

## КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

*У статті запропоновано здійснювати комплексне державне регулювання міграційних процесів на цільовій основі. Визначено критерії державної підтримки цільових груп мігрантів.*

**Ключові слова:** міграція, міграційні процеси, державне регулювання, комплексний підхід.

### I. Вступ

Система державного управління України поки не демонструє здатності до реалізації системної та комплексної міграційної методології, відрізняється фрагментарністю підходів до вирішення соціальних питань. Практика державного регулювання міграційних процесів за роки незалежності свідчить про нерівномірний розподіл організаційно-управлінських зусиль, розпорошенні ресурсів, а отже, недостатньої здатності за допомогою механізмів державного регулювання упорядковувати міграційну поведінку, мінімізувати її негативні наслідки. У першу чергу, недоліки, що виражаються в неузгодженості міграційної політики із соціально-економічною політикою держави. Це знайшло відображення у наростанні відпливу висококваліфікованого населення в країни ближнього і далекого зарубіжжя, припливі некваліфікованої робочої сили в промислово розвинуті регіони країни, не сформованості адекватних організаційно-правових механізмів, що стимулюють процеси рееміграції та ін.

Питанням державного регулювання міграційних процесів присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на імміграційні процеси займалися такі дослідники, як: М. Денисенко, В. Іонцев, Е. Лібанова, О. Малиновська, В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, О. Позняк, І. Прибиткова, О. Пуригіна, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, С. Сардак, О. Хомра, Б. Хорєв та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, зазначимо, що дослідження із комплексного підходу до державного регулювання міграційних процесів в Україні ще не мають координованого і системного характеру.

### III. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати і використати комплексний підхід до державного регулювання міграційних процесів в Україні.

### III. Результати

Сучасні уявлення, що склалися як у зарубіжній, так і у вітчизняній науці, а також у практиці державного управління, характеризуються різноплановістю підходів до розуміння сутності та тенденцій розвитку міграції як соціального явища. Між тим, сьогодні існує потреба у формуванні інтегральної парадигми, що адекватно описує родові та видові закономірності й тенденції розвитку міграції, та створює необхідні передумови для реалізації комплексного підходу в державному регулюванні міграційних процесів.

Комплексний підхід як продовження системної методології в організаційно-управлінській діяльності ґрунтується на цілісному баченні об'єктів управління як соціальних феноменів, концентрації загальнодержавних і галузевих ресурсів у вирішенні соціальних проблем.

Сучасна парадигма державного регулювання міграції являє собою сукупність науково обґрунтованих положень про видові закономірності розвитку та функціонування міграції як соціального феномену, що дають змогу здійснювати розробку пошукових і нормативних прогнозів її розвитку в світовому, державному та регіональному масштабах, формувати на цій основі вивірені соціальні критерії врахування потреб та інтересів населення в міграційній сфері, державні проекти рішення міграційних проблем [6].

Ми вважаємо, що сучасна парадигма державного регулювання міграції повинна ґрунтуватися на розумінні "пускових" механізмів міграційної поведінки, котрі детермінуються покиданням місць розселення, у яких склався комплекс факторів, котрі блокують реалізацію базових потреб населення; пошуком нових соціальних анклавів самореалізації та підвищення якості життя. На цій основі створюється можливість формування адекватної державної міграційної політики, що враховує потреби суспільства, а також можливості міграційного потенціалу.

Враховуючи, що регулювання – це, перш за все, упорядкування, встановлення правильної взаємодії частин механізму в сис-

темі [10], основним завданням органів влади у міграційній сфері є забезпечення оптимальної з погляду державної стратегії взаємодії між учасниками міграційного процесу.

Державне регулювання передбачає, в першу чергу, владний, політичний вплив, який в основі має правову обумовленість (легітимність), а в реалізації силу державного апарату, що володіє засобами примусу [2]. Однак регулятивна діяльність держави у міграційній сфері має гнучкі та не завжди чітко визначені межі свого впливу. Уявлення про межі державного регулювання міграції будується на одній із ключових методологічних позицій нашого дослідження, що дає змогу розглядати міграцію як процес, що самоорганізується.

Погляд на міграцію як на самоорганізований природний і конструктивний процес, властивий будь-якій соціальній системі, не спрощує завдань державної участі в регулюванні міграційних процесів. Звичайно, у літературі існують точки зору, що дають змогу уявити міграцію на зламних етапах суспільства як потужний потік, у якому будь-які управлінські спроби заздалегідь приречені. Управлінський вплив у вигляді комплексного регулювання міграційних потоків уявляється можливим і необхідним. Це регулювання спрямоване в першу чергу на те, щоб максимально пом'якшити негативні наслідки міграції та зберегти національні інтереси в швидкоплинній ситуації. Державне регулювання міграційних процесів повинно полягати, на наш погляд, у створенні умов, що утримують міграцію в соціально прийнятному руслі. У зв'язку із цим визначальними стають завдання забезпечення соціальної захищеності мігрантів і представників приймаючого суспільства. Разом із тим необхідно чітко слідувати інтересам національної безпеки у процесі регулювання міграційних потоків.

Державне регулювання міграційних процесів є одним з елементів соціального управління. На думку М. Денисенко, головною метою соціального управління системами є забезпечення свободи їх ефективного становлення і розвитку та водночас максимально можливого інноваційного внеску в соціальний ресурс макросистеми [2]. На підставі цього системоутворювальною стратегічною метою державної міграційної політики і державного регулювання міграції є забезпечення свободи вибору особистістю чи соціальною групою місця переселення. Така свобода ґрунтується на істинних цінностях і потребах людини (групи), забезпечується збалансованим соціально-економічним розвитком регіонів країни, високим рівнем соціальної захищеності особистості та наданням мігрантам об'єктивної інформації.

Державне регулювання міграційних процесів реалізується на законодавчому, виконавчому і судовому рівнях влади. У законодавчому аспекті сьогодні спостерігається істотний відрив від реальної соціальної ситуації, зумовлений низьким рівнем наукового забезпечення практики розробки і прийняття законодавчих актів. Прийняте міграційне законодавство слабо підкріплено аналізом і стратегічним прогнозуванням розвитку соціально-економічної ситуації в Україні.

На сьогодні в Україні спостерігається приплив в основному низькокваліфікованої та низькокультурної робочої сили. Це аргументується тим, що на українському ринку праці сьогодні найбільш затребувані некваліфіковані працівники. Поки в Україні недостатньо розвинуто умови для стрімкого розвитку виробництва з новою інфраструктурою і за новими технологіями, слабо розвинуто сферу послуг. Для фахівців високого рівня кваліфікації, що володіють високоякісною освітою і мотивацією до реалізації свого таланту, в нашій країні поки не склалися сприятливі умови [11].

Існує ряд проблем, що стосуються виконавчого рівня державного регулювання міграційних процесів. Тут найбільш яскраво виражені суперечності, що виникають при взаємодії між центральними та місцевими органами влади.

У цілому, тема суперечностей, що виникають на виконавчому рівні державного регулювання міграційних процесів, у тому числі тема розподілу повноважень між державними та місцевими органами влади у сфері міграції, становлять велике коло дискусійних аспектів, котрі повинні бути темою подальших наукових досліджень.

Судовий аспект державного регулювання міграції, як і всі інші, недостатньо повно узгоджується із реальним соціально-економічним рівнем життя, що зумовлено, перш за все, слабкою соціологічною пропрацьованістю міграційного законодавства.

Ефективне державне регулювання міграційних процесів можливо порівняти з діяльністю людини із регулювання течії річок. Тут екологічно вивіреним підхід не допускає дій, подібних повороту течії річок, але при цьому передбачає, якщо це необхідно, поглиблення русла в певних місцях, будівництво гребель, зміцнення берегів тощо.

У регулюванні міграційних процесів також у жодному разі не можна намагатися штучно повертати міграційні потоки, але виділяти і підтримувати певні групи мігрантів держава може й повинна, хоча б із метою забезпечення власної національної безпеки. Якщо не контролювати міграційні процеси, вони просто зруйнують існуючий соціум, утворивши на його місці нову соціальну систему, можливо, навіть із більш ни-

зкими параметрами, що не відповідає вимогам національної безпеки.

Звичайно, коли ми говоримо про свободу міграційного руху, що заснована на існуванні необмежених можливостей усвідомленого вибору напрямів переміщення, ми маємо на увазі таку модель держави та її соціальної системи, до якої потрібно прагнути. Зауважимо, що в цьому випадку мова йде про свободу внутрішньої міграції. Можливості вільного вибору напрямів зовнішньої міграції залежать від міжнародної соціально-економічної ситуації та світового рівня регулювання міграційних процесів.

На нашу думку, на сучасному етапі діяльність органів державної влади щодо регулювання зовнішніх і внутрішніх міграційних процесів повинна бути спрямована на якісний зміст міграційних потоків і процеси адаптації мігрантів у приймаючому суспільстві. Необхідно зрозуміти, що сучасна міграція приводить до суттєвих, кардинальних змін сформованих раніше соціальних систем. Тому значно більшої уваги зараз вимагає якість життя того суспільства, яке формується в Україні під впливом інтенсивних міграційних процесів, що і надалі будуть визначати розвиток країни.

Ми вважаємо, що регулювання міграційних потоків необхідно здійснювати відповідно до принципу цільового добровільного переселення.

Загальною метою сучасної державної політики, а відповідно, її міграційної складової є вдосконалення якості життя суспільства. Держава, не намагаючись зупиняти міграційні потоки, може надавати підтримку тим, чий якісний потенціал сприятиме розвитку соціальної системи та якості життя на певних територіях країни. Такий підхід необхідний на цьому етапі в умовах непропорційного розвитку регіонів країни. Необґрунтованим є прагнення вирішити проблему відпливу працездатного населення із найперспективніших регіонів лише за допомогою економічних інструментів. Потужна соціально-економічна інфраструктура, безумовно, може залучити населення, але напевно чи можна з упевненістю сказати, що переселятися будуть люди, котрі сприяють якісному розвитку соціуму в місцях заселення. Досвід свідчить, що країни, які досягли високого матеріального благополуччя і зорієнтовані, в першу чергу, на економічний успіх, стають сприятливим середовищем для формування суспільства споживачів і залучають мігрантів, у більшості тільки матеріально зацікавлених.

Багато країн, що мають серйозний досвід державного регулювання міграційних процесів, у своєму законодавстві задають певні параметри мігрантів, стимулюючи переселення одних категорій переселенців й запо-

бігаючи припливу інших. Так, у США чітко позначені групи іммігрантів, які зможуть після закінчення певного терміну стати громадянами країни і отримувати необхідну державну підтримку. До таких категорій належать особи, що беруть шлюб із громадянами США чи мають родинні зв'язки на території країни, біженці, вимушені переселенці. Крім того, великий акцент робиться на стимулюванні припливу "економічно корисних" груп мігрантів. До них належать особи з видатними здібностями; відомі вчені та дослідники; міжнародні менеджери і директори; особи з високим рівнем освіти або винятковими здібностями; певні групи робітників і фахівців, що мають договір про найм; інвестиційні іммігранти [6].

Економічної доцільності переселення дотримуються інші, досвідчені в міграційному аспекті країни. Канада, Нова Зеландія, Австралія також віддають явну перевагу бізнес-імміграції, інвесторам, підприємцям, робітникам за наймом. Дійсно, така міграційна політика дала змогу названим державам істотно підвищити свій добробут. Однак у цілому на якості життя зазначених держав, якщо виходити із переважних потреб більшої частини суспільства і рівня їхньої задоволеності, економічна міграція далеко не завжди є сприятливою. Помітна частина мігрантів розглядає країну перебування як майданчик для заробляння грошей, не роблячи жодного внеску в соціальний і культурний розвиток держави, а скоріше, навпаки, – сприяють маргіналізації культурних і соціальних цінностей. Найчастіше це визначається невисокими соціальними параметрами іммігрантів, їх примітивною ціннісною системою координат (матеріальне споживання як сенс життя). Велика частина переселенців у розвинуті країни зорієнтована на споживання благ цивілізації, не бачачи сенсу, наприклад, у прагненні до розкриття власного таланту, до самореалізації [6].

Вивчаючи вітчизняний і зарубіжний досвід державного регулювання зовнішньої та внутрішньої міграції, ми знаходимо ще більшу впевненість у тому, що до впливу на міграційні потоки потрібно підходити комплексно, орієнтуючись насамперед на три пріоритети, а саме: соціальний стан (якість життя) мігрантів; соціальний стан віддаючого суспільства; соціальний стан приймаючого суспільства. Окремим пріоритетом можна виділити якість життя суспільства, оновленого чи повністю зміненого під впливом міграції.

Напевно чи для України прийнятний досвід селективної міграційної політики згаданих вище країн, оскільки там ефективність регулювання міграції визначається не соціальними, а економічними критеріями. Суто економічний підхід до регулювання соціаль-

них процесів, по суті, заперечує принципи системності та комплексності й у цьому випадку стає основою неповноцінної міграційної політики.

Державне регулювання міграції, що має цільову основу, підпорядковане, в першу чергу, соціальним критеріям, які, до речі, не заперечують економічну доцільність підтримки груп переселенців.

Цільове державне регулювання засноване на чіткому обліку соціальних характеристик потенційних мігрантів та їх системному впливу на соціальне середовище. Крім того, такий метод вимагає виявлення найбільш значущих для приймаючої сторони і разом із тим придатних для проживання ділянок розселення.

Комплексний підхід до державного регулювання міграції поширюється на всі етапи цього процесу і тому зачіпає певні групи мігрантів на всіх стадіях переселення.

У зв'язку із цим цільове регулювання припускає роботу із залучення на конкретні території тих, хто має намір змінити місце проживання, але ще не вибрав напрямку. У цьому випадку для потенційних мігрантів, параметри яких відповідають заданим, пропонуються умови, що відповідають інтересам як мінімум трьох сторін: самого мігранта, соціуму регіону і держави в цілому. Система залучення цільових переселенців на актуальні для країни території ґрунтується в першу чергу на добровільному виборі мігранта, орієнтована не на кількість переселенців, а на їх соціальну якість. Реалізацію цільового диференційованого підходу в державному регулюванні міграції на практиці можна назвати цільовим заселенням.

Цільове регулювання може зачіпати тих мігрантів, які вже перебувають у процесі руху і, отже, вибрали для себе нове місце проживання. Мігранти, чиї якості відповідають певним соціальним критеріям, також можуть користуватися державною підтримкою.

Ті, хто вже оселився на новому місці проживання і є носіями необхідних соціальних якостей, також можуть бути включені в категорію цільових мігрантів, підтримуваних державою.

Комплексне державне регулювання повинно охоплювати населення приймаючої сторони. Представники приймаючого соціуму, що володіють високим людським потенціалом, також повинні користуватися необхідною цільовою підтримкою. Це є однією з умов профілактики конфліктів між мігрантами та приймаючою стороною.

Велику роль у зміні соціального стану мігрантів, приймаючої сторони і несформованого соціуму відіграє, як відомо, процес взаємної соціально-психологічної адаптації переселенців та місцевого населення. Від того наскільки благополучно завершиться про-

цес соціально-психологічної адаптації залежить у цілому стабільність майбутнього суспільства. Адаптація визначає подальшу стійкість і якість соціальних зв'язків, закріпленість населення в регіоні та в кінцевому підсумку якість життя [3]. У зв'язку із цим адаптації як потужному соціальному фактору повинно бути приділено максимум уваги в процесі державного регулювання міграційних процесів.

Результати соціально-психологічної адаптації мігрантів і приймаючої сторони багато в чому залежать від соціальних якостей самих добровільних переселенців. Відомо, що легше адаптуються ті особистості, які "займаються своєю справою", тобто виконують ту професійну діяльність, до якої у них є пряма мотивація і необхідні здібності. Такі люди, в першу чергу, потрібні в ряді регіонів країни для розвитку соціальної системи та підвищення якості життя [9]. Додамо, що ефективною є така самореалізація особистості, у результаті якої підвищується якість життя самого індивіда та разом із цим удосконалюється якість життя навколишнього суспільства.

У цільовому регулюванні міграції необхідно зорієнтуватися в основному на тих, хто має намір змінити місце проживання через можливість набуття умов для виконання своєї справи. В. Франкл у своїй праці "Людина в пошуках сенсу" наводить слова К. Ясперса: "Людина стає тим, чим вона є завдяки справі, яку вона робить своєю" [12]. Мотиваційний аспект за наявності необхідного рівня професіоналізму, на наш погляд, є одним із визначальних. Вітчизняна історія наочно це підтвердила. Ті радянські фахівці, які переїжджали в інші території виключно через можливість отримання державних дотацій, у нагальному порядку покинули місце заселення, як тільки дотації закінчилися. Навпаки, селяни, що переселялися на Далекий Схід у царський період і прагнули здобути землю та стати її господарями, надовго осіли на новому місці, "пустивши там коріння" [7].

Частка мігрантів, що шукають простору для реалізації свого творчого потенціалу, є найменшою у загальному міграційному потоці. Однак саме ця група здатна бути найбільш ефективною в аспекті розвитку суспільства.

Звичайно, процес самореалізації пов'язаний з економічними умовами, і в першу чергу з можливістю знаходження робочого місця. Прагнення до професійної самореалізації дає людині змогу зрозуміти те, яка зайнятість найбільш близька їй. Узгоджуючи переселення з такими прагненнями, особистість найбільш чітко окреслює мету міграції. Осмислення мети перетворює активність індивіда в структуровану діяльність. Струк-

турованість діяльності, пов'язаної з переселенням і проживанням на новому місці, спочатку виражається в наявності перспективного плану. Реалістичне планування – це один з основних показників свідомості та цільової основи міграції. При здійсненні цільової державної підтримки певних груп мігрантів необхідно пов'язувати їх плани із загальним планом розвитку регіону і знаходити місце для реалізації запланованого з максимально корисним ефектом для території та самого переселенця.

Функція тих добровільних переселенців, яким держава надасть підтримку, крім іншого буде полягати у формуванні сприятливого соціального, культурного й економічного середовища для подальшого успішного розвитку соціальної системи, а відповідно, для зацікавленості новоприбулих мігрантів у довгостроковому проживанні на новій території. Групи так званих цільових поселенців повинні слугувати своєрідними локомотивами, визначальними чинниками в розвитку суспільства. Велику роль буде відігравати те, наскільки цільові групи мігрантів стануть референтними в новому соціумі. Крім того, цільові мігранти повинні бути економічно активні. Держава може лише створити сприятливі умови для зростання добробуту цільових переселенців. Заробити цей добробут вони повинні самі, зміцнивши тим самим свій статус у новому суспільстві.

Особливу значущість у цільовому регулюванні міграції має просторова складова. У процесі цільової підтримки переселення важливим критерієм є актуальність напрямку міграції. Зараз необхідно визначити просторові пріоритети держави і вибрати ділянки території країни, розвиток яких найбільшою мірою відповідав би інтересам держави, де б підтримувалися добровільні мігранти, що вибрали цей напрям.

Масовий відплив працездатного населення з ряду регіонів України частково зумовлений помилками політики розселення в радянський час. Тоді у багатьох випадках головним принципом розселення було розміщення людей у безпосередній близькості з виробничим вузлом. У результаті виникли так звані містоутворювальні підприємства, де переважна частина населення була зайнята на одному виробничому об'єкті. У багатьох випадках території для житлового будівництва не відповідали екологічним нормам проживання людей. Найчастіше ці місця вибиралися в стороні від необхідних запасів чистої прісної води, у неблагополучних кліматичних умовах тощо [7].

Для того, щоб потенційні мігранти мали більшу можливість вибору напрямку переселення, у країні необхідно сформувати широку інформаційну систему, що дає змогу сформувати максимально об'єктивне уяв-

лення про якість життя в усіх регіонах країни і про умови поселення в них.

Враховуючи різні аспекти впливу міграційних процесів на якість життя населення регіону і країни в цілому, ми можемо попередньо визначити критерії державної підтримки груп мігрантів. До таких критеріїв належать: прагнення до самореалізації на новому місці проживання; переважання в мотиваційній системі мігранта прямих мотивів до проживання у території, що становить найбільший інтерес для держави; професійні параметри, що відповідають певним видам зайнятості в регіоні заселення високий ціннісний рівень мігрантів; економічна активність та ініціативність.

Зауважимо, що виявлення цільових груп мігрантів має будуватися на конкурсній основі з використанням методів психологічної діагностики.

#### IV. Висновки

Комплексне регулювання міграційних процесів, здійснюване на цільовій основі, передбачає максимальне сприяння припливу вітчизняних інвестицій (це зумовлюється вимогами економічної безпеки держави) з метою стимулювання міграції в ті місця, де найбільш гостро стоїть питання якості життя.

Щодо внутрішньої міграції регулювання має здійснюватися як на державному, так і на місцевому рівні. Необхідна активна участь місцевих державних адміністрацій і бізнес-структур, що розташовані на території регіону. Відомо, що управлінські рішення на місцях часто приймаються практично без урахування державних інтересів, а тільки в рамках регіональних потреб, деколи лише в інтересах вузьких фінансово-економічних кіл. У зв'язку із цим питання зовнішньої міграції, особливо припливу іноземних громадян у прикордонні регіони України, повинні перебувати під жорстким контролем державних органів влади.

#### Список використаної літератури

1. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
2. Денисенко М.Б. Миграциология : учеб. пособ. / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 296 с.
3. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: монографія / О.А. Малиновська. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 236 с.
4. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / за ред. О.В. Позняка. – Умань, 2007. – 321 с.
5. Зовнішні трудові міграції населення України / за ред. Е.М. Лібанової, О.В. Поз-

- няка. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – 206 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. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения / В.И. Переведенцев. – М. : Наука, 1975. – 231 с.
  8. Прибиткова І. Міграційний потенціал населення України / І. Прибиткова // Громадська думка. – 2004. – № 1. – С. 20.
  9. Пуригіна О.Г. Міжнародна міграція : навч. посіб. / О.Г. Пуригіна, С.Е. Сардак. – К. : Академія, 2007. – 312 с.
  10. Советский энциклопедический словарь. – М. : Советская Энциклопедия, 1979. – С. 1225.
  11. Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі їх причини та наслідки [Електронний ресурс] / В.Б. Тиркало // Інтернет видання "Українська Школа Бізнесу "НАШЕ". – Режим доступу: <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.
  12. Франкл В. Человек в поисках смысла : сборник / В. Франкл ; пер. с англ. и нем. Д.А. Леонтьева, М.П. Папуша, Е.В. Эйдемана. – М. : Прогресс, 1990. – 368 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

---

**Шевцов А.Л. Комплексный подход к государственному регулированию миграционных процессов**

*В статье предложено осуществлять комплексное государственное регулирование миграционных процессов на целевой основе. Определены критерии государственной поддержки целевых групп мигрантов.*

**Ключевые слова:** миграция, миграционные процессы, государственное регулирование, комплексный подход.

**Shevtsov A. Comprehensive approach to state regulation of migration processes**

*The article suggested to carry out a comprehensive state regulation of migration processes on a targeted basis. The criteria state support target groups of migrants*

**Key words:** migration, migration, government regulation, an integrated approach.