

6. Панчук А. М. Інформатизація / А. М. Панчук // Енциклопедичний словник з державного управління ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 294.

7. Панчук А. М. Інформаційний простір управління / А. М. Панчук // Енциклопедичний словник з державного управління ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 298.

8. Пархоменко В. П. Стратегія інформатизації органів місцевого самоврядування при наданні послуг населенню / В. П. Пархоменко // Проблеми формування та реалізації державної політики у сферах державного, регіонального і галузевого управління : зб. наук. пр. – 2007. – Т. 8. – Вип. 93. – С. 140 – 150. – (Серія “Державне управління”).

9. Семеренко М. М. Використання сучасних інформаційних технологій в управлінні персоналом на підприємствах споживчої кооперації / М. М. Семеренко, Н. І. Прокопович. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/1_kand_2010/economics/5_57694.doc.htm.

Надійшла до редколегії 20.12.2011 р.

УДК 351.83

А. Л. ШЕВЦОВ

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні аспекти впливу держави на міграційні процеси в Україні та визначено напрями вдосконалення системи державного управління ними.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, міграційна політика, державне управління.

The paper considers theoretical aspects of state influence on migration processes in Ukraine and identified areas of improvement of state management.

Key words: migration, migration processes, migration policy, public administration.

Однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі є визначення напрямів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів. Відсутність законодавчого визначення напрямів державної міграційної політики України, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України, – нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили.

Питанням державного управління міграційними процесами в Україні присвячено чимало вітчизняних і зарубіжних наукових робіт. Розробкою теоретичних засад впливу держави на міграційні процеси займалися такі дослідники, як М. Денисенко, В. Іонцев, О. Малиновська, В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, І. Прибиткова, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, О. Хомра, Б. Хорєв та ін. Проте дослідження міграційних процесів в Україні ще не мають координованого і системного характеру. Розробки з цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами і окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання міграційних процесів стали об'єктом вивчення.

Метою даної статті є розгляд теоретичних аспектів впливу держави на міграційні процеси в Україні та визначення напрямів удосконалення системи державного управління ними.

Сучасні міграційні процеси для України набувають дедалі більшої актуальності у зв'язку з її особливим географічним положенням і геополітичним розташуванням, посиленням інтеграційних процесів у першу чергу на європейському просторі.

Необхідність забезпечення системи регулювання міграційних процесів викликана потребами підвищення ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України – нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, відпливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу.

Міграційні процеси як особливий об'єкт державного управління мають низку специфічних особливостей, а саме:

1. Управління міграційними процесами не може здійснюватися тільки в рамках соціально-економічної або демографічної політики держави. Воно синтезує їх елементи та є важливим компонентом у комплексі здійснюваних ними заходів.

2. Для міграції населення завжди був притаманний високий елемент стихійності. Державне управління міграційними процесами не може і не повинно охоплювати всі види міграційних переміщень населення по території країни, а тільки найбільш "проблемні" міграційні процеси. Критерій проблемності повинен стати основою міграційної політики через об'єктивні обмеження можливостей до її здійснення.

3. Управління міграційними процесами, перш за все, внутрішніми, полягає в їх сутності як міжтериторіального явища [7]. Виходячи з такої сутності міграційних процесів, нею можна управляти в двох місцях – районах виїзду та районах вселення мігрантів. В. Переведенцев пропонував у зв'язку з цим два основні шляхи впливу на міграцію:

а) зміну факторів, що обумовлюють бажання жителів одних місць переселитися в інші райони країни;

б) зміну можливостей вселення [5, с. 99].

Розроблена Л. Рибаківським теорія тристадійного міграційного процесу також дозволяє зрозуміти сутність міграції населення як об'єкт управління. Нагадаємо, що міграційний процес складається з таких трьох стадій:

– вихідна, або підготовча стадія, що представляє процес формування територіальної рухливості населення;

– основна стадія або власне переселення населення;

– заключна, або завершальна стадія, яка виступає як приживлюваність мігрантів на новому місці [7].

Тому управління міграцією населення може складатися з такого комплексу заходів:

- формування міграційних установок населення;
- визначення оптимальних масштабів, напрямків міграції, формування переселенських контингентів;
- сприяння процесу адаптації населення.

Управління міграційними процесами в районах виїзду мігрантів по суті своїй принципово інше, ніж у районах їх вселення. Крім того, в даний час Україна обмежена в коштах і заходах впливу на умови формування міграційних потоків.

4. Як зазначає Л. Рибаківський, міграція – це не мета людської життєдіяльності, а засіб задоволення інших потреб [7, с. 77]. Слід додати, що цей засіб пов'язаний з територіальним переміщенням людини – зміною місця проживання. Міграційний акт виникає тоді, коли територіальне переміщення дозволяє реалізувати конкретну потребу. Тому при управлінні міграцією необхідно використовувати (або створювати) територіальну диференціацію “рівнів відчуття життя” в широкому розумінні комплексу соціально-економічних умов життя людей.

5. Міграція населення – дуже чутливий соціально-демографічний процес, що миттєво реагує на зміну різних факторів, наприклад, економічних. Тому при управлінні міграцією, на відміну від управління іншими соціальними процесами, ефект управлінських впливів, так само як і ефект дії факторів, що ускладнюють їх здійснення, досягається за дуже короткий проміжок часу. Щоб досягти належного ефекту, необхідний оперативний моніторинг стану керованої системи, велику важливість має інформаційне забезпечення процесу управління.

6. Міграційні процеси тісно пов'язані з потоками інформації, насамперед про місця вселення і засобах їх досягнення, не випадково одна з моделей міграції пов'язує напрями міграційних потоків з шляхами поширення інформації. Тому важлива інформаційна підтримка прийняття управлінських рішень спрямована на об'єкт управління.

7. Нарешті, необхідно враховувати, що, на відміну від більшості економічно розвинених країн, в Україні існує багата спадщина управління міграційними процесами. З одного боку, це важливо з точки зору можливості врахування вітчизняного досвіду, але з іншого – необхідно виправляти допущені раніше прорахунки міграційної політики. Держава має певні зобов'язання, які необхідно враховувати при управлінні міграційними процесами, насамперед у сфері внутрішньої соціально-економічної міграції.

Залежно від цілей, засобів і ресурсів, наявних у держави для управління міграційними процесами, вона задіє певну систему заходів регулювання міграції населення. Стосовно до управління міграційними процесами ці заходи можна поділити на адміністративно-організаційні та економічні, часто в теоретичних розробках зустрічається розмежування на обмежувальні і стимулюючі [6, с. 41].

У науковій літературі відсутнє чітке розмежування зазначених заходів. Так, О. Хомра виділяє економічні, моральні й адміністративні заходи, відаючи

пріоритет першим. При цьому, під адміністративними заходами він розуміє систему законодавчих актів, постанов, розпоряджень, наказів, що забороняють або стимулюють переселення в ті чи інші частини країни, поселення [8, с. 65]. В. Моїсеєнко розмежовує заходи управління міграційними процесами на обмежувальні і стимулюючі, розуміючи під першими переважно адміністративно-заборонні, під другими – економічні [4, с. 101–106]. Л. Рибаківський виділяє адміністративно-організаційні та економічні методи регулювання [7, с. 5].

Також заходи державного управління міграційними процесами поділяють на прямі і непрямі. Конкретизуючи їх, О. Хомра наводить такий приклад: до прямих заходів міграційної політики відносять заходи заохочення переселень з праценадлишкових сіл у міста. Разом з тим, скорочення внаслідок цього вільних робочих місць у містах, кількість яких аж ніяк не безмежна, сприяє закріпленню населення в праценодостатніх селах, що дає підстави розглядати ці заходи як непрямі [8, с. 58].

На думку Т. Заславської, за допомогою факторів здійснюється непряме регулювання міграційних процесів, причому параметри даних факторів безпосередньо плануються і змінюються державою. Підхід до факторів міграції як до інструментів управління було покладено в основу класифікації факторів, а саме:

- 1) некеровані суспільством природно-географічні фактори-умови;
- 2) безпосередньо не керовані, але побічно регульовані фактори-умови (соціальні, етнічні, соціально-психологічні);
- 3) безпосередньо керовані суспільством фактори-регулятори [2, с. 56].

У рамках групи безпосередньо керованих факторів виділялися оперативні та довгострокові. У свою чергу, оперативні поділялися на адміністративно-правові, організаційні, соціально-економічні. До довгострокових були віднесені тільки соціально-економічні фактори.

Л. Рибаківський, повністю погоджуючись з роллю факторів у міграційних процесах як інструментів управління і вищевведеної класифікації, докладно характеризує виділені групи факторів [7, с. 124]. Особливий вплив мали економічні фактори, економічні важелі регулювання, в основі яких лежало прагнення мігрантів поліпшити умови життя.

Велике значення мало створення нових робочих місць, потреби в робочій силі. В. Переведенцевим було висунуто пропозицію регулювати міграційні процеси шляхом впливу на розміщення робочих місць, у районах небажаного припливу мігрантів нові робочі місця повинні створюватися лише з урахуванням природного приросту трудових ресурсів [5, с. 163].

Як цілком справедливо зазначав В. Переведенцев, регулювання міграції за допомогою організаційних та адміністративних заходів не приносить бажаних результатів, якщо воно не спирається на певні чинники, що визначають міграційну поведінку людей [Там же, с. 115].

Центр ваги в управлінні міграційними процесами переноситься на планомірну диференціацію економічних і соціальних умов життя населення різних районів країни, а також забезпечення адаптації, приживлюваності населення. При

цьому міграційним процесам все одно відводиться функція “обслуговування” виробничих відносин. Основний критерій оптимальності міграційних процесів розумівся як зростання суспільно продуктивної праці, а також досягнення показників більш повного використання трудових ресурсів у суспільному виробництві по районах [3, с. 17]. За кордоном поширена інша теорія, вона йде не від виробництва, а від людини (теорія людського капіталу).

Таким чином, чіткого пріоритету тих чи інших заходів державного управління міграційними процесами не існувало і не існує, вони змінювалися залежно від ступеня втручання держави в економіку і суспільне життя людей.

Залежно від рівня організації, ступеня керованості міграційними процесами вони поділялися на організовані і неорганізовані.

У соціалістичному суспільстві, що мало досить широкий набір важелів управління міграційними процесами, до організованих форм міграції відносили такі:

- переїзд щодо організованого набору, тобто переміщення індивідуумів чи групи осіб на основі укладених трудових договорів на певний термін;
- переміщення сільських жителів сім’ями, поселеннями (сільськогосподарське переселення);
- переїзди працівників (одних або з членами сім’ї) згідно з укладеними ними в різних організаціях договорами на певний термін і повернення після закінчення терміну їх дії;
- переселення окремих осіб або груп за закликами партійних, комсомольських та інших громадських організацій;
- переведення працівників з однієї місцевості в іншу у зв’язку з передислокацією підприємств і організацій, закінченням будівництва об’єктів, виробленням родовищ або припиненням експлуатації природних ресурсів, вивільненням робочої сили у зв’язку з технічним прогресом, необхідністю зміцнення кадрів окремих підприємств і організацій певними фахівцями, призовом до армії і демобілізацією з неї [3, с. 314].

А. Хомра додає до цього переліку направлення на роботу кваліфікованих робітників і молодих спеціалістів після закінчення навчання, а також набір підприємствами працівників у порядку індивідуального запрошення [8, с. 12]. М. Денисенко, В. Іонцев і Б. Хорев до організованих форм розподілу робочої сили відносили також прийом на роботу підприємствами, але до безпосередньо організованих форм міграції населення відносили тільки оргнабір, сільськогосподарські переселення та громадські заклики [1, с. 64–65]. Л. Рибаківський підрозділяв організовані форми переселення на безпосередньо плановані (суб’єкт планування – держава) і децентралізовано плановані (суб’єкт планування – підприємство) [7, с. 17–18].

На сьогодні організовані форми управління міграційними процесами практично відсутні, насамперед унаслідок різкого скорочення втручання держави в економіку, в будь-якому разі, прямого втручання. Практично відсутній оргнабір, сільськогосподарські переселення, скасовано розподіл випускників вищих навчальних закладів і технікумів.

Існує досить поширена ліберальна точка зору, що держава взагалі має усунутися від управління міграційними процесами. На нашу думку, це невірно з багатьох причин, серед яких – наявність великої кількості гострих проблем, пов'язаних з міграцією, відсутність природних регуляторів міграції та необхідних умов для вільного переміщення населення як у межах України, так і за її кордонами. Збільшення обсягів нелегальної міграції, загострення демографічної кризи, а також від'їзду за межі України вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба у виробленні нових форм і методів управління міграційними процесами, виходячи з реалій сучасної дійсності і використання багатого історичного досвіду.

У вітчизняній науці поняття “державне управління міграційними процесами” та “державне управління міграційної політики” часто ототожнюються. За визначенням В. Моїсеєнко, міграційна політика – особлива діяльність держави, спрямована за допомогою різних важелів і методів на управління міграційними процесами [4, с. 101]. Б. Хорев міграційну політику визначає як вплив на міграційну поведінку, яка є одним з видів, елементів соціальної поведінки, сукупністю дій і вчинків, які логічно призводять до міграції населення [1, с. 55]. Тобто управління міграційними процесами, виходячи з цього визначення, має своїм об'єктом міграційну поведінку, сходить до конкретної людини, групи людей.

На думку О. Хомри, міграційна політика та управління міграціями населення – поняття близькі між собою, майже тотожні, хіба що міграційна політика є поняттям більш абстрактного плану. Він визначає міграційну політику (а отже, регулювання міграційними процесами) як комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення [8, с. 50–51].

Л. Рибаківський, не погоджуючись з ототожненням багатьма дослідниками “міграційної політики” та “управління міграційними процесами”, вважає політику якоюсь “червоною ниткою”, що сполучає окремі самостійні елементи системи управління [7, с. 163]. Він ніби ділить політику на дві частини: ідею, ідеологію здійснення політики і засоби її здійснення. На його думку, міграційна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально визначених засобів, за допомогою яких насамперед держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, що відповідають конкретно-історичним умовам країни, припускають досягнення цілей, адекватних як цьому, так і подальшого етапу розвитку суспільства [Там же, с. 167].

Можливо узагальнити визначення державної міграційної політики та розглядати її як науково обґрунтовану основу дій державних органів влади, що виходить із розуміння міграції населення як складного соціально-економічного процесу і концептуально об'єднує механізми регулювання міграційних процесів.

З урахуванням вищевикладених особливостей можна зазначити, що державна міграційна політика перебуває у взаємодії з такими політиками:

1. Економічною, перш за все – її регіональною складовою. У нормальних умовах міграційні процеси перебувають у тісному зв'язку з рухом капіталів. Економічна політика, що проводиться в країні, дозволяє визначити необхідні країні або регіону трудові ресурси, а також заходи економічного стимулювання міграційного припливу (відтоку) населення в потрібних масштабах і напрямках.

У свою чергу, міграційні процеси можуть впливати на економічну політику як з позитивної, так і з негативної сторін.

2. Соціальною, тому що міграційні процеси є не тільки наслідком “позитивних” притягуючих факторів, але і наслідком соціальних негараздів. У результаті міграції люди нерідко потрапляють у важке матеріальне становище, втрачають майно і потребують допомоги держави в їх адаптації та облаштуванні на новому місці проживання.

3. Демографічною. Міграційні процеси в даний час впливають на демографічну ситуацію в багатьох країнах, в одних сприяють зниженню “демографічного тиску”, в інших дозволяють компенсувати природні втрати населення. Міграція населення здатна привести до істотних диспропорцій у статевовіковій структурі населення окремих регіонів країни. Міграційна політика виступає як важливий компонент демографічної, політики.

4. Геополітикою, тому що виступає потужним важелем до перерозподілу населення по території країни. Чисельність населення окремих регіонів, його національний і конфесійний склад в усі часи були або засобом, або об’єктом експансії. Крім того, стосовно політики у сфері зовнішньої міграції необхідно враховувати двосторонні відносини з різними державами, наявність партнерських і союзницьких відносин з ними.

5. Національною політикою, в силу того, що міграція населення перебуває в тісному зв’язку з етнічними процесами. Міграція сприяє як розселенню окремих народів, появі численних діаспор, так і національно-територіальному розмежуванню.

Робота з такими категоріями мігрантів, як вимушені переселенці проводиться в основному в руслі соціальної політики. Залучення іноземної робочої сили має здійснюватися з урахуванням, насамперед, економічної доцільності. Протидія незаконній міграції переслідує часто геополітичні та зовнішньополітичні цілі.

Таким чином, управління міграційними процесами – складний процес, що має своє місце в системі управління соціальними процесами, але в силу специфіки об’єкта управління, нею не обмежується. Він потребує власної теоретико-методологічної бази, яка повинна розроблятися на основі історичного досвіду, практики реалізації міграційної політики та при глибокому науковому осмисленні.

Література:

1. *Денисенко М. Б.* Миграциология : [учеб. пособ.] / М. Б. Денисенко, В. А. Ионцев, Б. С. Хорев. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 296 с.

2. *Заславская Т. И.* Миграция сельского населения / Т. И. Заславская. – М. : Мысль, 1970. – 350 с.

3. 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.

4. *Моисеенко В. М.* Источники данных о миграции населения в России: эволюция и перспективы / В. М. Моисеенко // Вопросы статистики. – 2009. – № 6. – С. 34–39.

5. *Переведенцев В. И.* Об управлении миграцией населения / В. И. Переведенцев. – М. : Статистика, 1973. – 154 с.

6. Регент Т. М. Миграция в России: проблемы государственного управления / Т. М. Регент. – М. : ИСЭПН, 1999. – 301 с.
7. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории) : [монография] / Л. Л. Рыбаковский. – М. : ИСПИ РАН, 2008. – 238 с.
8. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А. У. Хомра. – К. : Наук. думка, 1979. – 148 с.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.

УДК 353.2, 323.2

В. Е. ЮРЧЕНКО

ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ – ПЕРСПЕКТИВНА КОМУНІКАЦІЙНА ТЕХНОЛОГІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано проблеми, пов'язані з упровадженням електронного врядування в Україні як інноваційної технології в державному управлінні, яке в умовах інформаційного суспільства потребує модернізації. Розглянуто зв'язок інформаційно-комунікаційних і суспільнокомунікаційних технологій, які дозволять підняти державне управління на якісно новий рівень та стануть підґрунтям для вдосконалення відносин між державою та суспільством, владою та громадянами.

Ключові слова: електронне врядування, комунікаційні технології, інформаційне суспільство, модернізація.

This paper provides the analysis of the problems related to the application of electronic governance that needs to be modernized according to the requirements of information society. There is an examination of the connection of information and technical technologies as well as social and communication ones, which will help to upgrade public administration to a qualitatively new level and will lay the foundation for further improvement of the relations between government and society, officials and citizens.

Key words: electronic government, communication technologies, information society, modernization

На сьогодні поняття “електронне урядування” уже не є цілком новим і невідомим, як це було кілька років тому. Проте в Україні воно все ще залишається на рівні “поняття”, не маючи належного практичного застосування.

Незважаючи на те, що електронне врядування безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами тощо, самі представники влади далеко не завжди і не до кінця правильно розуміють суть цього поняття, а для декого воно взагалі нове і невідоме. Тому слід пояснити, що це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади.