

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

Державна установа «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долішнього НАН України»

**ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ У ФОКУСІ ЗМІН ПРОСТОРОВОЇ МОБІЛЬНОСТІ
НАСЕЛЕННЯ**

(Науково-аналітична записка)

ЛЬВІВ-2018

У науково-аналітичній записці подано теоретико-методичні основи дослідження просторової мобільності населення та обґрунтовано значущість такої інформації для визначення пріоритетів державної міграційної політики України. Проаналізовано основні тенденції щодо реалізації просторової мобільності населення України за міграційним напрямом. Запропоновано пріоритети державної міграційної політики України у фокусі змін рівня просторової мобільності населення.

Науково-аналітичну записку підготували д.е.н., проф. Садова Уляна Ярославівна та к.держ.упр., ст.н.сп. Біль Мар'яна Михайлівна.

sadlu2004@gmail.com
e-mail: bmm1983@gmail.com

ВСТУП

Слово «мобільність» увійшло до основних європейських мов не пізніше кінця XV століття (лат. «mobilitas», франц. «mobile» – рухливий, здатний до швидкого пересування, дії)¹. Поширеним є припущення, що термін мобільності первинно мав військове тлумачення. Нині це міждисциплінарний термін, який все більше відображає специфіку сучасного життя людства.

Особливим видом мобільності є просторовий. Поняття просторової мобільності населення дуже слабо розкрито у вітчизняній науковій літературі та не використовується в державно-управлінській діяльності. Практично відсутні цілісні методики оцінювання рівня просторової мобільності населення. Це дуже негативно, адже практична апробація таких методик може слугувати основою для вироблення науково обґрунтованих рішень реалізації державної міграційної політики, орієнтованої на превентивні заходи.

Сучасне суспільство без сумнівів можна охарактеризувати як високомобільне. Цьому передував тривалий еволюційний процес його розвитку, котрий в останнє століття набув ознак революційного (інформаційна, технологічна, електронна, комп'ютерна, цифрова революції).

Людство досягнуло історичного максимуму за кількістю мігрантів і туристів, продовжуючи зберігати високомобільні характеристики. Якщо до XX століття зростанню просторової мобільності населення з трансформацією в міграції сприяли відкритість кордонів для товарів і капіталу, географічні відкриття, низькі тарифи, ліберальна міграційна політика приймаючих країн, то в XX столітті причинами посилення міграції стали глобалізація, Перша і Друга світові війни, Велика Депресія, міграційна політика залучення людських ресурсів країн, які потребували додаткової робочої сили та ін. У результаті нині маємо утвердження в системі прав сучасної людини свобод вибору і переміщень.

Українське суспільство як високомобільне теж постійно утверджує високий рівень своєї міграційної активності. Неефективна державна політика у сферах економіки, зайнятості, освіти, соціального захисту призвела до фактичної нерегульованості міграційних процесів в Україні. Поточні прагнення ефективізації регулювання міграцій носять вибіркового характеру та вимагають зміни концептуальних засад міграційної політики. Важливо переорієнтувати механізми регулювання міграційних процесів на попередження втрат людського потенціалу. Це можливо здійснити через з'ясування рівня і регулювання реалізації просторової мобільності населення. Матеріали даної доповідної записки розкривають необхідність базування сучасної державної міграційної політики України на оцінюванні змін просторової мобільності населення.

¹ A Dictionary of the Derivations of the English Language. – London and Glasgow : William Collins, Sons, and Company, 1872. – 377 p., с. 238-239; Стрюк М. І. Мобільність: системний підхід / М. І. Стрюк, С. О. Семеріков, А. М. Стрюк // Інформаційні технології і засоби навчання. – 2015. – Т. 49, вип. 5. – С. 37–70, с. 39; Хорунжа Л. А. Формування інтелектуальної мобільності старшокласників у навчальному процесі загальноосвітньої школи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.09 «Теорія навчання» / Л. А. Хорунжа. – Харків, 2009. – 24 с.

1. Теоретичний зміст та методичний супровід аналізу просторової мобільності населення.

Мобільність є міждисциплінарним терміном, який можна розглядати у різних ракурсах – як бажання, готовність (швидкість), спроможність, рух, адаптацію, зміну, причину, наслідок. Мобільності притаманна розгорнута видова диверсифікація, що розкриває різні сфери прояву цієї властивості. Різні види мобільності у вітчизняній науці і практиці досліджені різною мірою. Особливо популярними об'єктами досліджень є мобільність соціальна та освітня (академічна). Просторовий характер мобільності, як правило, розглядається уже в результатуючому аспекті – міграційному чи туристичному. Вважаємо, що саме *просторова мобільність населення та теоретико-методологічний супровід її оцінювання має бути основою для вироблення ефективної державної міграційної політики*. Це посилить її концептуально-превентивний характер, орієнтований на непрямі методи регулюючого впливу.

Просторова мобільність населення є базовою властивістю швидкості його руху, яка відображає бажання, готовність і можливості зміни місця перебування у визначених просторово-часових координатах, що в процесі реалізації супроводжується процесами капіталізації людського потенціалу (фізіологічної, психологічної, інтелектуальної, освітньо-кваліфікаційної, соціальної, культурної).

Просторова мобільність має дві основні *стадії (etapi)* – формування і реалізацію.

Сутність просторової мобільності населення розкривають наступні *характеристики* – суб'єктність, рівневість, масштабність, швидкість, темпологічність, трансформаційність, цілеорієнтованість, потенційність, функціональність, регульованість, вимірність. У контексті формування наукової основи обґрунтування управлінських рішень державної міграційної політики особливого значення набувають характеристики рівневості і трансформаційності.

Рівень просторової мобільності відображається в бажанні, готовності і можливостях людини до переміщень (рис. 1). Узгодження бажання і готовності є складним внутрішнім процесом, на який суттєво впливають середовищні умови (можливості).



Рисунок 1 – Рівень і потенціал просторової мобільності населення

* Джерело: авторська розробка

Цілісна методика визначення рівня просторової мобільності населення в Україні поки не розроблена. Вона має опиратись на існуючі методики

оцінювання міграційних настроїв (як першої стадії міграційного процесу²), аспірацій (очікувань, сподівань), міграційних установок (ситуативної схильності до міграцій), врешті самих переміщень з метою міграцій чи туризму. Однак основною метою оцінювання рівня просторової мобільності населення має бути визначення його схильності до переміщень ще на етапі формування бажань і готовності. Саме ці оцінки мають бути основою створення «можливостей» переміщень – у формі міграційного режиму, інших непрямих регулюючих впливів.

Характеристика *трансформаційності* відображає форми реалізації високого рівня просторової мобільності населення. Доволі часто висока просторова мобільність веде до активізації міграцій, у тому числі в міжнародних масштабах і на тривалий період часу. Водночас підвищений її рівень знаходить своє відображення і в іншій формі тимчасової зміни місця перебування – туризмі. Основними формами реалізації високого рівня просторової мобільності населення є туристична і міграційна активність. Проблемний контекст реалізації високого рівня просторової мобільності виникає за міграційним напрямом. Тому саме *міграції є прикладним об'єктом аналізу просторової мобільності населення*.

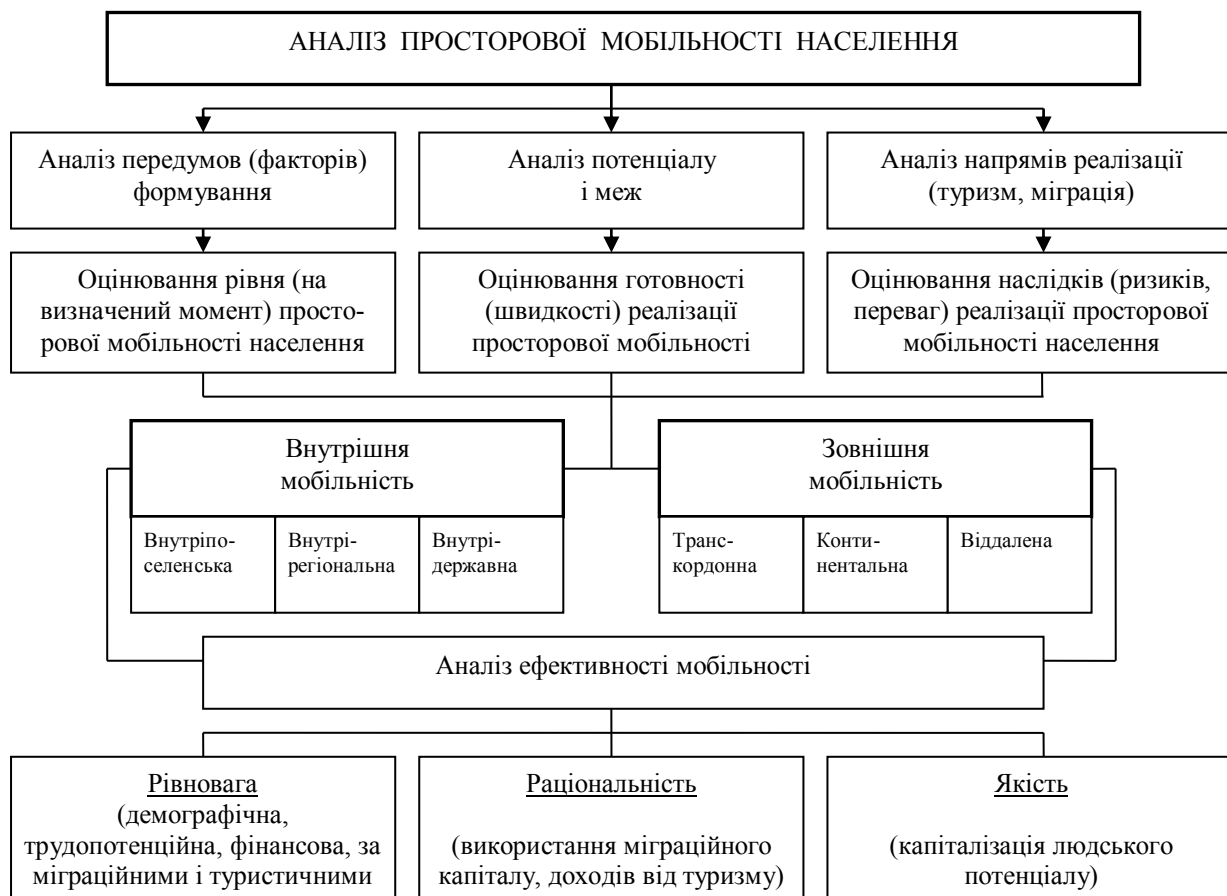


Рисунок 2 – Система аналізу просторової мобільності населення

* Джерело: авторська розробка

² Звіт про результати дослідження міграційних настроїв студентів Львова [Електронний ресурс] / І. Ключковська, Ю. Марусик, О. П'ятковська. – Львів, 2014. – 107 с. – Режим доступу : <http://miok.lviv.ua/wp-content/uploads/2015/03/zvitpj.pdf>, с. 4.

Міграція як наслідок реалізації високого рівня просторової мобільності є складним процесом, що супроводжується численними причинно-наслідковими закономірностями. Надмірна міграційна активність спричиняє ризики розвитку суспільства, серед яких – дезінтеграція економічного простору, деградація соціального простору, декомпозиція екістико-поселенського простору, деформація демографічного простору³. Саме надмірні міграційні втрати підтверджують необхідність визначення рівня просторової мобільності населення з метою реалізації превентивної політики, орієнтованої на протидію таких втрат.

Оскільки просторова мобільність є доволі складною категорією, то її *аналіз* передбачає використання різних підходів і фокусів. Їх узагальнення та системне представлення дозволяють сформулювати методичні засади аналізу просторової мобільності населення (рис. 2).

У табл. 1 відображена індикаторна основа аналізу просторової мобільності населення, яка наочно підтверджує складність досліджуваної категорії.

Таблиця 1 Індикаторна основа аналізу просторової мобільності населення

№ з/п	Об'єкт аналізу	Показники
1	Просторова мобільність	рівень просторової мобільності (готовність і можливості); потенціал просторової мобільності (бажання); структура просторової мобільності населення: активно-мобільні (активний, вимушено-активний, потенційно-активний типи); пасивно-мобільні (потенційно-пасивний, вимушено-пасивний, пасивно-стабільний); структурні межі просторової мобільності (небезпекові, граничні, оптимальний показник)
2	Напрями реалізації	
2.1	Міграційна активність	<ul style="list-style-type: none"> - загальні показники міграції: кількість мігрантів; тривалість перебування, характер («село-село», «село-місто» і т.д.), тип (трудова, освітня і т.д.), географія (внутрірегіональна, міжрегіональна, внутрідержавна, транскордонна, міждержавна, глобальна); - структурні: аналіз окремих груп населення, відмінних від інших за однією або декількома ознаками (статтю, віком, освітою, професією, рівнем доходу, місцем поселення, релігією тощо); - вартісні: масштаби міграції, грошові перекази; - територіальні: ступінь участі окремих територій в обміні людським потенціалом; - інтенсивності: інтенсивність міграції населення окремих територій та в їх межах, навантаження на ринки праці, об'єкти соціальної інфраструктури; - якості: якісний склад мігрантів (освіта, інтелектуальний розвиток, професія, кваліфікація, вторинні навички, у т.ч. лінгвістичні, креативність, інноваційна схильність; законність переміщень); - ринкової насиченості: кількість суб'єктів, що надають міграційні послуги; - інституційні: кількість видачі дозволів на проживання, працевлаштування; реєстрація зміни місця проживання; - управлінські: кількість нормативно-правових актів, обсяги фінансування, у т.ч. програмно-цільового, обсяги міграційного квотування тощо
2.2	Туристична активність	<ul style="list-style-type: none"> - загальні показники туризму: кількість туристів і екскурсантів, тривалість перебування, тип (діловий, рекреаційний, спортивний, релігійний т.д.), географія; - структурні: аналіз груп туристів (за статтю, віком, рівнем доходу, місцем поселення тощо); - вартісні: масштаби охоплення, туристичні витрати; - територіальні: ступінь участі окремих територій у туристичних маршрутах; - інтенсивності: інтенсивність туризму в окремих територіях, навантаження на об'єкти туристичної та соціальної інфраструктури;

³ Садова У. Регулювання міграції як передумова збереження соціально-трудового потенціалу України / У. Садова, М. Біль // Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. – 2009. – № 14. – С. 90–94, с. 121.

		- ринкової насиченості: кількість суб'єктів, що надають туристичні послуги
2.3	Туристична і міграційна активність	- статистика перетину державного кордону: кількість, мета, географія тощо; - статистика діяльності посольств, візових центрів: кількість видачі і відмова у видачі віз, їх тип, термін, мета тощо
3	Середовище (фактори)	- ринок праці (рівень зайнятості і безробіття, плинність кадрів, рівень оплати праці тощо); - освітня система (якість освітніх послуг, рівень працевлаштування після закінчення навчального закладу тощо); - демографічний розвиток (демовідтворення, співвідношення міського і сільського населення, суспільне здоров'я тощо); - соціальна інфраструктура (благоустрій, кількість та якість послуг об'єктів соціальної інфраструктури, соціальний захист); - інновації і підприємництво (кількість суб'єктів бізнесу та результати їх діяльності, рівень інноваційної активності бізнесу і населення, рівень конкуренції); - природні і природно-кліматичні умови (частота і характер стихійних лих); - інформаційне суспільство (якість комунікацій, доступ до мережі Інтернет); - умови громадянського суспільства (свобода слова, корупція, прозорість влади і т. д.)
4	Наслідки реалізації	- рівновага просторової мобільності; - раціональність реалізації просторової мобільності; - якість просторової мобільності; - конструктивність/деструктивність видового комбінування просторової мобільності – просторово-професійної, просторово-освітньої, просторово-соціальної і т. д.

* Джерело: розроблено автором за даними⁴

Отже, поняття просторової мобільності населення носить міждисциплінарний характер. У галузі знань економіки воно скеровує до питання капіталізації людського потенціалу. За своїм змістом просторова мобільність охоплює бажання, готовність і можливості населення до переміщень. Особливу увагу слід звертати на готовність, яка розкриває здатність суб'єкта до швидких змін. Від цього в значній мірі залежить швидкість капіталізації людського потенціалу як позитивного результату реалізації високого рівня мобільності. Для сучасного суспільства характерне постійне зростання просторової мобільності, що актуалізує наукові обґрунтування управлінських підходів з необхідністю контролю її рівня і меж.

2. Формування та реалізація просторової мобільності населення України у статистичній оцінці.

Українське суспільство за роки своєї незалежності проявило себе як доволі мобільне у просторовому плані. Інша річ, що реалізація мобільності, як і з перших еміграційних хвиль кінця XIX століття, відбувалась в умовах економічної кризи, набуваючи вимушених ознак. М. Романюк у своєму дослідженні пише, що за роки державної незалежності можна виділити три основних періоди міждержавних міграційних переміщень населення – 1991-1993, 1994-2004 і 2005-2014 роки⁵.

Згідно результатів дослідження МОМ в Україні, динаміка зростання кількості перетину державного кордону за напрямом виїзду за останні роки

⁴ Звірид Н. В. Статистична оцінка інтенсивності міграції робочої сили (на прикладі західного регіону України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.10 «Статистика» / Н. В. Звірид. – Київ, 2011. – 25 с., с. 9; Дювель Ф. Пространственная мобильность населения: индикаторы, категории и типологии / Френк Дювель // Методология и методы изучения миграционных процессов : Междисциплинарное учебное пособие ; Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – Центр миграционных исследований. – М., 2007. – 370 с. – С. 71–95, с. 72-74.

⁵ Романюк М. Д. Міграційні загрози національній безпеці України: сучасні виклики, проблеми подолання / М. Д. Романюк // Демографія та соціальна економіка. – 2015. – № 3. – С. 99–111, с. 102.

суттєво перевищує динаміку перетину за напрямом в'їзду: середньорічний темп зміни за період 2010-2016 років для виїзду складає 1,06, для в'їзду – 0,94. Така ситуація обумовлена стрімким зниженням в'їзних потоків з кінця 2013 року та подальшими трансформаціями в географії перетину державного кордону України у зв'язку з конфліктом на південному і східному кордонах. На рис. 3(а) відображено дані процеси в кількісному значенні, а на рис. 3(б) – у темповому.

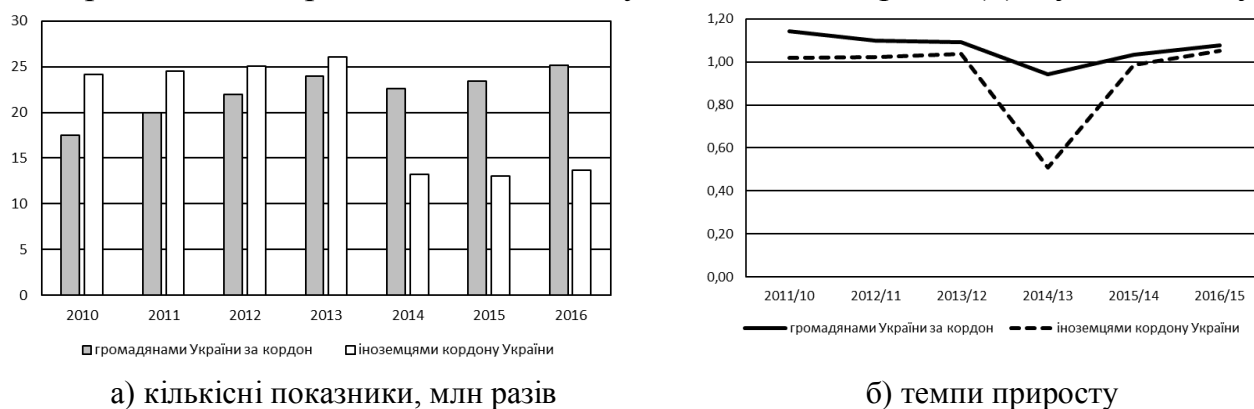


Рисунок 3 – Перетин державного кордону України, 2010-2016 роки
* Джерело: побудовано автором за даними⁶

Позитивною є динаміка зростання кількості виданих закордонних паспортів. Якщо в 2013 році даний показник складав 1301 тис. видач, то в 2016 році зріс до 2245 тис. видач. З урахуванням кількості населення України можна сказати, що в 2013 році ще 2,9 % громадян отримали закордонні паспорти, а в 2016 році ще 5,3 %⁷. Зростання в 1,7 рази за останні 4 роки кількості виданих закордонних паспортів громадянам України не обов'язково є свідченням зростаючих міграційних настроїв. Українське суспільство, незважаючи на неоднорідність добробуту, все частіше вдається до практики туризму.

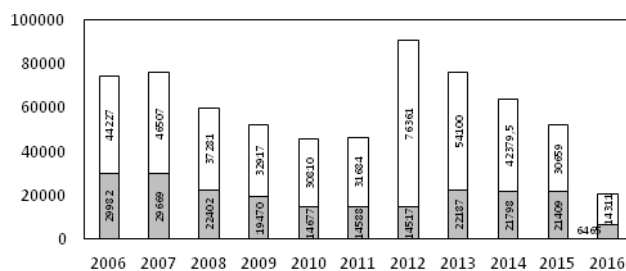
На рис. 4(а) відображено кількісну динаміку щодо міждержавних міграційних переміщень у розрізі в'їзних і виїзних потоків (дуже негативно, що з 2017 року знов не виділяються дані для міждержавних міграцій). Дані підтверджують, що довгострокова міграція має більш виразний офіційний характер за в'їзними потоками в Україну. За цими даними міграційний рух населення забезпечує додатне міграційна сальдо, частково нівелюючи міграційні втрати. Однак висновки за цими показниками мають доповнюватись даними міграції середньо- і короткострокового характеру, зокрема з метою навчання і працевлаштування. Вітчизняна статистика потребує обліку трудової та освітньої міграції, виходячи з кількості виданих дозволів на працевлаштування та звітності вищих навчальних закладів.

На рис. 5 бачимо, що за 2015-2016 роки значно зріс кількісний показник щодо видачі дозволів на проживання громадянам України за кордоном. Станом на 2016 рік він вищий, аніж показник кількості вибулих з України у рамках

⁶ Міграція в Україні: факти і цифри / Упорядник О. Малиновська ; Представництво МОМ в Україні. – К., 2016. – 32 с., с. 10.

⁷ Міграційний профіль України за 2016 рік / Державна міграційна служба України. – Київ, 2017. – 98 с., с. 42.

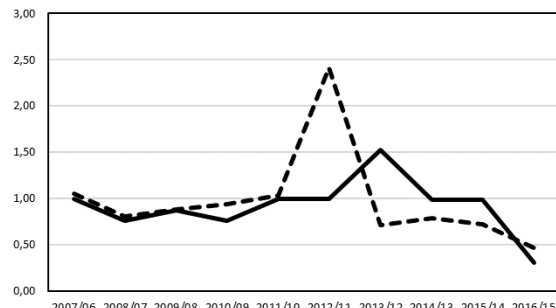
міждержавної міграції – 13621 дозволів. При цьому кількість осіб, які повернулись в Україну і зафіксували факт повернення, за останні два роки знизилась.



■ Кількість вибулих у рамках міждержавної міграції, осіб

□ Кількість прибулих у рамках міждержавної міграції, осіб

а) кількісні показники, осіб



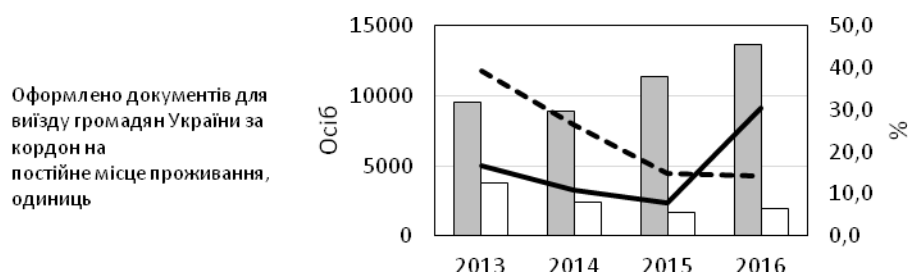
— Кількість вибулих у рамках міждержавної міграції, осіб

- - - Кількість прибулих у рамках міждержавної міграції, осіб

б) темпи приросту

Рисунок 4 – В'їзні і виїзні міграційні потоки України, 2006-2016 роки

* Джерело: побудовано автором за даними⁸



Оформлено документів для виїзду громадян України за кордон на постійне місце проживання, одиниць

Рисунок 5 – Видача дозволів на виїзд громадян України за кордон на постійне місце проживання та повернення в Україну, 2013-2016 роки

* Джерело: побудовано автором за даними⁹

Однією з основних причин виїзду громадян України за кордон є працевлаштування. У табл. 2 узагальнимо типові риси трудомобільних осіб – громадян України, працевлаштованих за кордоном, та іноземців, працевлаштованих в Україні). Вони підтверджують домінування короткострокової і маятникової міграції, що розкриває значний потенціал забезпечення циркулюючих міграцій населення України.

Багато дискусій точилось щодо впливу безвізу на міграцію з України до країни ЄС. Станом на 2018 рік відсутні комплексні оцінки такого впливу. За оцінками експертів, у 2017 році близько 20 млн громадян перетнуло кордон України з ЄС, з яких 5 млн з біометричними паспортами; понад 550 тис. осіб скористалися умовами безвізового режиму, інші, вочевидь, їздили з візами¹⁰. Показник 2017 року в 20 млн перетинів наближений до показника попередніх років. Тому, незважаючи на безвіз, просторові переміщення громадян України через державний кордон наразі не набули значного прискорення в інтенсивності. Однією

⁸ Міграційний рух населення : Статистична інформація : Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁹ Міграційний профіль України за 2016 рік / Державна міграційна служба України. – Київ, 2017. – 98 с., с. 52.

¹⁰ Безвіз у цифрах (11.06.2018): Громадське [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://hromadske.ua/posts/bezviz-u-tsyfrakh>

з причин цього є пропускна здатність пунктів перетину державного кордону та свідоме гальмування інтенсивності переміщень з боку обох сторін.

Таблиця 2 Типові риси громадян України, працевлаштованих за кордоном, та іноземців, працевлаштованих в Україні

Для громадян України, які реалізують високий рівень трудової мобільності за кордоном	Для іноземних громадян, які реалізують високий рівень трудової мобільності в Україні
Домінуюча короткострокова і маятникова міграція	Домінуюча довгострокова і постійна міграція з високим рівнем готовності залишитись на постійне місце проживання в Україні
Зростання частки зайнятих на нелегальних умовах на фоні скорочення кількості офіційно працевлаштованих осіб	Невизначена кількість зайнятих на нелегальних умовах на фоні скорочення кількості офіційно працевлаштованих осіб
Домінуюча зайнятість у сегменті робітничих професій, обслуговуючого персоналу	Домінуюча зайнятість на посадах керівників, спеціалістів, службовців
Основні сфери зайнятості – будівництво, матеріальне виробництво, допомога в домашньому господарстві, сільське господарство	Основні сфери зайнятості – торгівля, переробна промисловість, будівництво
Основні країни працевлаштування – Польща, Росія, Чехія, Італія	Основні країни походження – Росія, Туреччина, Польща, Білорусь (легальна зайнятість), країни Кавказу, В'єтнам, Китай, Азербайджан, окремих суб'єктів Росії (напр., Дагестан)

* Джерело: узагальнено автором

У завершення аналізу основних тенденцій просторової мобільності населення України за міграційним напрямом, узагальнимо, наскільки це дозволяють дані офіційної статистики та експертні оцінки, показники мобільності в розрізі різних просторових масштабів (табл. 3).

Таблиця 3 Показники просторової мобільності населення України, 2016 рік

№ з/п	Вектор	Кількісні показники	Частка від населення
1	<i>Туристична активність</i>		
1.1	Внутрішня	453,561 тис. осіб обслуговуваних суб'єктами туристичної діяльності	1,1 % (офіційний сегмент, показник не об'єктивний)
1.2	Зовнішня	24668 тис. осіб-громадян України, які виїжджали за кордон з метою туризму	58,0 %
2	<i>Міграційна активність</i>		
2.1	Внутрішня	1643,0 тис. осіб (дані дослідження МОМ)	3,9 %
2.2	Внутрішня вимушена (ВПО)	1706,7 тис. осіб	3 % (офіційний показник) 19 % (частка усього населення конфліктних територій)
2.3	Зовнішня	6,5 тис. вибулих осіб 13,6 тис. осіб з оформленням документів на виїзд з постійним місцем проживання	0,02 % 0,03 %
2.4	Діаспора	8200 тис. осіб (за переписами зарубіжних держав) 20000 тис. (за різними оцінками)	19,3 % 47,1 %

* Джерело: побудовано автором за даними¹¹

¹¹ Міграція як чинник розвитку в Україні. Дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток в Україні / Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні. – К., 2016. – 116 с., с. 11; Міграція в Україні: факти і цифри / Упорядник О. Малиновська ; Представництво МОМ в Україні. – К., 2016. – 32 с., с. 17.

Отже, українське суспільство утверджує себе як високомобільне, що підтверджують динамічні ряди даних офіційної статистики, хоча кількісні показники поки ще не відображають ситуацію об'єктивно. Надалі рівень мобільності громадян України буде лише зростати. У цьому величезну роль відіграє геополітичне розташування нашої держави та помітні розриви за показниками соціально-економічного розвитку з більшістю сусідніх держав. Особливу увагу слід приділяти регулюванню рівня мобільності за європейським вектором. Утвердження України як розвиваючої європейської держави з входженням у простір вільного руху людських ресурсів змушує до вироблення ефективної політики протидії втрат людського потенціалу та покращення внутрішніх умов людського проживання і розвитку. Ці ідеї мають лежати в основі удосконалення державної міграційної політики України.

3. Новий концептуальний орієнтир державної міграційної політики України у фокусі оцінювання просторової мобільності населення

Оскільки свобода переміщень і право вибору є визначальними для сучасної людини, то механізми державної міграційної політики слід орієнтувати на непрямі методи впливу. Разом з тим, ми вважаємо, що пріоритети міграційної політики України слід розділяти на два базові блоки:

- 1) безпосереднього впливу на міграційні процеси;
- 2) непрямого впливу на міграційні процеси через покращення середовищних умов людської життєдіяльності і розвитку.

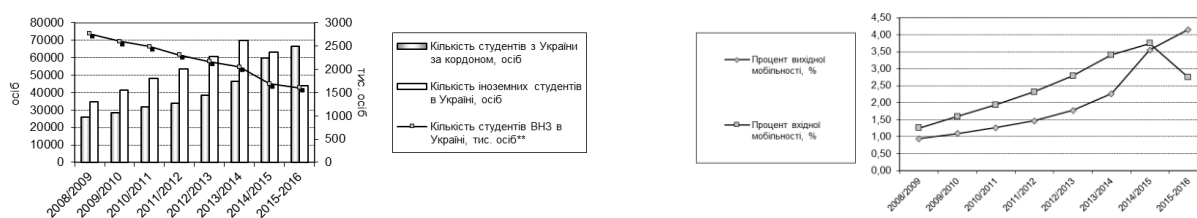
Пріоритетами безпосереднього впливу на міграційні процеси є наступні:

- забезпечення циркулюючих міграцій;
- забезпечення освітніх рееміграцій;
- реалізація програм залучення міграційного капіталу у бізнес (у першу чергу, малий);
- прозорий міграційний режим (боротьба з порушенням перетину державного кордону на митницях, зокрема через відеоспостереження, що посилює можливості суспільного контролю);
- активізація співпраці Державної міграційної служби України та Міністерства соціальної політики України з науковими установами;
- інформаційне забезпечення регулювання міграцій з доповненням моніторингу рівня просторової мобільності населення України (практика вибіркового обстежень);
- забезпечення мобільності соціального захисту громадян України за кордоном.

Що стосується пріоритету *забезпечення циркулюючих міграцій*, то узагальнення типових рис громадян України, працевлаштованих за кордоном (див. рис. 2) показало, що значна частина українців вдається до короткострокових (сезонних) і маятникових міграцій. Це підвищує можливості підтримки циркулюючих міграцій, які мають відобразитись на можливостях розвитку особистості та використання набутого людського потенціалу після повернення на батьківщину;

Якщо українське суспільство «адаптувалось» до активної міграційної практики, то новим викликом є освітня міграція, що актуалізує пріоритет державної міграційної політики в *забезпеченні освітніх рееміграцій*.

Дані офіційної статистики вказують, що кількість громадян України, які навчаються за кордоном, у 2015/16 н.р. сягнула майже 70 тис. осіб, причому зростання за період 2009-2016 роки склало 164 %. На рис. 6 відображено тенденції щодо кількості українських студентів за кордоном та кількості іноземних студентів в Україні у відношенні до загальної кількості студентів ВНЗ в Україні. Також подано процент вихідної і вхідної освітньої мобільності, який визначений як відношення кількості студентів, які навчаються за кордоном (або іноземних студентів в Україні), до загальної кількості студентів ВНЗ в Україні. Вітчизняна система освіти в умовах активного розвитку каналів мобільності з освітньою метою може не витримати конкурентних позицій. Тому врегулювання освітніх міграцій має стояти на порядку денному, причому не лише в плані стимулювання рееміграції осіб, які навчались за кордоном, але й впровадження заходів зниження рівня просторової мобільності української молоді з ризиком втрат їх людського потенціалу (неповернення на батьківщину).



а) Динаміка освітньої мобільності

б) процент вихідної і вхідної освітньої мобільності

Рисунок 6 – Динаміка освітньої мобільності в Україні, 2008-2016 роки

* Джерело: складено автором за даними¹²

** По допоміжній осі рис.(а) – кількість студентів ВНЗ в Україні

Дуже актуальним напрямом державної міграційної політики є формування *комплексного інформаційного забезпечення аналізу міграційної ситуації*. Українські науковці можуть аналізувати міграційну ситуацію, для прикладу, в транскордонному міграційному просторі, використовуючи дані інших країн. Вітчизняні ж дані абсолютно не відображають реальної ситуації, за винятком досліджень МОМ. Міграційний профіль Державної міграційної служби України – це вагомий крок на шляху покращення ситуації. Однак перелік показників у ньому є дуже вибіркоким та обмеженим у динаміці. Часто дані офіційної статистики є суб'єктивними, відображають лише офіційні процеси. Натомість

¹² Українські студенти за кордоном: скільки та чому? / Олександра Слободян, Єгор Стадний (13.12.2016) : CEDOS. Аналітичний центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu>; Вищі навчальні заклади : Освіта : Статистична інформація : Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Міграція в Україні: факти і цифри / Упорядник О. Малиновська ; Представництво МОМ в Україні. – К., 2016. – 32 с., с. 23; Українські студенти за кордоном: факти та стереотипи / Єгор Стадний (19.12.2017) : CEDOS. Аналітичний центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainski-studenty-za-kordonom-fakty-ta-stereotypy>

просторова мобільність та наслідки її реалізації для українського суспільства набувають прихованих ознак. Тому більшість показників визначається не завжди чітко, а деякі з них можуть викликати певні дискусії. Такі протиріччя вкотре вказують на гостру необхідність формування *Національної системи моніторингу просторової мобільності населення України*, яка б включала для початку хоча б основні показники, що реально відображають міграційну активність населення за зовнішнім та внутрішнім вектором.

Забезпечення мобільності соціального захисту громадян України за кордоном є пріоритетом державної міграційної політики з огляду на високу частку міграційно активних осіб (11,2 % населення України за даними МОМ у 2016 році). Окрім того, розвинена система соціального захисту мобільних категорій громадян, особливо мігрантів, є основним дестимулятором нелегальних форм просторових переміщень, що порушують міграційний режим.

Мобільність соціального захисту означає його доступність незалежно від місця перебування. При цьому мають застосовуватись наступні механізми соціального захисту мобільних категорій населення:

- адміністративні – процедури отримання правового статусу, в тому числі натуралізації; дозволи на працевлаштування і бізнес; процедури укладення контракту з працедавцем (іншим приймаючим суб'єктом); штрафи і санкції (депортація) в рамках відповідальності за нелегальне перебування, недобросовісне надання туристичних і міграційних послуг;

- нормативно-правові – договірне регулювання (дво- і багатосторонні угоди); міграційне законодавство та регламентовані міжнародні документи щодо соціального захисту; програми соціального захисту;

- соціально-економічні – бюджетне фінансування соціальних виплат, покриття витрат на функціонування об'єктів інфраструктури задоволення базових потреб, особливо біженців і шукачів притулку; соціальні гарантії, допомоги, пільги (у т.ч. особам, які надають послуги активно-мобільним особам);

- валютно-фінансові – гарантії безпеки грошових переказів; пільги для бізнесу;

- соціокультурні – гарантії безпеки перебування та опіки (у разі виникнення форс-мажорних обставин); протидія дискримінації у трудовому колективі, різних соціальних групах;

- інформаційні – послуги, що сприяють соціальному захисту та захищеності активно-мобільних осіб; об'єктивний облік (моніторинг) активно-мобільних осіб; промоція легальних форм переміщень.

Це розглянутий блок пріоритетів безпосереднього впливу на міграційні процеси. Однак дуже важливо, щоб державна міграційна політика України включала *непрямі методи впливу на середовищні умови, що детермінують рівень мобільності*. Такими є:

- умови ринку праці, зокрема рівень заробітної плати, розриви в розмірі оплати праці між різними сферами;

- практика корупції в усіх сферах суспільного життя;

- значна просторова економічна поляризація і транскордонна асиметрія України з європейськими державами.

Що стосується умов ринку праці, то ринок України в умовах євроінтеграційного пріоритету та особистого інтеграційного вибору наших громадян змушений «реагувати», забезпечуючи розвиток внутрішнього конкурентного середовища. В іншому випадку він опиниться у загрозовому стані, що унеможливить повноцінну інтеграцію України з ЄС зі спроможністю партнерства у високомобільному просторі. Наразі українці все частіше обирають європейський вектор трудової міграції, розуміючи значні переваги в рівні оплати праці. Міграційні доходи у Російській Федерації програють європейським, ще більше втрачаючи позиції у зв'язку зі значною девальвацією рубля. Європейський ринок праці, незважаючи на існування численних проблем зайнятості громадян України, пропонує значно вищий рівень оплати праці. Це підтверджує колосальний розрив у рівні мінімальної заробітної плати, який в Україні станом на початок 2016 року становив лише 52 євро, у той час, як у сусідній Польщі – 431 євро, Угорщині – 353 євро, Словаччині – 405 євро. У Росії – 78 євро за тогочасним валютним курсом.

На рис. 7 відображено регламентований рівень мінімальної заробітної плати в Україні та основних реципієнтах людського потенціалу нашої держави. Тут не згадано Італію, для якої стандарт мінімальної заробітної плати не встановлюється.

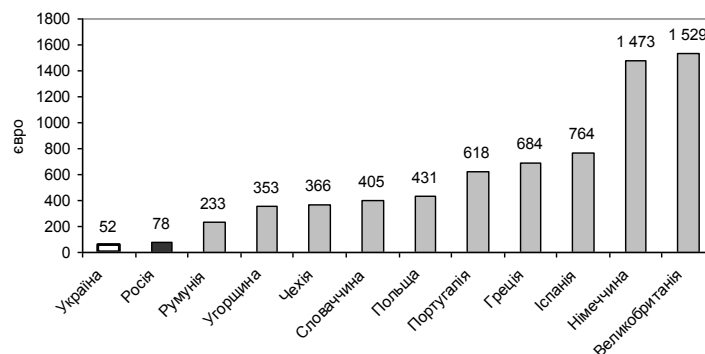


Рисунок 7 – Розмір мінімальної заробітної плати в Україні та основних реципієнтах її людського потенціалу, 2016 рік, євро

* Джерело: побудовано автором за даними¹³

Для українського суспільства проблема рівня оплати праці у геополітичному розташуванні зі значно розвиненішими суспільствами є дуже суттєвою. Її вирішення є умовою пониження рівня трудової мобільності населення, принаймні за зовнішнім вектором. Проблемною залишається фактична відсутність практики валютного деномінування заробітних плат в Україні.

На рис. 8 бачимо, що для українців ще однією проблемою є диференціація рівня середньомісячної заробітної плати у різних сферах. Натомість трудова міграція дає можливість отримання значно вищих доходів.

¹³ Minimum wage statistics: Eurostat [Electronic resource]. – Access: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/92/Minimum_wage_statistics_YB2016_II.xlsx

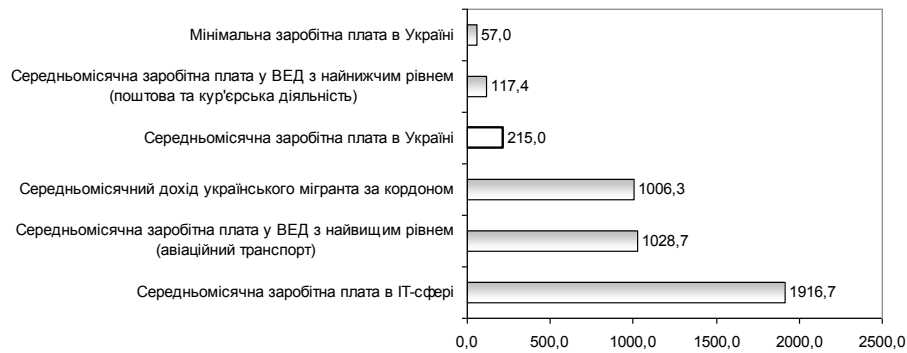


Рисунок 8 – Диференціація рівня середньомісячної заробітної плати зайнятих у різних сферах в Україні та українських трудових мігрантів за кордоном, 2016 рік, дол. США

* Джерело: складено автором за даними¹⁴

Реформа мінімальної заробітної плати та інші очікувані заходи можуть не отримати належного ефекту. Українське населення може настільки «звикнути» до практики зайнятості за кордоном, зокрема в європейських державах, що жодні пропозиції вітчизняного ринку праці з вищим рівнем оплати, кращими умовами самозайнятості й бізнесу не зможуть одразу змінити міграційні настрої. Тому вже сьогодні слід реалізовувати заходи, спрямовані на *нівелювання негативних чинників впливу на розвиток вітчизняного ринку праці*. У цьому контексті важливими заходами є наступні:

1) протидія масовим *міграційним* втратам у розрізі окремих професійних груп, необхідних для розвитку стратегічних сфер в Україні:

- зі зростаючим браком кваліфікованих кадрів, як от робітничі професії;
- з високим значенням для інноваційного розвитку України, як от інформаційні технології, для яких нині усе частіше спостерігається практика «корпоративних» міграцій (цілими офісами);
- з високим соціальним значенням, як от працівники охорони здоров'я, освіти, безпеки;

2) цільова підтримка розвитку локальних ринків праці прикордонних регіонів з метою послаблення масової практики човникових міграцій, високої міграційної залежності населення, додання міграційної асиметрії транскордонних міграційних систем;

3) цільова робота з молоддю, якій притаманний підвищений рівень просторової мобільності, реалізація комплексних програм з працевлаштування наших громадян після завершення навчання за кордоном;

4) підтримка громадської активності, різних форм прояву патріотизму населення, що дає змогу посилювати соціетальні зв'язки, формувати цілісний соціум.

¹⁴ Динаміка зарплат програмістів DOU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://jobs.dou.ua/salaries/dynamics/>; Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності за період з початку року у 2016 році : Демографічна та соціальна статистика : Статистична інформація : Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Міграція як чинник розвитку в Україні. Дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток в Україні / Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні. – К., 2016. – 116 с., с. 13.

Доволі сильний вплив на просторову мобільність населення чинить фактор *корупції*. Досвід інших держав засвідчує, що низький рівень корупції є однією з базових умов економічного і людського розвитку. Зокрема в останніх звітах міжнародної громадської організації по боротьбі з корупцією «Transparency International» зазначається, що прослідковується тісний зв'язок між корупцією та нерівністю, які породжують один одного, створюючи порочне коло між корупцією, нерівним розподілом влади у суспільстві та нерівним розподілом багатства¹⁵.

На рис. 9 можна побачити показники індексу сприйняття корупції по країнах, які є лідерами та геополітично наближені до України. Як правило, країнам з нижчим сприйняттям корупції (вищий бал згідно індексу) характерний вищий рівень ВВП на душу населення, хоча є винятки. Певні суспільства за рахунок значного природно-ресурсного потенціалу, інших конкурентних переваг спроможні підвищити показник ВВП на душу населення, проте вони все одно не претендують на лідерство. Україна поки перебуває на дуже низьких позиціях, займаючи у 2016 році 131 місце в світі (поруч з Росією, яка, разом з тим, має втричі вищий показник ВВП на душу населення за рахунок більших природно-ресурсних можливостей). Цей факт суттєво гальмує прогресивні зміни нашої держави.

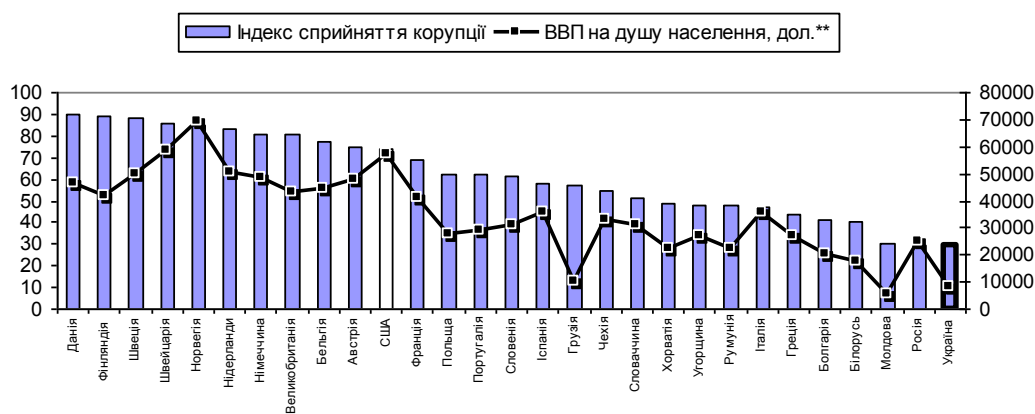


Рисунок 9 – Індекс сприйняття корупції в деяких європейських країнах у співвідношенні до ВВП на душу населення

* Джерело: побудовано автором за даними¹⁶

** По допоміжній осі – показник ВВП на душу населення

Ще один пріоритет державної міграційної політики України – долання просторової економічної поляризації України з сусідніми та іншими європейськими державами. Наразі проблема входження України у Європейський економічний простір як держави з високим рівнем мобільності населення, особливо західного прикордоння стоїть у доланні просторової економічної поляризації України з сусідніми та іншими європейськими державами за показниками людського розвитку. На рис. 10 бачимо, що з такими

¹⁵ Corruption perceptions index 2016: Transparency International [Electronic resource]. – Access: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

¹⁶ Corruption perceptions index 2016: Transparency International [Electronic resource]. – Access: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016; Таблица стран мира 2016 год (территория, население, ВВП): Блог SeoСайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://seosait.com/state-world-2016-territory-population-gdp/>

провідними державами ЄС, які входять до основних реципієнтів людського потенціалу України, як Німеччина, Великобританія, Іспанія, розриви є дуже сильними. На перших етапах слід покращувати ситуацію хоча б у транскордонному мобільному просторі, долаючи розриви з сусідніми державами.



Рисунок 10 – Просторова економічна поляризація України з деякими європейськими державами, 2016 рік

* Джерело: побудовано автором за даними¹⁷

** ІЛР – Індекс людського розвитку

Отже, новий концептуальний орієнтир державної міграційної політики України слід переорієнтовувати на ширший управлінський «горизонт». Він має передбачати створення умов для забезпечення позитивної наслідковості міграцій. Можна багато говорити про негативні наслідки міграцій для українського суспільства. Але річ у тім, що міграційні процеси мають достатньо позитивних наслідкових аспектів. Це проявляється як у відношенні до людини, так і країни в цілому. Питання в тому, як управляти міграційними процесами, щоб оптимізувати позитивні ефекти. Свобода вибору і пересування є одними з ключових прав сучасної людини. Їх обмежити неможливо. Але необхідно непрямими методами регулювати напрями і характер міграційних переміщень населення, щоб забезпечити позитивну наслідковість на різних інституційно-просторових рівнях.

¹⁷ Human Development Report 2016. Human Development for everyone [Electronic resource]. – Access : http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf; Таблица стран мира 2016 год (территория, население, ВВП) : Блог SeoСайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://seosait.com/state-world-2016-territory-population-gdp/>

ВИСНОВКИ

Просторова мобільність населення та теоретико-методологічний супровід її оцінювання має бути основою для вироблення ефективної державної міграційної політики. Це посилить її концептуально-превентивний характер, орієнтований на непрямі методи регулюючого впливу.

Просторова мобільність є базовою властивістю швидкості руху населення яка відображає бажання, готовність і можливості зміни місця перебування у визначених просторово-часових координатах, що в процесі реалізації супроводжується процесами капіталізації людського потенціалу.

Важливими характеристиками просторової мобільності є її рівень, потенціал і трансформаційність. Саме вивчення даних характеристик має бути основою для вироблення ефективних рішень державної міграційної політики.

Оцінювання просторової мобільності населення потребує розробки системи аналізу. Вона охоплює показники, які характеризують передумови (фактори) формування, потенціал, межі і напрями реалізації просторової мобільності.

Основною формою трансформації високого рівня просторової мобільності населення, яка, на жаль, часто набуває проблемних ознак, є міграційна. Аналіз міграційної ситуації для України показав, що українське суспільство за роки своєї незалежності проявило себе як доволі мобільне у просторовому плані. Інша річ, що реалізація мобільності, як і з перших еміграційних хвиль кінця XIX століття, відбувалась в умовах економічної кризи, набуваючи вимушених ознак. Нинішня хвиля еміграції – інтелектуально-освітня, що породжує нові виклики розвитку українського суспільства на стратегічну перспективу.

Статистичні дані свідчать, що динаміка зростання кількості перетину державного кордону України за напрямом виїзду за останні роки суттєво перевищує динаміку перетину за напрямом в'їзду. Позитивною є динаміка щодо кількості виданих закордонних паспортів, видачі дозволів на виїзд громадян України за кордон на постійне місце проживання.

Однією з основних причин виїзду громадян України за кордон є працевлаштування. Типові риси трудомобільних осіб-громадян України, працевлаштованих за кордоном, підтверджують домінування короткострокової і маятникової міграції, що розкриває значний потенціал забезпечення циркулюючих міграцій населення України.

Якщо українське суспільство «адаптувалось» до активної міграційної практики, то новим викликом є освітня міграція, що актуалізує пріоритет державної міграційної політики в забезпеченні освітніх рееміграцій. Тому врегулювання освітніх міграцій має стояти на порядку денному, причому не лише в плані стимулювання рееміграції осіб, які навчались за кордоном, але й впровадження заходів зниження рівня просторової мобільності української молоді з ризиком втрат їх людського потенціалу (неповернення на батьківщину).

Утвердження України як розвиваючої європейської держави з входженням у простір вільного руху людських ресурсів змушує до вироблення ефективної

політики протидії втрат людського потенціалу та покращення внутрішніх умов людського проживання і розвитку. Ці ідеї мають лежати в основі удосконалення державної міграційної політики України.

Виходячи з результатів аналізу та даних концептуальних положень, важливо визначати пріоритети державної міграційної політики України за двома базовими блоками:

1) пріоритети безпосереднього впливу на міграційні процеси: забезпечення циркулюючих міграцій; забезпечення освітніх рееміграцій; реалізація програм залучення міграційного капіталу у бізнес; прозорий міграційний режим; активізація співпраці Державної міграційної служби України та Міністерства соціальної політики України з науковими установами; інформаційне забезпечення регулювання міграцій з доповненням моніторингу рівня просторової мобільності населення України; забезпечення мобільності соціального захисту громадян України за кордоном;

2) пріоритети непрямого впливу на міграційні процеси через покращення середовищних умов людської життєдіяльності і розвитку: умови ринку праці, зокрема рівень заробітної плати, розриви в розмірі оплати праці між різними сферами; практика корупції в усіх сферах суспільного життя; значна просторова економічна поляризація і транскордонна асиметрія України з європейськими державами.

Особливо важливим є вплив на розвиток ринку праці України. Ринок в умовах євроінтеграційного пріоритету та особистого інтеграційного вибору наших громадян змушений «реагувати», забезпечуючи розвиток внутрішнього конкурентного середовища. В іншому випадку він опиниться у загрозовому стані, що унеможливить повноцінну інтеграцію України з ЄС зі спроможністю партнерства у високомобільному просторі. Тому державна міграційна політика має включати «лобіювання» необхідності підвищення рівня оплати праці, створення якісних робочих місць та сприятливого середовища підприємницької діяльності в Україні. Важливо реалізовувати заходи, спрямовані на нівелювання негативних чинників впливу на розвиток вітчизняного ринку праці. Такими мають бути: протидія масовим міграційним втратам у розрізі окремих професійних груп, необхідних для розвитку стратегічних сфер в Україні; цільова підтримка розвитку локальних ринків праці прикордонних регіонів з метою послаблення масової практики човникових міграцій; цільова робота з молоддю, якій притаманний підвищений рівень просторової мобільності, реалізація комплексних програм з працевлаштування наших громадян після завершення навчання за кордоном; підтримка громадської активності, різних форм прояву патріотизму населення, що дає змогу посилювати соціетальні зв'язки, формувати цілісний соціум.