

ВНУТРІШНЯ МІГРАЦІЯ ТА ТИМЧАСОВІ ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНИХ ТА СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ЗАГРОЗ

Анотація

Розглянуто питання внутрішньої міграції населення України, що набуває особливої актуальності внаслідок сучасних соціально-економічних загроз, зокрема, значної кількості внутрішніх недобровільно переміщених осіб (ВПО). Зроблено висновок про необхідність сприяння підвищенню внутрішньої мобільності населення як засобу прискорення економічного розвитку й альтернативи виїзду на роботу за кордон, запропоновано деякі рекомендації щодо регулювання внутрішніх переміщень.

ВНУТРІШНЯ МІГРАЦІЯ ТА ТИМЧАСОВІ ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОЛІТИЧНИХ ТА СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ЗАГРОЗ

Внутрішня міграція, тобто переміщення в кордонах окремих держав, не менш важлива для економічного та соціального розвитку, ніж міждержавна. Вона не впливає на чисельність та склад населення країни в цілому, проте спричиняє зміни в його розміщенні, статево-віковій структурі мешканців окремих регіонів, є наслідком і важливим чинником регіональних відмінностей, напряду пов'язана з процесами індустріалізації та урбанізації, депопуляції села.

За обсягами внутрішня міграція значно переважає міжнародну. Згідно з підрахунками ООН, внутрішніми мігрантами, тобто особами, які проживають у власних країнах, проте не в тих регіонах, де народилися, є не менш як 12 % населення планети, тоді як міжнародними – трохи більше 3 %¹. Вона спричиняється загалом тими ж причинами, що й міжнародна міграція, має подібну мотивацію, тобто, покращання умов життя та праці, тому спрямована переважно із депресивних регіонів у ті, які динамічно розвиваються, з сільської місцевості в міста та індустріальні центри.

Внутрішня міграція може призвести до збезлюднення певних територій і надмірної концентрації населення в інших. Водночас, так само, як і міграція за кордон, вона сприяє підвищенню доходів домогосподарств, зменшенню бідності, набуттю нових знань та досвіду, тобто накопиченню людського капіталу. Причому вплив внутрішньої міграції на розвиток очевидно більший, ніж міграції міжнародної². Разом з тим, вона не спричиняє втрат трудового та інтелектуального потенціалу країни. Для країн, які є донорами робочої сили для міжнародного ринку праці, а саме до цієї групи належить

¹ *Grosso V.* Internal Migration in Developing Countries [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.diw.de/en/diw_01.c.471438.en/press/diw_roundup/internal_migration_in_developing_countries.html

² Migration and Development Within and Across Borders. Research and Policy Perspectives on Internal and International Migration /Ed. by J.DeWind & J. Holdaway. - Geneva: OM, 2008. - P. 18 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://essays.ssrc.org/acrossborders/wp-content/uploads/2009/08/ch2.pdf>

Україна, внутрішня міграція виступає вагомою альтернативою виїзду за кордон.

Таким чином, внутрішня міграція заслуговує на належну увагу влади та суспільства, врахування при розробці соціально-економічних програм, адекватне політичне оформлення. Особливої актуальності розробка заходів з її регулювання набуває в сучасній Україні внаслідок подій, які спричинили масові недобровільні переміщення населення, що несуть серйозні виклики для держави.

1. Внутрішні міграції в Україні: короткий огляд

Українська статистика міграції, що базується на даних про зміни місця реєстрації громадян, містить інформацію про міграції між регіонами, а також різними типами населених пунктів, наприклад, село-місто (переміщення в рамках одного й того ж населеного пункту міграцією не вважаються).

Після краху радянської системи і здобуття країною незалежності обсяги внутрішніх міграцій значно скоротилися, що було наслідком зникнення притаманних попередній добі організованих переселень та наборів робочої сили, а також пов'язано з комерціалізацією сфери освіти, ростом цін на житло, труднощами з працевлаштуванням тощо. Якщо на рубежі 1980-1990-х років всередині України фіксувалося до 3 млн фактів прибуття та вибуття, то нині – близько 1,3 млн.

Проте й досі внутрішньодержавні переїзди є найпоширенішою формою зміни місця проживання громадян України. Так, за даними державної статистики внутрішні переміщення, що статистично обліковуються, приблизно в 10 разів переважають за обсягом зареєстровані випадки зовнішньої міграції. Більше половини усіх переїздів здійснюються всередині регіонів і лише близько третини - між регіонами держави.

Домінують у внутрішньодержавному перерозподілі населення міграції між містом і селом. Протягом тривалого періоду, що характеризувався бурхливими процесами індустріалізації та урбанізації, село постачало

населення в міста. Внаслідок міграції у 1960-х – 1980-х рр. сільське населення України скорочувалося на 150-250 тис. щорічно. На початку 1990-х рр. в умовах економічної кризи перехідного періоду рух мігрантів до міст уповільнився, а зворотній потік інтенсифікувався. У 1992-1996 рр. сальдо міграції між містом і селом склалося на користь останнього - +141,5 тис. Однак, уже у другій половині 1990-х рр. міграційні потоки врівноважилися, а з покращанням економічної ситуації втрати сільського населення за рахунок виїзду до міст відновилися і 2005 р. перевищили 50 тис. У подальшому цей показник зменшувався, проте залишався від'ємним. Сільське населення за рахунок міграції продовжувало скорочуватися. В основному це відбувалося за рахунок відпливу молоді. Відсутність належних умов працевлаштування в селі, разом з традиційною для сільської молоді навчальною міграцією, спричинили значні втрати молодого населення сіл, передовсім 15-19 років, інтенсивність вибуття якого в 3-4 рази вища, ніж сільського населення загалом. Навіть за умов позитивного сальдо міграції сільського населення в 1992-1996 рр., у молодших вікових групах воно залишалося від'ємним. У зв'язку з вибуттям молоді прискорювалося старіння сільського населення, погіршувалися показники його природного відтворення³.

У міжрегіональних міграціях основним реципієнтом є столиця, м. Київ. Якщо в 1995 р. міграційний приріст за рахунок інших регіонів складав тут 4,1 тис. осіб, то в 2000 р. - 12,9 тис., а у 2007 р. - 24,8 тис. осіб. Під впливом світової фінансово-економічної кризи він дещо скоротився, проте в наступні роки відновився. Додатне міграційне сальдо в 2012 р. сягнуло 24 тис. (внутрішня та зовнішня міграція разом). У період сучасної кризи міграційний приріст населення столиці знову зменшився - 14,4 тис. в 2014 р. Це, однак, більше, ніж будь-де в Україні і підтверджує незмінну роль столиці як основного центру тяжіння для мігрантів.

³ Населення України. Соціально-економічні проблеми українського села. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007.

Серед усіх регіонів України близьким до показника Києва є лише показник по Київській області, де додатне сальдо міграції становило в 2014 р. 11,1 тис. Переважання кількості прибулих з інших регіонів України над чисельністю вибулих спостерігалось також в Харківській, Одеській областях. Із зрозумілих причин індустриальні центри Сходу України втратили свою привабливість. Натомість звідти відбувався численний відтік населення. Проте в 2014 р. втрачали населення за рахунок міграцій не лише охоплені війною регіони, а й Житомирська, Запорізька, Закарпатська, Кіровоградська, Рівненська, Сумська, Чернігівська, Херсонська області.

Порівняно з розвинутими країнами, де внутрішні переселення є важливою складовою збалансування ринку праці та динамічного розвитку економіки (наприклад, середньо статичний американець змінює місце проживання 13 разів упродовж життя, британець – 7 разів⁴), мобільність українців невисока. Так, за даними 2005 р., у США на 1000 населення було зафіксовано 26 внутрішніх переміщень, у Швеції – 20, у Великобританії – 19⁵. Коефіцієнт внутрішньої міграції в Україні становив на той час 15,4 на 1000 населення. За результатами опитування, проведеного глобальною компанією з маркетингових досліджень Synovate в 2010 р. в Росії, Україні, Болгарії та Сербії, навіть у випадку збільшення заробітної плати на 50 % близько 80 % респондентів все одно відмовилися б переїхати (у Болгарії та Сербії за таких умов від переїзду відмовилися б менше 50 %)⁶.

Внутрішньодержавні переїзди стримуються: низьким добробутом населення, необхідністю збереження присадибного господарства для харчування сім'ї; дефіцитом та високою вартістю купівлі та оренди житла у провідних містах; слабкістю системи посередництва у працевлаштуванні в

⁴ Миграционное движение населения: теория, политика, практика, перспективы /Под ред. Воробьевой О.Д, Топилина А.В.). - М.: Московский психолого-социальный университет, 2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу:<http://www.rfh.ru/downloads/Books/134293008.pdf> С.58

⁵ Мкртчян Н. Миграционная мобильность в России: оценки и проблемы анализа // Демоскоп.- 2010. – 445-446. <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/analit01.php>

⁶ В пошуках можливостей. Яким чином мобільніша робоча сила може сприяти процвітанню України. Том І: зведена доповідь. – Світовий Банк, 2012. – С.9. 2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/30/000386194_20121130030722/Rend ered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf

інших регіонах; порядком реєстрації місця проживання та прив'язкою до місця реєстрації доступу до багатьох соціальних послуг.

Наступна проблема полягає у тому, що, за висновком Всесвітнього Банку, переміщення населення в Україні далеко не завжди відбуваються із депресивних регіонів у найбільш продуктивні. На спрямування внутрішньої міграції більший вплив справляють інші чинники: вищі рівні державних видатків на соціальну сферу, розвинутіша соціальна інфраструктура та зручності, характерні для великих міст⁷.

Разом з тим, на фоні відносно нечисленних переселенських міграцій значні обсяги має маятникова, не пов'язана із зміною місця проживання, міграція селян до міст. Якщо 1991 р. 21,4 % селян, які мали роботу, приїжджали щодня на роботу в міста та селища міського типу⁸, то статистичне обстеження сільських населених пунктів, здійснене 2005 р. (пізніше не проводилося), виявило понад 1 млн. селян, які працювали в містах в своїх регіонах, що становило 28,5 % усього зайнятого сільського населення. Тільки за п'ять років після попереднього аналогічного обстеження їхня чисельність зросла на третину⁹.

Найбільш інтенсивна маятникова міграція спостерігається у напрямку столиці та регіональних центрів. За даними обстежень щодо економічної активності населення, що регулярно проводяться органами статистики, найвищий рівень участі у маятниковій трудовій міграції фіксується в Київській області: у 2010 р. кожен третій мешканець регіону працював або у Києві (близько 50,5 % усіх маятникових мігрантів з Київської області), або в іншому населеному пункті області (49,2 %) ¹⁰.

З тих же причин, що й маятникова міграція, а також завдяки свободі пересування, відміні дозвільної системи прописки радянських часів, що

⁷ Там само.

⁸ Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг: У 2-х тт. Т. 1. Аналітичні матеріали / За ред. В. Ворони, М. Шульги, Є. Головахи – К., 2011. – С. 112.

⁹ Населення України. Соціально-економічні проблеми українського села. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – С.180.

¹⁰ *Купець О.* Статистичний аналіз маятникової трудової міграції в Україні. КНЕУ 2012 С.649-660. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3597/1/649 %20- %20660.pdf](http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3597/1/649%20-%20660.pdf)

вимагала підтвердження проживання в тому чи іншому населеному пункті при прийнятті на роботу, в сучасній Україні виникла нова форма внутрішньої трудової міграції - сезонна, вахтова, а то й більш тривала робота вихідців з сільської місцевості та малих міст в столиці та найбільших індустріальних центрах.

Внутрішні трудові мігранти за місцем фактичного проживання та роботи зазвичай не зареєстровані, тому статично не обліковуються. Для оцінки їхньої чисельності використовуються непрямі методи з урахуванням даних щодо зайнятості, сплати податків, споживання продуктів харчування тощо.

Наприклад, розрахунки, проведені за даними регулярних статистичних обстежень щодо економічної активності населення дали підстави для висновку, що поза межами своїх населених пунктів в 2010 р. працювали 2664,4 тис. осіб, або 13,2 % від загальної чисельності зайнятого населення (за виключенням тимчасових міжнародних мігрантів)¹¹. Разом з тим, обстеження економічної активності не дають можливості виокремити внутрішніх трудових від м'ятникових мігрантів. Однак, враховуючи наведені вище дані обстеження сільських населених пунктів, логічно припустити, що обсяги внутрішньої трудової міграції суттєво переважають обсяги м'ятникових міграцій.

Цей висновок підтверджується розрахунками для м.Києва, здійсненими шляхом комбінації різних джерел та методів підрахунків. Відповідно до них в 2010 р. в столиці нараховувалося 405 тис. незареєстрованих трудових мігрантів та членів їхніх сімей з інших регіонів України. Водночас, сюди приїздили 225 тис. м'ятникових мігрантів (з них 50 тис. – навчальні мігранти)¹². Враховуючи, що чисельність стаціонарного населення Києва 2,8 млн. осіб, а зайнятих на підприємствах столиці приблизно 1,5 млн., міське господарство не могло б функціонувати без праці мігрантів.

¹¹ Там само.

¹² Позняк О. Проблеми статистичного оцінювання обсягів незареєстрованого населення м. Києва // Вісник кийського національного університету ім. Тараса Шевченка. Економіка. – 2013. - № 134. – С.61-64. С.63

На жаль, статистично вагомі обстеження населення з питань внутрішньої міграції (на відміну від обстежень щодо зовнішньої міграції) не проводилися. Вибіркові опитування з цього питання також рідкісні. Найближчим за часом є опитування 2012 р., проведене Міжнародним Альянсом з ВІЛ/СНІД. Хоча його метою було вивчення питання поширеності серед мігрантів ВІЛ-інфекції, воно дало змогу з'ясувати певні типи для внутрішніх мігрантів ризи (всього опитано 2340 осіб, з яких 1200 мали досвід внутрішніх міграцій, а 1140 – зовнішніх)¹³. За даними цього опитування 2/3 внутрішніх мігрантів – це чоловіки. За віком вони виявилися молодшими за зовнішніх мігрантів (в середньому 33 роки), а за рівнем освіти значно поступаються тим, хто виїжджає на заробітки за кордон (30 % мають повну або неповну вищу освіту, 56 % - середню або середню спеціальну). Для 55 % респондентів їхнє робоче місце виявилось постійним, для переважної більшості – єдиним. В середньому респонденти практикували роботу в інших населених пунктах протягом 6 років. За даними опитування, найбільшої інтенсивності внутрішня трудова міграція набула в Україні в 2005-2008 рр., тобто в період економічного позбавлення. З початком фінансово-економічної кризи вона зменшилася. Переважна більшість опитаних внутрішніх трудових мігрантів на момент опитування виїзд на заробітки за кордон не планувала.

Переважно внутрішні трудові мігранти працюють на будівництві, в торгівлі та громадському харчуванні, на транспорті, в домашніх господарствах заможних городян¹⁴. Крім того, численна міжрегіональна трудова сезонна міграція спрямовується для роботи в рекреаційних зонах та сільському господарстві. На сьогодні у зв'язку з окупацією АР Крим її можливості суттєво обмежені.

Важливо підкреслити, що, хоча виїжджаючи на роботу до міст громадяни залишаються в правовому полі держави і вже завдяки цьому є

¹³ Аналітичний звіт за результатами біоповедінкового дослідження «Моніторинг поведінки та поширеності ВІЛ-інфекції серед українських трудових мігрантів, як компонент епідагледу за ВІЛ другого покоління» /Л.М.Амджадін, О.А.Малиновська, І.С.Миронюк та ін.. – К: МБФ «Міжнародний альянс з ВІЛ/СНІД в Україні»,2012.

¹⁴ Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / За наук. ред. О.А.Позняка. – Умань, 2007. – С.63.

краще захищеними, ніж мігранти, працевлаштовані за кордоном, вони переважно зайняті неофіційно, тобто не користуються належною повнотою трудових прав, позбавлені соціальних гарантій. Згідно інформації, отриманій під час згаданого вище опитування 2012 р., лише 20 % внутрішніх мігрантів працювали офіційно, за трудовою угодою, тоді як більшість – 51 % - лише за усною домовленістю. Ще 18 % вважали себе офіційно працевлаштованими, проте визнали, що їхня трудова книжка знаходиться в іншій, ніж там, де вони реально працюють, установі. 12 % виявилися самозайнятими¹⁵.

Внутрішні трудові мігранти зазвичай зареєстровані в іншому, ніж фактичне місце проживання та роботи, населеному пункті, тому не можуть вповні користуватися соціальними послугами та послугами з охорони здоров'я, які надаються за місцем офіційного проживання громадянина. Оскільки, як свідчать дослідники, внутрішня трудова міграція все менше залежить від місця розташування пункту проживання, мігранти переміщуються на великі відстані і на тривалий час, що має негативні наслідки для сімейних стосунків. Побутова не облаштованість та надмірна робота призводять до погіршення стану здоров'я.

Низка негараздів пов'язана також і з маятниковою міграцією до міст. Зокрема, підраховано, що тривалий час, витрачений на переїзди, призводить до зниження продуктивності праці (на 10–15 %), підвищення виробничого травматизму (в 5–6 разів), гальмування професійного росту, неналежного виконання сімейних та батьківських обов'язків тощо¹⁶.

Починаючи з 2013 р. численні внутрішні переселення в Україні спричинені анексією Криму та воєнними діями на Донбасі, носять вимушений характер. Вимушені міграції принципово відрізняються від добровільних, спрямованих на покращання матеріального та соціального становища, тим, що, навпаки, спричиняють втрату соціального статусу та

¹⁵ Аналітичний звіт за результатами біоповедінкового дослідження «Моніторинг поведінки та поширеності ВІЛ-інфекції серед українських трудових мігрантів, як компонент епідагляду за ВІЛ другого покоління» /Л.М.Амджадін, О.А.Малиновська, І.С.Миронюк та ін.. – К: МБФ «Міжнародний альянс з ВІЛ/СНІД в Україні»,2012.

¹⁶ *Табориская И.* Маятниковая миграция населения. – М., 1979. – 176 с. с.166.

руйнування добробуту переселенців. За урядовою інформацією станом на 10 липня 2015 р. з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів України переміщено 89895 осіб, у тому числі з Донецької, Луганської областей 877445 осіб, з Автономної Республіки Крим і міста Севастополь - 20650 осіб, серед яких 153471 дитина та 433866 інвалідів та осіб похилого віку¹⁷.

Наразі найбільше ВПО розміщено в Луганській (196676), Харківській (179433), Донецькій (108925), Дніпропетровській (84174), Запорізькій (64069), Київській (42260) областях та у м. Київ (39047). Найменша кількість розселених у Тернопільській (2601), Чернівецькій (2640), Івано-Франківській (3469), Рівненській (3505), Закарпатській (3865) та Волинській (4027) областях.

Таким чином, більшість ВПО перебувають у найближчих до місць попереднього проживання регіонах, що свідчить про намір повернутися до покинутих домівок. Надмірна концентрація переселенців лягає важким тягарем на інфраструктуру, ринок праці та житла регіонів вселення. Водночас, за даними соціологів, частина ВПО орієнтується на постійне проживання в інших регіонах України. Зокрема, серед осіб, переміщених у західні області, таких 45 %¹⁸. Тяжіння до переселення буде тим виразнішим, чим на довше затягнеться конфлікт, руйнівнішими будуть його наслідки. Тому необхідно враховувати, що події на Донбасі будуть вагомим чинником перерозподілу населення територією України не лише в короткотерміновій, а й в середньостроковій перспективі.

2. Внутрішня міграція в політичних та законодавчих документах України

¹⁷ Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє: з тимчасово окупованої території та районів АТО переміщено 898 тис. 95 осіб [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248316491

¹⁸ Переселенці очима соціологів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani_zaprosheni_realnij_obraz_pereselentsya_na_lvivshhini&objectId=540386

В Україні на сьогодні існує доволі деталізована законодавча база регулювання міграційних процесів, створені відповідні адміністративні органи. Проте основна увага приділяється міжнародній міграції, внутрішні переміщення, хоча й згадуються в офіційних документах, проте лише побіжно. Так, у переліку стратегічних напрямів міграційної політики, визначених Концепцією державної міграційної політики (2011 р.)¹⁹, внутрішня міграція взагалі відсутня. Знаходимо хіба що стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах. Проте йдеться, очевидно, про розміщення іммігрантів, а не корінного населення. До того ж залишається незрозумілим, яким чином досягти зазначеної мети, оскільки, як і громадяни, іноземці, які легально перебувають в Україні, користуються правом на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

Разом з тим, у переліку заходів, спрямованих на реалізацію Концепції, є й такі, які стосуються внутрішньої міграції. Це удосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання; забезпечення функціонування загальнодержавної бази вакансій державної служби зайнятості; запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні населення України. У порівнянні з іншими напрямками міграційної політики, вони виглядають надто лаконічно. До того ж тут переплутані завдання та кінцева мета регулювання переміщень – запобігання дисбалансу розміщення населення. Незрозумілим залишається також, що таке надмірний дисбаланс, чим він вимірюється і загрожує. Проте найголовніше, що жодних регуляторних заходів не передбачено. Адже забезпечення свободи пересування та функціонування бази вакансій можуть спростити переїзди, проте аж ніяк не вплинути на їх склад і спрямування.

Питань внутрішньої міграції законодавець торкнувся також у розділі «Регулювання міграційних процесів» Стратегії демографічного розвитку в

¹⁹ Про Концепцію державної міграційної політики. Указ Президента України від 30.05.2011 № 622/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

період до 2015 р.²⁰. Згідно із документом, реалізація міграційної політики, крім іншого, передбачає сприяння внутрішній міграції населення з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів.

Регіональні диспропорції в контексті управління міграціями, а надто їх подолання, зокрема, стимулювання розвитку підприємництва, створення нових робочих місць у депресивних регіонах, передовсім у наукоємних галузях, у галузі туризму, розвиток транспортної інфраструктури в приміських зонах великих міст, фігурують в Стратегії демографічного розвитку як засоби запобігання нелегальній міграції громадян за кордон, проте не як регулятори внутрішніх переміщень.

Оскільки внутрішня міграція очевидно є наслідком диференціації регіонів за рівнем та умовами життя та праці, закономірно, що відповідне питання було порушено у нещодавно прийнятій Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.²¹ В ній визнається, що Україна не може уникнути таких загальносвітових тенденцій як урбанізація, депопуляція села, зміна системи розселення населення, вплив за кордон робочої сили. В документі підкреслено поступове підвищенням рівня концентрації економічної активності як на загальнодержавному (зосередження основних ресурсів розвитку в м. Києві), так і на регіональному (концентрація економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах) рівнях і, відповідно, приплив населення у точки зростання. З другого боку, в ньому відмічено тривале зниження рівня економічної активності одночасно із зменшенням населення майже в третині районів і міст. Це трактується як додатковий ризик регіонального розвитку.

Відповідно до Стратегії, одним із важливих завдань, розв'язання яких спрямоване на запобігання міжрегіональним диспропорціям, є створення умов для продуктивної праці. З цією метою, крім іншого, передбачається

²⁰ Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 № 879 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-2006- %D0 %BF](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF)

²¹ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014- %D0 %BF](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF)

організація міжрегіональної та внутрішньо регіональної трудової міграції. Причому насамперед не переселенської, а маятникової. У зв'язку з цим доречно нагадати, що маятникова міграція, яка, безумовно, має свої переваги і сприяє розв'язанню проблем зайнятості у працenaдлишкових регіонах, призводить, якщо людина щоденно проводить у дорозі тривалий час, до численних проблем. Ще одним застереженням щодо маятникової міграції є той факт, що, як свідчать численні дослідження, вона сприяє формуванню міграційних намірів, по суті є лише етапом у переселенні. Так, за даними опитувань трудових мігрантів в Києві, понад 80 % з них пов'язують свої подальші життєві плани із столицею²².

Варто підкреслити, що враховуючи обмеженість ресурсів, які можуть бути за нинішніх умов спрямовані на розв'язання проблем регіонів, Державна стратегія регіонального розвитку націлює на формування «точок зростання» як засобу забезпечення найбільших результатів у найкоротший строк. Цілком зрозуміло, що концентрація ресурсів невід'ємна від концентрації населення, проте це питання в Стратегії не обговорюється, тобто процеси внутрішньої міграції сприймаються як такі, які самоорганізуються без участі держави у відповідь на соціально-економічні зміни.

Єдина категорія населення щодо переміщення якої в Державній стратегії регіонального розвитку запропоновано розробити спеціальні міжрегіональні програми, це вимушені переселенці. В рамках таких програм пропонується надання допомоги у переїзді ВПО на постійне місце проживання в інші регіони України.

З усвідомленням потреби більш рівномірного і тривалого розселення ВПО територією України пов'язаний намір певним чином переорієнтувати потік вимушених переселенців, продемонстрований у проекті Програми працевлаштування та професійного навчання внутрішньо переміщених осіб на 2015—2016 роки, розробленій Міністерством соціальної політики

²² Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / За ред. О.В.Позняка. – Умань, 2007. – С. 125.

України.²³ З метою підвищення мобільності та зайнятості ВПО Програма передбачає сприяння кредитуванню будівництва, добудови, реконструкції житла в сільській місцевості, компенсацію транспортних витрат у разі переїзду з метою працевлаштування, виділення в перспективі земельних паїв спеціалістам, які будуть працевлаштовані у соціальній сфері села.

Таким чином, питання внутрішньої міграції лише побіжно згадується в офіційних документах стосовно міграційної політики та регіонального розвитку. В них визнається її зв'язок з диспропорціями у розвитку регіонів та можлива роль в їх послабленні. Разом з тим, з контексту розглянутих документів випливає, що позитивний ефект у сфері внутрішньої міграції очікується переважно як наслідок більш рівномірного розміщення населення територією країни, що означає, по суті, уповільнення його концентрації у великих містах, зменшення відпливу населення з сільської місцевості, розвиток маятникової, а не переселенської міграції. Використання внутрішніх переміщень як чинника розвитку, і на рівні регіонів, і на рівні країни, не розглядається. Конкретних заходів щодо регулювання та спрямування внутрішніх переміщень населення, за винятком ВПО, не запропоновано.

3. Щодо доцільності та можливості формулювання політики з регулювання внутрішньої міграції населення

Попри обсяги та значення внутрішніх переміщень населення, як суспільні дискусії, так в політичні рішення і на національному, і на міжнародному рівнях, спрямовані передовсім на врегулювання міждержавних міграційних процесів. Поняття міграційної політики зазвичай асоціюється з політикою щодо міжнародних міграцій.

Разом з тим, за даними ООН, уряди більшості країн світу (60 %) незадоволені територіальним розміщенням населення і прагнуть його

²³Програма працевлаштування та професійного навчання внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 роки (проект) [Електронний ресурс]. - Режим доступу:http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/Prog_pratsya.pdf

змінити. Особливо поширеною така позиція є в країнах, що розвиваються (70 % проти 29 % серед розвинутих країн). Основна причина стурбованості – значний приплив населення з сільської місцевості до великих міст, який може призвести до соціальних деформацій, лягає важким тягарем на міську інфраструктуру, спричиняє деградацію сільських населених пунктів та гальмує локальний господарський розвиток. Тому все частіше влада прагне уповільнити переміщення з сіл до міст: із 185 урядів країн ООН в 2013 р. таку мету декларували 80 % проти 38 % в 1996 р.²⁴ Що ж до країн із групи розвинутих, більшість з них намагаються інтенсифікувати внутрішню мобільність населення з метою оптимізації використання його трудового та інтелектуального потенціалу.

В експертному середовищі, серед політиків і практиків точаться дискусії щодо можливостей та потреби впливу на внутрішньодержавні переміщення, засобів такого впливу. Історичний досвід адміністративного регулювання переселень суперечить сучасним поглядам на права людини, до того ж такий підхід довів свою низьку ефективність. Так, за часів СРСР, коли адміністративними, а то й відверто насильницькими методами держава конструювала систему розселення та господарського освоєння територій, чисельність та структуру їх населення, організовані переселення все одно поступалися за обсягом самодіяльним. За оцінками фахівців, їх частка в міграціях була найбільшою в 1940-ві роки, коли становила 40 %, а в 1970-1980-ті рр. - зменшилася до 15 %²⁵. Крім того, як обмеження мобільності (відсутність паспортів у селян, неможливість прописки в великих містах), так і організовані переміщення далеко не завжди були успішними. Наприклад, за даними обстеження, що було проведено в 1968–1972 рр. у сільськогосподарських підприємствах півдня України, куди масово спрямовували селян з інших регіонів республіки, а також з Росії, з місць

²⁴ World Population Policies 2013/UN Department of Economic and Social Affairs. - P. 106. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/m_Ch_5 %20Migration.pdf#zoom=100](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/m_Ch_5%20Migration.pdf#zoom=100)

²⁵ *Топилин В.* Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. – М.: Экономика, 1975. – 156 с.

вселення невдовзі виїхали 16,7 % переселенців²⁶. Більше того, з районів СРСР, куди державою відправлялися сотні тисяч людей (Північ та Схід), відбувався виїзд не лише нещодавніх переселенців, а й корінного населення, міграційне сальдо тут здебільшого було від'ємним. Наприклад, в 1959-1969 рр. від'ємне міграційне сальдо Сибіру сягнуло 600 тис.²⁷.

Адміністративне регулювання внутрішніх міграцій в сучасному світі зберігається лише у формально соціалістичному Китаї та в Північній Кореї²⁸. Проте навіть у Китаї, де влада намагається зберегти контроль за переміщеннями понад мільярдного населення, 2014 р. проголошено поступове послаблення адміністративних обмежень. В 2014 р. проголошено початок реформування системи «хукоу», тобто реєстрації за місцем народження, яка передбачає: 1) заборону на переселення із села в місто, із малого міста в велике без дозволу влади, який видається лише у виняткових випадках; 2) можливість придбати лише тимчасовий (на 6-12 місяців) дозвіл на проживання в місті (вартість дозволу у великих містах може сягати розміру річної зарплатні), якщо громадянин знайшов там роботу, який, однак, не забезпечує доступу до соціальних і медичних послуг. Передбачається відміна дозвільної системи реєстрації в малих містах, поступове її послаблення в містах середнього розміру (до 3 млн. населення), однак збереження у мегаполісах з населенням понад 5 млн. осіб. За оцінками, завдяки реформі до 2020 р. зможуть урегулювати свій статус не менше 100 млн. внутрішніх мігрантів, які наразі перебувають у нерівноправному становищі²⁹.

Відкидаючи можливості адміністративного перерозподілу населення, світова спільнота водночас усвідомлює, що без масової внутрішньої міграції

²⁶ Янковская Е.А. Перераспределение трудовых ресурсов. – К.: Наук. Думка, 1977. – 132 с. с.84.

²⁷ Оникиенко В.В., Поповкин В.А. Комплексное исследование миграционных процессов. – М.: Статистика, 1973. – 159 с. с.12.

²⁸ Lucas R. Internal Migration in Developing Economies: An Overview. - KNOMAD Working Paper 6, 2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.knomad.org/docs/working_papers/KNOMAD %20Working %20Paper %206_Lucas_Internal %20Migration.pdf](http://www.knomad.org/docs/working_papers/KNOMAD%20Working%20Paper%206_Lucas_Internal%20Migration.pdf)

²⁹ Rietig V. Migration with Chinese Characteristics: Hukou Reform and Elite Emigration [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2014-issue-10-migration-chinese-characteristics-hukou-reform-and-elite-emigration>

процеси урбанізації та індустріалізації, суспільної модернізації неможливі. Переміщення населення з низькопродуктивних до високопродуктивних регіонів, які потребують робочої сили, хоча й несе певні соціальні ризики, однак необхідне як чинник економічного розвитку. За даними Світового Банку, країни з вищим рівнем внутрішньої територіальної мобільності мають вищий рівень зайнятості, нижчий – довготривалого безробіття.

Мобільність робочої сили розширює можливості працевлаштування та отримання вищої зарплатні, збільшує шанси знаходження працівника саме з тим набором навичок, який потрібен працедавцеві. Вона забезпечує підвищення продуктивності праці, чим зумовлює економічне зростання та підвищення рівня життя населення, дає змогу зблизити рівні життя різних груп населення та різних регіонів. Адже з виїздом населення з бідніших територій заробітна плата там зростає, а рівень безробіття скорочується. Так, наприклад, в Канаді внесок міграції із менш продуктивних східних провінцій до розвинутіших західних у приріст продуктивності праці було оцінено в 6,2 %. Що ж до країн, що розвиваються, за оцінками, переїзд більш ніж 20 млн. індійців із сіл у міста протягом 1990-х років забезпечив 30 % економічного зростання в містах Індії³⁰.

У доповіді про світовий економічний розвиток «Новий погляд на економічну географію», підготовленій Світовим Банком у 2009 р.³¹, аргументовано думку про те, що процвітання та зростання добробуту не можуть відбуватися одночасно повсюди. Як доводить історичний досвід, економічне зростання супроводжується територіальною концентрацією виробництва в окремих центрах, де накопичується фінансовий і людський капітал. Разом з тим, вигоду від концентрації може отримати все населення

³⁰ В пошуках можливостей. Яким чином мобільніша робоча сила може сприяти процвітанню України. Том I: зведена доповідь. – Світовий Банк, 2012. – С.9. 2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/30/000386194_20121130030722/Rend ered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf

³¹ Новый взгляд на экономическую географию. Доклад о мировом развитии 2009 / Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327525347307/8392086-1327528510568/WDR09_OVERVIEW_RU_Web.pdf

шляхом економічної інтеграції по лінії місто-село, більш розвинуті та депресивні регіони.

Якщо концентрація є обов'язковою рушійною силою розвитку, то зростання міст, утворення агломерацій, наростання мобільності населення в напрямку до них необхідно заохочувати. Використання внутрішньої міграції як чинника зростання економіки та добробуту населення потребує продуманих і послідовних дій з боку держави.

Висновки та пропозиції

Внутрішньодержавна міграція залишається на сьогодні основною формою територіальної мобільності населення України. Попри скорочення чисельності переселень для постійного проживання, які фіксуються статистично, значною є маятникова міграція в міста та індустріальні центри, набула поширення внутрішня трудова міграція на триваліші строки. Однак, у порівнянні з іншими країнами, мобільність населення України невисока, що перешкоджає більш повному використанню трудового та інтелектуального потенціалу нації в інтересах розвитку.

Попри це внутрішня міграція залишається поза увагою політикуму, не є предметом державного регулювання. Політичні документи щодо міграційної та регіональної політики лише побіжно торкаються цього питання. Разом з тим, потреба в розробці політики у відповідній сфері обумовлена не лише необхідністю реформування економіки, а й зменшенням чисельності та старінням населення країни, скороченням частки працездатних контингентів, відпливом робочої сили за кордон. Актуальність відповідних заходів наразі зростає внаслідок анексії Криму, подій на Донбасі, що викликали масові вимушені переселення, потреби більш раціонального розміщення ВПО територією країни з урахуванням як їх інтересів, так і інтересів регіонів вселення.

На відміну від політики щодо міжнародної міграції, де основними інструментами є адміністративно-контрольні (візовий режим, режим

кордонів, процедури імміграційного контролю та визначення статусу іноземців), вплив держави на внутрішні переміщення населення може здійснюватися лише з використанням соціально-економічних механізмів. Формування політики у сфері внутрішньої міграції потребує комплексного підходу, за якого міграційний компонент враховується при розробці стратегії розвитку і на загальнонаціональному, і на локальному рівнях.

Основне завдання держави стосовно внутрішньої міграції – максимально усунути всі перешкоди на шляху переміщень. Передовсім йдеться про удосконалення системи реєстрації за місцем проживання, її спрощення, перегляд законодавчих норм, частина яких успадкована ще з часів СРСР, які позбавляють мігрантів можливостей зареєструвати своє проживання/перебування, а відтак скористатися набором соціальних та інших послуг, надання яких прив'язується до місця реєстрації.

Проте цього вочевидь недостатньо. Потрібно не лише декларувати, а й створити умови для реалізації права на свободу пересування. Найнеобхідніші з них – зручне транспортне сполучення, розвинутий ринок доступного та орендного житла, наявність необхідного фонду тимчасового житла (робітничі гуртожитки, дешеві готелі), ефективна інфраструктура ринку праці, яка б забезпечила підбір працівників та їх працевлаштування в інших регіонах, широка інформація про можливості переїзду та працевлаштування по всій території країни.

Найскладніше забезпечити бажану інтенсивність, склад та спрямованість міграційних потоків. В демократичному суспільстві, де адміністративне регулювання внутрішніх переміщень неприйнятне, врівноваженню особистих і державних інтересів, спрямованню мігрантів у необхідному для розвитку країни напрямі можуть сприяти лише економічні стимули. Це можна зробити, по-перше, засобами державної регіональної політики (формування «точок зростання», що приваблюють населення), по-друге, - соціально-економічної політики на рівні регіонів (посилення інвестиційної привабливості, покращення умов для функціонування бізнесу, створення

нових робочих місць, розширення спектру доступних для населення соціальних послуг). Заходи соціально-економічного характеру можуть водночас підсилюватися адресною підтримкою окремих категорій мігрантів, а також регіонів та місцевих громад їх вселення і облаштування. Цілком очевидно, що в нинішніх умовах в Україні категорією мігрантів, які потребують державної підтримки, є вимушені переселенці.

Перш, ніж розробляти механізми регулювання внутрішньої міграції, необхідно усвідомити її обсяги, форми, соціально-економічне значення. На жаль на сьогодні немає ні статистичних, ні оціночних даних щодо величини, спрямованості, складу внутрішніх міграційних потоків. Вплив внутрішньої міграції на добробут домогосподарств та економічну ситуацію в регіонах походження/призначення досліджувався вкрай мало. Тому передовсім потрібно оцінити ситуацію, спрогнозувати потребу в робочій силі, визначити бажану кількість мігрантів, регіони, куди вони мають спрямовуватися, як і такі, які можуть забезпечити ці людські ресурси. Лише після цього можна приступати до визначення шляхів реалізації намічених цілей, удосконалення законодавства, визначення інституцій, відповідальних за його виконання, розробку планів та програм конкретних заходів.

Виходячи з викладеного, першочерговими завданнями державної політики щодо внутрішньої міграції, спрямованими на *ліквідацію перепон для мобільності населення* можуть бути такі:

1. Вилучити із законодавства положення, які пов'язують реєстрацію місця проживання з правом на проживання в житлі.
2. Розширити можливості реєстрації в приміщеннях, які згідно норм будівельного права є нежилими.
3. Вивчити можливості реєстрації осіб, що не мають права власності на житло, за місцем роботи або при органах місцевого самоврядування в місцевості, де вони фактично проживають.

4. Відмовитися від порядку нарахування плати за комунальні послуги у залежності від кількості осіб, зареєстрованих у житлі, а не тих, хто в ньому реально проживає.
5. При розробці програм удосконалення надання медичних, адміністративних та інших послуг уникати їх прив'язки до зареєстрованого місця проживання, забезпечити доступ до послуг за місцем фактичного проживання осіб.

З метою створення умов для реалізації права на свободу пересування та посилення територіальної мобільності населення варто:

1. Ширше інформувати населення про можливості працевлаштування в інших регіонах країни.
2. Активізувати міжрегіональну співпрацю центрів зайнятості, співпрацю державної служби зайнятості та приватних кадрових агентств, надавати реальне сприяння у працевлаштуванні мешканців одних регіонів, в інших, які потребують робочої сили певної підготовки та кваліфікації.
3. Розширювати застосування гнучких форм зайнятості, вахтової, змінної, дистанційної роботи.
4. Створювати фонд доступного житла для проживання трудових мігрантів на основі державно-приватного партнерства.
5. Значно удосконалити системи внутрішньо регіонального та міжрегіонального транспортного сполучення.

З метою посилення *статистичного та наукового забезпечення* державної політики в сфері внутрішньої міграції необхідно:

1. Розробити методологію проведення вибірових статистичних обстежень з питань внутрідержавної (у т.ч. маятникової) трудової міграції. Запровадити їх періодичне проведення.
2. При проведенні органами статистики вибірових обстежень умов життя домогосподарств та економічної активності населення передбачити питання щодо міграційної активності.

3. Розширити коло джерел інформації щодо внутрішньої міграції за рахунок державних реєстрів (платників податків, виборців), внести необхідні зміни до законодавства, що регулює їх ведення, які б уможливили використання даних реєстрів для поповнення та уточнення статистичних даних про населення загалом та його переміщення зокрема.
4. У рамках Національної академії наук України, відомчих наукових установ активізувати міграційні дослідження, особливо у сфері вивчення внутрішньої міграції.

Для регулювання внутрішньої міграції засобами соціально-економічної *регіональної політики* доцільно:

1. Розглянути доцільність розробки загальнодержавної та регіональних програм формування «точок зростання», які б включали заходи із стимулювання прибуття працівників, потребу в яких відчувають відповідні території.
2. Розглянути можливість застосування в «точках зростання» особливих параметрів податкової, кредитної, інвестиційної політики, надання субсидій на започаткування чи переніс виробництва.
3. Розглянути доцільність запровадження механізмів зниження податків для мігрантів, прибулих у «точки зростання», встановлення для них транспортних та інших пільг чи надбавок до заробітної плати.
4. Розглянути можливість розробки програм кредитування переїзду, житлового кредитування для фахівців, які спрямовуються у «точки зростання».

У контексті державної політики щодо внутрішньої міграції з метою *вирішення проблем ВПО* доцільно:

1. При вирішенні питання розселення ВПО робити акцент передовсім на пошуки довготривалих рішень з урахуванням життєвих планів конкретних осіб та інтересів розвитку регіонів вселення.

2. Уникати компактного розселення ВПО, що ускладнює інтеграцію в місцеві громади та загрожує сегрегацією цієї категорії населення.
3. Виявити серед ВПО тих, хто бажає переселитися для постійного проживання в інший регіон. Паралельно вивчати можливості прийняття і потреби регіонів в переселенцях враховуючи перспективи використання їх потенціалу та економічної активності в інтересах розвитку.
4. Зважаючи на доволі високу мобільність ВПО, розробити проекти альтернативного розселення з урахуванням можливостей працевлаштування, розв'язання житлового питання та перспектив регіонального розвитку.
5. Змістити акцент із надання пільг переселенцям на підтримку регіонів вселення.

Відділ соціальної безпеки

(О.А. Малиновська)

№ 17, Серія «Соціальна політика»