.

Key words: migration, migration processes.