

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-30-13>

УДК 331.556

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРИКЛАДНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN UKRAINE: CONCEPTUAL AND APPLIED CHARACTERISTICS

Свидрук Ірена Ігорівна

доктор економічних наук, доцент,
Львівський торговельно-економічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3099-6449>

Коцупей Володимир Михайлович

кандидат економічних наук, доцент,
Львівський торговельно-економічний університет
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0663-4859>

Svydruk Irena, Kotsupej Volodymyr

Lviv University of Trade and Economics

Стаття присвячена аспектам формування та реалізації державної політики регулювання міграційних процесів в Україні. Висвітлено актуальність державної політики в цій сфері. Показано, що високі та зростаючі обсяги міграційних процесів в Україні загрожують сталому розвитку національної економіки. Вони призводять до вимивання інтелектуально-кадрового ресурсу функціонування економіки та регіонів України. Констатовано, що попри зростання обсягів погіршується й структура міграції. В міграційних процесах, зокрема зовнішніх, все більшу частку займає молодь, високоосвічені та кваліфіковані працівники, вузькоспеціалізовані фахівці. Для України все більшого поширення набуває також й зовнішня міграція бізнесу та інтелектуальної власності. Виявлено недоліки державного регулювання міграційних процесів в Україні. Визначено інструменти забезпечення зростання ефективності регулювання міграції в Україні.

Ключові слова: міграційні процеси, державна політика, державне регулювання, розвиток національної економіки, трудові ресурси.

Статья посвящена аспектам формирования и реализации государственной политики регулирования миграционных процессов в Украине. Освещена актуальность государственной политики в этой сфере. Показано, что высокие и растущие объемы миграционных процессов в Украине угрожают устойчивому развитию национальной экономики. Они приводят к вымыванию интеллектуально-кадрового ресурса функционирования экономики и регионов Украины. Констатировано, что несмотря на рост объемов, ухудшается и структура миграции. В миграционных процессах, в том числе внешних, все большую долю занимает молодежь, высокообразованные и квалифицированные работники, узкоспециализированные специалисты. Для Украины все большее распространение получает также и внешняя миграция бизнеса и интеллектуальной собственности. Выявлены недостатки государственного регулирования миграционных процессов в Украине. Определены инструменты обеспечения роста эффективности регулирования миграции в Украине.

Ключевые слова: миграционные процессы, государственная политика, государственное регулирование, развитие национальной экономики, трудовые ресурсы.

The article is devoted to the aspects of formation and implementation of the state policy of regulation of migration processes in Ukraine. The relevance of state policy in this area is highlighted. It is shown that high and growing volumes of migration processes in Ukraine threaten the sustainable development of the national economy. They lead to the leaching of intellectual and human resources for the functioning of the economy and regions of Ukraine. A comprehensive analysis of migration processes in Ukraine was conducted, in particular, the volumes and structural characteristics of migration processes in Ukraine against the background of the Carpathian region were assessed. The labour market as a factor of the conditions of flows' migration is studied. A system of factors that stimulate or

restrain migration processes in the country is formulated. The analysis found that factors such as the unemployment rate, the level of employment in the informal sector of the economy, the rate of employment, the average monthly wage and the rate of forced underemployment have the greatest impact on general migration trends. The influence of labour market parameters on the migration activity of the population of Ukraine based on multifactor regression is modelled. The regional migration policy is characterized. The level of migration activity of the population from Ukraine toward Poland, as well as the social and economic consequences of increasing labour migration are predicted. The main provisions of the concept of the regional program of regulation of migration processes are offered. Effective measures for employment sphere are identified such as a key factor in stabilizing migration processes. It is substantiated that in Ukraine there should be significant changes in the system of state regional management of migration processes, which directly consider the peculiarities of migration sentiments. The importance of introduction in Lviv region of the system of programming, monitoring, control of migration tendencies, to improve institutional and organizational relations between subjects of migration regulation, to intensify activity on preparation and realization of joint interstate educational, research and business projects, to improve stimulation of economic youth activities and appropriate institutional infrastructure. The implementation of these tools will increase the effectiveness of regional human resources conservation policy, especially in rural areas of the Carpathian region of Ukraine.

Keywords: migration processes, state policy, state regulation, development of the national economy, labor resources.

Постановка проблеми. Останніми роками міграційні процеси в Україні набули істотних обсягів та високої інтенсивності. Причинами цього стали зниження рівня якості життя, проблеми зайнятості, бажання отримати освіту та реалізувати себе за кордоном, збройний конфлікт на сході країни і т. ін., а також й об'єктивні чинники глобалізації та зростання мобільності населення, розвитку транснаціональних корпорацій, цифровізації суспільства та спрощення процедур перетину кордонів. Міграційна активність населення України одна з найвищих в країні через геополітичне розташування регіону, а також зміну вектору трудової міграційної активності населення у напрямі Європейського Союзу. Міграційні процеси в Україні потребують свого ефективного управління, оскільки вони набувають все більш загрозливих масштабів, призводячи до значних втрат людського потенціалу, депопуляції цілих територій. В умовах інтенсифікації міграційних процесів, активної участі у них населення зростає необхідність впровадження більш дієвих механізмів та інструментів міграційної політики як одного з пріоритетів державної політики задля використання позитивного потенціалу міграції, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості формування та реалізації державної політики регулювання міграційних процесів широко досліджуються у працях Дж. Аньяну та Е. Ерхиджакпора [1, с. 51–91], Дж. Дюрана, С. Массея та Р. Зентено [2, с. 107–127], О. Мульської та І. Бараняка [3, с. 119–136]. Аспекти ринкового саморегулювання міграційних процесів є предметом досліджень О. Махонюка та О. Мульської [4, с. 128–133], В. Геєця [5, с. 7–22] та ін. науковців. Інструменти державної політики

стримування міграційних процесів достатньо комплексно розкриті у працях Е. Лібанової [6, с. 313–328], Т. Васильціва, О. Іляш, Р. Лупака [7], Н. Оматі [8, с. 1281–1297] та ін. Проте, динамічні умови, сучасні виклики та загрози, а також все ще низька ефективність вітчизняної політики стримування та мінімізації негативних наслідків міграційних процесів обґрунтовують актуальність формування нових концепцій реалізації політики.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розвиток концептуальних положень та обґрунтування прикладних інструментів державного регулювання міграційних процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні формування та реалізація міграційної політики має регіональні особливості. Це обумовлено не лише історичними, соціально-економічними, політико-географічними і іншими факторами, але й конкретними цілями та підходами до розвитку та територіальної організації міграційної активності населення окремих регіонів. По суті, мова йде про регіональну міграційну політику як особливу інституційно й законодавчо оформлену діяльність органів влади й місцевого самоврядування, яка у рамках дотримання інтересів національної держави націлена на територіальну організацію та розвиток міграційної сфери суспільних систем й забезпечення на цій основі реалізації їх добробуту, прав і духовних запитів.

Можна зробити наступні висновки:

– покращання економічних умов в країні призначення призведе до збільшення ефекту від міграції, і зростання вірогідності позитивного прийняття рішення про міграцію;

– покращання ситуації на ринку праці в країні-джерелі робочої сили знижує ефект від міграції – вірогідність переїзду зменшується;

– збільшення міграційних втрат призведе до зниження ефекту від міграції і зменшить імовірність переїзду працівника.

Цікавим для дослідження є те, що емпіричні дані свідчать про істотну залежність імовірності міграції від диференціації доходів в країні-джерелі та приймаючій країні. Збільшення диференціації доходів на 10 відсоткових пунктів між країною – джерелом мігрантів та приймаючої країною збільшують імовірність міграції на 7%. Також доведений тісний зв'язок між рівнем зайнятості та міграцією. Збільшення рівня зайнятості на 10 відсоткових пункти в країні-джерелі знижує імовірність міграції населення на 2%. Результати емпіричних досліджень підтверджують про негативну кореляцію між імовірністю міграції та відстанню до країни призначення: збільшення відстані до країни призначення вдвічі знижує імовірність міграції на 50%. Ці залежності допомагають нам зрозуміти напрями основних міграційних хвиль.

Постіндустріальне суспільство, опираючись на теорію інституціоналізму, диктує цілу низку вимог до забезпечення державної міграційної політики. Це стосується як глобального, національного, так і регіонального рівня її формування та реалізації. Мова йде про те, що міграційна активність населення тісно пов'язана з функціонуванням формального і неформального інституційного середовища міграційної політики. Якщо це середовище непропорційне, неефективне, то у ньому домінують неформальні відносини та інститути (інституційні пастки). Останні є джерелом інституційної ренти.

Сучасний розвиток України характеризується значним посиленням міграційної активності населення й ростом міжрегіональних диспропорцій. Великі розбіжності в умовах життя населення, які склалася на останній час, трактуються як порушення принципів соціальної справедливості, що посилюють соціальну напругу в суспільстві. Відповіддю цьому є позиція держави щодо здійснення виваженої регіональної міграційної політики, спрямованої на вирівнювання відмінностей у міграційній активності мешканців регіонів. Механізм реалізації такої політики має формуватися паралельно на різних рівнях територіальної організації суспільства.

Здійснення регулювання міграційних процесів в Україні почалося після здобуття країною незалежності в складних умовах перехідного періоду та за відсутності досвіду, кадрів, ресурсів. В перші роки незалежності загаль-

ний характер міграційної політики розвивався у руслі загального курсу на демократизацію суспільного, а, відтак, – вільного переміщення населення як в середині країни, так і за кордон. На розгляд Верховної Ради України виносилися різні варіанти законів, якими, власне, й закладалися основи вітчизняної як державної, так і регіональної міграційної політики. Проте, якісного та ефективного законодавства, яке б регулювало міграційні процеси, в Україні та її регіонах так і не було сформоване. Це в той час, коли міграційні процеси з року в рік набирали все більш загрозливих масштабів.

На сьогодні державна політика в Україні реалізується через Державну міграційну службу України та її представництва.

Оскільки питання міграції в значній мірі пов'язані з іншими аспектами соціально-економічного розвитку Львівської області, то справедливо стверджувати, що саме регіональні та місцеві органи влади є головними суб'єктами формування та реалізації регіональної міграційної політики. В даному випадку мова йде передусім про Львівську обласну державну адміністрацію.

Оскільки обсяги міграційних процесів (особливо зовнішньої трудової міграції) у Львівській області високі, збільшуються та завдають суттєвих негативних наслідків для економіки та суспільства регіону, є підстави вести мову про недостатньо ефективну регіональну політику управління міграційними процесами на території Львівської області.

Головні характеристики, які це засвідчують, полягають у наведеному нижче.

По-перше, це несформованість єдиної цілісної системи інституційного забезпечення планування міграційної політики, зокрема йдеться про її недостатнє поширення на регіональний рівень, неврахування особливостей міграційних процесів та пов'язаних з ними проблем в окремих регіонах та у специфічних соціально-демографічних групах. В Україні чинною залишається Концепція державної міграційної політики, реалізуються положення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, прийнято План заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Проте положення системи стратегічного планування не поширені належним чином на регіональний рівень. Відсутня Державна програма реалізації міграційної політики в Україні з відповідними підпрограмами на регіональ-

ному та місцевому рівнях: території з особливим характером міграції (обсяги, рівень, темпи нарощування, критичність наслідків), соціально-демографічні групи (учні/студенти, молодь, інтелектуальні кадри, науковці, освітяни, медики), критичні демографічні, суспільні та соціально-економічні загрози, пріоритетні проблеми.

По-друге, це відсутність програмування міграційної політики на регіональному та місцевому рівні. У Львівській області не застосовується практика розробки та реалізації програмних документів (стратегії, програми, плани заходів) обласного та місцевого рівня, спрямованих на регулювання міграційних процесів. Це є негативним моментом, оскільки неконтрольовані міграційні втрати людського потенціалу дестабілізують функціонування ринку праці, погіршують забезпечення регіональних економік необхідним трудовим потенціалом, відтак, потребують впровадження окремого напрямку в системі регіональної політики (з відповідним організаційним, ресурсним, інформаційним та іншим забезпеченням).

По-третє, на регіональному рівні не утворено повноцінної ефективної організаційної системи регулювання міграційних процесів. Попри загальне визнання активного збільшення обсягів зовнішньої міграції системною проблемою, загрозою сталого розвитку територій, в системі регіональних органів влади відсутній орган (структура), відповідальний за регіональну політику в цій сфері, а місцеві представництва державної міграційної служби України виконують здебільшого функції щодо надання послуг у сферах громадянства, роботи з іноземцями та особами без громадянства, шукачами притулку, контролю за дотриманням міграційного законодавства, здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції. Відтак, на жодну з владних структур не покладені завдання ініціювання питань формування та реалізації регіональної міграційної політики, координування дій органів влади, дотичних до тих, чи інших проблем міграції, освітніх послуг, функціонування ринку праці і т. ін.

По-четверте, це те, що на регіональному рівні не сформовано систему якісного комплексного моніторингу та інформаційно-аналітичного забезпечення обліку і аналізу обсягів, рівня та структурно-динамічних характеристик міграції, а, відтак, належного відстеження та своєчасного виявлення викликів і загроз, прогнозування наслідків зовнішньої міграції.

По-п'яте, це те, що на сьогодні в належній мірі не налагоджено роботу з реалізації спільних (передусім з країнами з найбільшими обсягами освітніх і трудових мігрантів з Львівської області) міждержавних, освітніх, науково-дослідних та бізнес-проектів, у т. ч. орієнтованих на зміцнення конкурентоспроможності регіональної системи освіти і науки, розвиток нових, зокрема «мобільних», видів освіти та економічної діяльності.

По-шосте, це відсутність достатніх стимулів для економічної активності працездатного населення. До прикладу, проект «Доступні кредити 5-7-9%» передбачає пільгову відсоткову ставку для кредитування діючих та новостворюваних бізнесів. Його впровадження значною мірою було спрямоване на стимулювання повернення трудових мігрантів, а також на створення сприятливих умов для ведення бізнесу в Україні як альтернативи реалізації міграційних намірів працездатного населення. Проте ця практика ще не набула поширення та не реалізуються програми створення фондів співфінансування витрат зі здобуття освіти, відкриття малого бізнесу, впровадження фінансово-інвестиційних стимулів щодо залучення міграційного капіталу до підприємницької діяльності і т. ін.

По-сьоме, не повною мірою ведеться діяльність щодо формування та розвитку елементів інституційної інфраструктури міграційної сфери: функціонування ринку міграційних послуг, використання фінансових ресурсів мігрантів, транскордонної співпраці зі врегулювання міграційних процесів. Вважаємо, що на виправлення цих недоліків слід у першу чергу спрямувати більш ефективну міграційну політику.

Висновки. Виявлено, що зростання внутрішньої міграційної активності населення України свідчить про вимивання людського потенціалу. Зростання міграційної активності з часом призводить до змін в поселенській структурі території. Обсяги зовнішньої, зокрема трудової, міграції населення України істотні та мають тенденцію до зростання. Найбільше населення у 2016–2019 рр. виїжджало до Угорщини, Польщі та Чехії, а також країн західної Європи – Німеччини, Італії та Іспанії. Фактична чисельність мігрантів значно перевищує дані офіційної статистики. Згідно інформації окремих європейських країн щороку на їх території українці отримують право на працю та/чи постійне проживання у десятки разів більшій кількості, ніж це показує вітчизняна статистика. Ключовими країнами-реципієнтами робочої сили з регіону є

Польща, Італія, Чехія та Росія. Роль європейських країн зростає з кожним роком, особливо Польщі, котра активно залучає на внутрішній ринок праці українських заробітчан.

З метою усунення визначених проблемних аспектів, мінімізації ризиків та загроз, а також підвищення ефективності регіональної міграційної політики необхідно реалізувати наступні інструменти: розвиток системи програмування регіональної міграційної політики;

покращення організаційної системи регулювання міграційних процесів; запровадження моніторингу та інформаційно-аналітичного забезпечення управління процесами міграції; активізація діяльності щодо підготовки і реалізації спільних міждержавних, освітніх, науково-дослідних та бізнес-проектів; стимулювання економічної активності населення; покращення інституційної інфраструктури регулювання міграційних процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Anyanwu J., Erhijakpor E. Do remittances affect poverty in Africa? *African Development Review*, 2010, 22(1), 51–91.
2. Durand J., Massey S., Zenteno R. Mexican Immigration in the United States. *Latin American Research Review*, 2001, 36(1), 107–127.
3. Mulska O., Baranyak I. Formation of the forecasting model for Ukrainian-German migration system. *Economy and forecasting*. 2019. Vol. 2. P. 119–136.
4. Махонюк О.В., Мульська О.П. Аналіз діяльності суб'єктів ринку міграційних послуг в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Збірник наукових праць*. 2018. Вип. 5(133). С. 128–133.
5. Геєць В.М. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 7–22.
6. Libanova E. Labour migration from Ukraine: key features, drivers and impact. *Economics and Sociology*, 2019, 12(1), pp. 313–328. DOI: <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-1/19/>
7. Васильців Т.Г., Іляш О.І., Лупак Р.Л. Проблеми та засоби конвергенції соціальної безпеки в Україні та ЄС. *Бізнес Інформ*. 2018. № 12(491). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemi-ta-zasobikonvergentsiyi-sotsialnoyi-bezpeki-v-ukrayini-ta-es>
8. Omata N. The Complexity of Refugees' Return Decision-Making in a Protracted Exile: Beyond the Home-Coming Model and Durable Solutions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2013, 39(8), 1281–1297.

REFERENCES:

1. Anyanwu, J. & Erhijakpor, E. (2010) Do remittances affect poverty in Africa? *African Development Review*, 22(1), 51–91. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8268.2009.00228.x>
2. Durand, J., Massey, S. & Zenteno, R. (2001) Mexican Immigration in the United States. *Latin American Research Review*, 36(1), 107–127. Retrieved from: https://www.russellsage.org/sites/all/files/durand_massey_chapter1_pdf_0.pdf
3. Mulska, O. & Baranyak, I. (2019) Formation of the forecasting model for Ukrainian-German migration system. *Economy and forecasting*, 2, 119–136. Retrieved from: <https://ideas.repec.org/a/eip/journal/y2019i2p119-136.html>
4. Makhonyuk, O.V. & Mulska, O.P. (2018) Analiz diyal'nosti sub'yektiv rynku mihratsiynikh posluh v Ukrayini [Analysis of the activity of the subjects of the migration services market in Ukraine]. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine. Collection of scientific works*, 5(133), 128–133. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_5_22 (in Ukrainian)
5. Heyets, V.M. (2016) Ekonomika Ukrayiny: klyuchovi problemy i perspektyvy [Economy of Ukraine: key problems and prospects]. *Economy and Forecasting*, 1, 7–22. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econprog_2016_1_3 (in Ukrainian)
6. Libanova, E. (2019) Labour migration from Ukraine: key features, drivers and impact. *Economics and Sociology*, 12(1), pp. 313–328. DOI: <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-1/19>
7. Vasylytsiv, T., Ilyash, O. & Lupak, R. (2018) Problemy ta zasoby konverhentsiyi sotsial'noyi bezpeky v Ukrayini ta ES [Problems and means of social security convergence in Ukraine and the EU]. *Business Inform*. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemi-ta-zasobi-konvergentsiyi-sotsialnoyi-bezpeki-v-ukrayini-ta-es> (in Ukrainian)
8. Omata N. (2013) The Complexity of Refugees' Return Decision-Making in a Protracted Exile: Beyond the Home-Coming Model and Durable Solutions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(8), 1281–1297. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.778149>