

УДК. 331.556.4:330.341(477)
DOI: 10.31891/2307-5740-2021-294-3-22

КРАВЧИК Ю. В.

ORCID ID: 0000-0002-2780-5605

e-mail: gromplus7@gmail.com

Хмельницький національний університет

ПОЛІЩУК В. В.

ORCID ID: 0000-0002-4404-2603

e-mail: polishykvobodumur@gmail.com

Львівський торговельно-економічний університет

КОНЦЕПТУАЛЬНО-СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Обґрунтовано новий концептуально-стратегічний підхід до державного регулювання міграційних процесів України. Визначено зміст стратегії в практиці державного регулювання з акцентом на визначеній послідовності дій. Здійснено ретроспективний аналіз стратегічного регулювання міграції в Україні, що підтвердило тривалий процес невизначеності концептуальних засад. Запропоновано новий концептуальний підхід до стратегічного регулювання сфери міграції в Україні, що передбачає розгляд управлінського об'єкту міграції як процесу. Визначено основні положення Стратегії державного регулювання міграційних процесів України на період до 2027 року з розподілом цілей і завдань.

Ключові слова: міграційні процеси, державне регулювання, стратегія, міграційна політика.

YURIY KRAVCHYK

Khmelnitskyi National University

VOLODYMYR POLISHCHUK

Lviv Trade and Economic University

CONCEPTUAL-STRATEGIC APPROACH TO STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES

A new conceptual and strategic approach to state regulation of migration processes in Ukraine is substantiated. The content of the strategy in the practice of state regulation is determined with an emphasis on a certain sequence of actions. The provisions of the Strategy of the state migration policy of Ukraine for the period up to 2025 were analyzed. A retrospective analysis of the strategic regulation of migration in Ukraine was carried out, which confirmed the long process of uncertainty of conceptual principles. A new conceptual approach to the strategic regulation of migration in Ukraine is proposed, which provides for the consideration of the management object of migration as a process. It provides for the allocation of tasks at the stages of capacity building and preparation for migration, relocation, adaptation and integration, re-emigration, integration of migratory capital, assimilation, acculturation, naturalization. The doctrine of strategy development should be socio-economic growth as a defining management principle. The aim of the strategy is the state regulation of migration processes on the basis of security, order and regulation with the establishment of migration as an asset of socio-economic growth. The main provisions of the Strategy of state regulation of migration processes of Ukraine for the period up to 2027 with the distribution of goals and objectives in the following areas: ensuring the positive impact of migration processes on socio-economic development; ensuring sufficient dynamics of socio-economic development to curb migration losses; ensuring sufficient dynamics of socio-economic development through selective immigration. The goals of the Strategy are highlighted: basic - accounting and statistical, protective, institutional and legal, information and infrastructure; stage - with a list of tasks in terms of stages of the migration process.

Keywords: migration processes, state regulation, strategy, migration policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Забезпечення позитивного впливу міграції на різні соціально-економічні процеси вимагає часових і ресурсних затрат. Для їх планування у практиці державного регулювання утвердився підхід стратегування, що передбачає визначення послідовності дій на певний період часу з конкретизацією напрямів реалізації, відповідальних суб'єктів і задіяних ресурсів.

В Україні за роки незалежності діяли та продовжує діяти низка стратегій і концепцій. Залишається питанням ефективність їхнього виконання, у зв'язку з чим інструментарій стратегічного планування і програмно-цільового регулювання піддається сумніву з приводу доцільності застосування за поточних умов низької політичної культури, дисципліни й відповідальності. Разом з тим, без стратегічного планування неможливо розуміти пріоритети розвитку певного об'єкта та забезпечувати стабільне функціонування управлінських систем на рівні держави, регіонів, громад. Стратегія дозволяє визначати можливості реагування на впливи зовнішнього середовища, співставляючи цілі з потенціалом і ресурсами. Стратегія забезпечує функціональність управлінської діяльності шляхом визначення послідовності дій. Даний аспект є дуже важливим, адже в теорії і практиці державного планування в стратегічних нормативах часто наводиться комплекс заходів без розуміння значення виконання одних для посилення можливостей виконання інших (принципи субсидіарності, компліментарності і т. д.). Це одна з причин, чому стратегічне планування в Україні є неефективним та підтримує політичну відповідальність на низькому рівні.

Аналіз досліджень та публікацій

В Україні обґрунтування стратегічних пріоритетів державного регулювання міграційних процесів має базуватись на чинних стратегічних нормативах, продовжуючи їх цілі та враховуючи недоліки реалізації. З 2011 року в Україні прийнята Концепція державної міграційної політики. Починаючи з 1999 року Верховна Рада України п'ять разів розглядала проекти концепції міграційної політики і лише в 2011 році затвердила відповідний норматив на вимогу Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС. Однак серед фахівців концепція отримала критичну оцінку.

Незважаючи на критичну оцінку, концепція стала основою для прийняття у 2017 році Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Для реалізації стратегії був затверджений План заходів на 2018–2021 роки.

У 2019 році прийнята Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, проект плану заходів з реалізації якої почав розглядатись лише з середини 2021 року. Даний норматив слід враховувати в частині доповнення до заходів регулювання міграційних процесів безпосередньо на етапі міграційного переміщення, а також під час формування потенціалу міграції, адже розвинутість інфраструктури переміщень чинить суттєвий вплив на міграційні потоки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Стратегічне планування в сфері міграції – це складне управлінське завдання, оскільки вимагає поєднання прямих і непрямих методів регулювання міграції як явища і процесу, що формується низкою етапів з різними причинами та наслідками. Водночас для обґрунтування стратегічних пріоритетів державного регулювання міграційних процесів України слід враховувати діючі глобальні і національні концептуально-стратегічні підходи в сфері міграції.

Прийняті нормативи підтверджують впровадження в Україні загальноєвропейських «нерепресивних» принципів регулювання міграційних процесів. Однак стоїть інше питання – чи це свідоме впровадження методів непрямого регулювання, чи це радше формалізм управлінських рішень, що притаманний багатьом сферам реалізації державної політики в Україні.

Чинні стратегічні нормативи у міграційній сфері потребують глибшого аналізу для наукового обґрунтування потреби законодавчих удосконалень, у тому числі з перетворенням міграції населення України в актив соціально-економічного зростання і розвитку.

Формулювання цілей статті

Метою статті є наукове обґрунтування концептуально-стратегічного підходу до державного регулювання міграційних процесів з забезпеченням соціально-економічного зростання України.

Виклад основного матеріалу дослідження

Слабкою стороною національної стратегії є відсутність акцентів щодо регулювання міграції як процесу з визначеними етапами. Якщо у глобальному договорі однією з цілей чітко виокремлено об'єктивне інформування про перебіг міграції на всіх етапах, то в національній стратегії пропозиції інформаційно-облікового характеру носять загальний характер і часто зосереджуються на в'їзних міграційних потоках [1, с. 149–170; 2, с. 67–72].

Пропонуємо новий концептуально-стратегічний підхід до державного регулювання міграційних процесів України. Він охоплює концептуальне бачення об'єкту регулювання – міграції як процесу, що базується на доктрині соціально-економічного зростання та визначає стратегічні пріоритети в розрізі трьох основних напрямків: 1) забезпечення позитивного впливу міграційних процесів на соціально-економічний розвиток; 2) забезпечення достатньої динаміки соціально-економічного розвитку на шляху стримування міграційних втрат; 3) забезпечення достатньої динаміки соціально-економічного розвитку на шляху селективної імміграції (табл. 1). Такий розподіл дозволяє системно виокремити заходи за в'їзним і виїзним міграційними векторами та підкреслити актуальність концептуальних завдань державного регулювання у міграційній сфері, пов'язаних з обліково-статистичною, захисною, інституційно-правовою, інформаційною й інфраструктурною діяльністю.

Таблиця 1

Новий концептуально-стратегічний підхід до державного регулювання міграційних процесів України

Концепція	Розгляд управлінського об'єкту міграції як процесу з етапами формування потенціалу і підготовки до міграції, переміщення, адаптації й інтеграції, реєстрації, інтеграції міграційного капіталу, асиміляції, акультурації, натуралізації
Доктрина	Соціально-економічне зростання як визначальний управлінський принцип
Стратегія	<p>Мета: державне регулювання міграційних процесів на засадах безпечності, впорядкованості і регульованості та з утвердженням міграції як активу соціально-економічного зростання:</p> <ul style="list-style-type: none"> - забезпечення позитивного впливу міграційних процесів на соціально-економічний розвиток; - забезпечення достатньої динаміки соціально-економічного розвитку на шляху стримування міграційних втрат; - забезпечення достатньої динаміки соціально-економічного розвитку на шляху селективної імміграції

Обрання доктриною соціально-економічне зростання обумовлено динамічністю міграційних процесів в умовах нестабільності та періодичного виникнення форс-мажорних обставин (пандемії, міграційні кризи внаслідок військових конфліктів і природних катаклізмів та ін.) [3, с. 105–110]. З теорії відомо, що економічне зростання передбачає нарощування обсягів виробництва і споживання. Економічне зростання

вчені визначають «феноменом» підвищення макроекономічних показників. У той же час, соціальне зростання слід розглядати через призму змін рівня та якості життя, які в довготерміновій перспективі трансформуються в ознаки соціального розвитку. Соціально-економічне зростання як парадигма державного регулювання міграційних процесів передбачає забезпечення їх взаємовпливу з динамікою економічного зростання, вираженого в макроекономічних показниках, а також рівнем і якістю життя населення з поєднанням кількісної й якісної оцінки задоволення людських потреб [4, с. 14–19].

Розглянемо більш детально, якими мають бути нові цілі і завдання Стратегії державного регулювання міграційних процесів України. Термін дії чинної Стратегії – 2027 рік. План заходів з її реалізації затверджений до 2021 року. З огляду на процес підготовки наступного етапу досягнення цілей стратегії і затвердження нового плану заходів, пропонуємо враховувати авторські пропозиції концептуально-стратегічного підходу з розробкою нової Стратегії державного регулювання міграційних процесів України на період до 2027 року. Для України актуально регламентувати окремі стратегічні пріоритети для внутрішніх і зовнішніх міграційних процесів, а також для вимушених міграцій [5, с. 51–67]. У даній стратегії можливості регулювання даних векторів та видів міграційних переміщень означено узагальнено. Здебільшого Стратегія має бути орієнтована на зовнішні міграційні процеси, що мають сильний вплив на соціально-економічний розвиток країни.

Пропоновані стратегічні завдання мають передбачати середній строк реалізації – 5 років (2023–2027 роки) та відповідати наступним вимогам [6, с. 8–14; 7, с. 323–327]:

- враховувати глобальні підходи до регулювання міграційних процесів з посиленням ліберальних принципів і верховенства права в частині забезпечення вільних переміщень і свободи вибору;
- відповідати стратегічним пріоритетам розвитку, програмним цілям і законодавчим положенням України;
- бути конкретизованими, тобто не мати загального характеру, щоб не втрачати можливостей визначення інституційної відповідальності;
- бути спрямованими на вирішення гострих міграційних проблем і таких, які вже нині породжують серйозні загрози, як-от зростаюча освітня еміграція;
- пролонговувати успішні практики регулювання міграційних процесів у попередні періоди;
- визначати нові пріоритети регулювання міграційних процесів, здатних змінити їх закономірності в конструктивне русло;
- визначати нові пріоритети регулювання міграційних процесів в умовах обмежених бюджетних ресурсів та низької політичної культури, дисципліни й відповідальності, виділяючи ті завдання, виконання яких може мати ефект каталізатора для подальших позитивних змін;
- «звужувати» пріоритети регулювання, не намагатись охопити всі проблемні аспекти міграції за різними векторами та для різних категорій мігрантів й осіб зі спеціальним статусом; перелік завдань має зважати на реальність їх виконання та не допускати подальшого збереження практики формалізму управлінських рішень та дотримання положень законодавства;
- обґрунтовувати доцільність розробки й реалізації державних (регіональних, локальних) цільових програм для окремих завдань та їх поєднання за цілями;
- не допускати визначення цілей і завдань, які є безумовними і входять до основних повноважень профільних органів (наприклад, у діючій Стратегії вони стосуються обліку населення і реєстрації місця проживання, видачі і безпеки документів тощо).

Часове обмеження 2027 роком відповідає терміну стратегічного планування регіонального розвитку (Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки). З огляду на управлінський тренд регіоналізації, середньострокове стратегічне планування регулювання міграційної сфери з врахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку може отримати позитивний результат при реалізації регіональних програм. Усі області України в своїх регіональних стратегіях (чи стратегіях розвитку громади) визначають міграцію як одну з проблем [8, с. 36–39]. Однак у напрямках реалізації програм міграційна проблематика піднімається рідко, оскільки через міграцію регіони часто послаблюють проблеми безробіття та отримують додатковий фінансовий ресурс для регіонального споживчого ринку, ринку нерухомості та ін. [9, с. 39–45]. При цьому відсутнє розуміння короточасного ефекту таких міграційних «дивідендів», які надалі формують загрози безповоротних демографічних втрат при зростаючих внутрішніх депопуляційних процесах.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі

Для України актуально визначити новий концептуально-стратегічний підхід до державного регулювання міграційних процесів, що передбачає етапний підхід. В основі його наукового обґрунтування має бути доктрина соціально-економічного зростання. Міграція має утверджуватись як актив соціально-економічних змін. Для цього слід затвердити нову середньострокову стратегію, яка б поєднувала основоположні (обліково-статистичні, захисні, інституційно-правові, інформаційні, інфраструктурні) цілі, досягнення яких забезпечить конструктивність міграційних процесів за всіма векторами, а також цілі у розрізі етапів окремо щодо еміграції та імміграції. Такий розподіл пріоритетів не повинен допускати широкого переліку завдань, а визначати лише ті, що можуть послабити міграційні загрози, бути реально втіленими в життя, спричинити подальшу позитивну наслідковість щодо взаємовпливу міграційних процесів і соціально-

економічного розвитку. У перспективі важливо враховувати також попередні управлінські успіхи, пролонговуючи їх реалізацію та виправляючи виявлені недоліки.

Література

1. Vasylytsiv T., Lupak R., Kunytska-Iliash M., Levytska O., Mulska O. Instruments of regional policy for human resources conservation by means of regulation of external youth migration of rural territories of the Carpathian region. *Agricultural and Resource Economics*. 2020. Vol. 6. № 3. P. 149–170.
2. Гринкевич С. С., Лупак Р. Л., Васильків Ю. В. Формування системи та структурування інституційного забезпечення реалізації державної політики розвитку і використання трудового потенціалу України. *Бізнес Інформ*. 2015. № 7. С. 67–72.
3. Качмарик Я. Д., Лупак Р. Л. Система рішень процесу відтворення трудового потенціалу корпоративних систем. *Обліково-аналітичні системи суб'єктів господарської діяльності в Україні*. 2005. Спец. вип. 15 (Ч. 1). С. 105–110.
4. Васильців Т. Г., Лупак Р. Л. Стратегічні пріоритети конвергенції соціальної безпеки України та ЄС. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 5 (133). С. 14–19.
5. Vasylytsiv T., Lupak R., Levytska O. Trends and characteristics of The migration from Ukraine to Poland: the aspect of rural areas and conclusion for state migration policy. *Wiś i Rolnictwo*. 2020. № 186 (1). 51–67.
6. Васильців Т. Г., Іляш О. І., Лупак Р. Л. Проблеми та засоби конвергенції соціальної безпеки в Україні та ЄС. *Бізнес Інформ*. 2018. № 12. С. 8–14.
7. Лупак Р. Л. Вибір стратегічних напрямів забезпечення продуктивності та ефективності праці. *Економічний аналіз*. 2012. Вип. 10. Ч. 3. С. 323–327.
8. Васильців Т. Г., Лупак Р. Л., Левицька О. О., Мульська О. П. Ідентифікація факторів міграційної активності населення Карпатського регіону України. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2019. Вип. 4 (272). С. 36–39.
9. Lupak R. L., Kunytska-Iliash M. V. Substantiation of the directions of structural reforms in the economy of Ukraine in the context of realization of the state region and branch policy of import substitution. *Інноваційна економіка*. 2017. № 7-8 (70). С. 39–45.

References

1. Vasylytsiv T., Lupak R., Kunytska-Iliash M., Levytska O., Mulska O. (2020). Instruments of regional policy for human resources conservation by means of regulation of external youth migration of rural territories of the Carpathian region. *Agricultural and Resource Economics*. Vol. 6. № 3. P. 149-170.
2. Hrynkevych S. S., Lupak R. L., Vasylykiv YU. V. (2015). Formuvannya systemy ta strukturuvannya instytutynoho zabezpechennya realizatsiyi derzhavnoyi polityky rozvytku i vykorystannya trudovoho potentsialu Ukrayiny [Formation of the system and structuring of institutional support for the implementation of state policy of development and use of labor potential of Ukraine]. *Biznes Inform*. № 7. P. 67-72.
3. Kachmaryk YA. D., Lupak R. L. (2005). Systema rishen protsesu vidtvorennya trudovoho potentsialu korporatyvnykh system [System of decisions of the process of reproduction of labor potential of corporate systems]. *Oblikovo-analitychni systemy subyektiv hospodarskoyi diyalnosti v Ukraini*. 2005. Spec. issue 15 (Part 1). P. 105-110.
4. Vasylytsiv T. H., Lupak R. L. (2018). Stratehichni priorytety konverhentsiyi sotsialnoyi bezpeky Ukrayiny ta YES [Strategic priorities of social and Ukraine social security convergence]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny*. Vol. 5 (133). P. 14-19.
5. Vasylytsiv T., Lupak R., Levytska O. (2020). Trends and characteristics of The migration from Ukraine to Poland: the aspect of rural areas and conclusion for state migration policy. *Wiś i Rolnictwo*. № 186 (1). P. 51-67.
6. Vasylytsiv T. H., Ilyash O. I., Lupak R. L. (2018). Problemy ta zasoby konverhentsiyi sotsialnoyi bezpeky v Ukraini ta YES [Problems and means of convergence of social security in Ukraine and the EU]. *Biznes Inform*. 2018. № 12. P. 8-14.
7. Lupak R. L. (2012). Vybir stratehichnykh napryamiv zabezpechennya produktyvnosti ta efektyvnosti pratsi [The choice of strategic areas of productivity and efficiency]. *Ekonomicznyy analiz*. Vol. 10(3). P. 323-327.
8. Vasylytsiv T. H., Lupak R. L., Levytska O. O., Mulska O. P. (2019). Identyfikatsiya faktoriv mihratsiynoyi aktyvnosti naselennya Karpatskoho rehionu Ukrayiny [Identification of factors of migration activity of the population of the Carpathian region of Ukraine]. *Herald of Khmelnytskyi National University*. Vol. 4(272). P. 36-39.
9. Lupak R. L., Kunytska-Iliash M. V. (2017). Substantiation of the directions of structural reforms in the economy of Ukraine in the context of realization of the state region and branch policy of import substitution. *Innovatsiyna ekonomika*. № 7-8 (70). P. 39-45.

Надійшла / Paper received : 19.02.2021

Надрукована / Printed : 10.03.2021