

Ефективність механізму регулювання міграції населення: теоретико-методичні основи оцінювання

Обґрунтовано актуальність розвитку теоретико-методичних основ оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення. Визначено сутність такого механізму, який становить систему, що забезпечує вплив суб'єкта в особі державних і недержавних організацій і суб'єктів ринку міграційних послуг на міграційні процеси задля досягнення поставлених цілей. Відображено компонентну структуру механізму. Визначено сутність ефективності та зазначено про складність її оцінювання в державному управлінні. Розглянуто основні підходи до визначення ефективності механізму регулювання міграції населення, виділення яких дає змогу з'ясувати види ефективності. Зазначено, що найвищу практичну цінність має оцінювання ефективності результату. В основі оцінювання ефективності результату мають бути конкретні показники, які визначаються залежно від міграційної ситуації. Описано основні рівні оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення – особистісний, рівень системи державного регулювання, суспільний рівень і рівень безпеки соціуму. Ключові слова: механізм регулювання міграції населення, ефективність, ефективність результату, міграційний потенціал, рівні оцінювання ефективності.

Міграція залишається дуже актуальним і специфічним об'єктом регулювання на різних рівнях. Зростаючий рівень просторової мобільності населення змушує фахівців по-новому дивитись на концептуальні засади регулювання міграції. В їх основі – право людини на пересування, свобода вибору, регламентовані нормами міжнародного права та законодавством більшості держав світу, у тому числі України. Це обумовлює практично важливий напрям наукових досліджень щодо цілісного механізму регулювання міграції населення та можливостей оцінювання його ефективності.

Актуальність цієї публікації підтверджує потреба розвитку теоретико-методичних основ оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення, чого дуже потребує вітчизняна наука міграціології та практика державного управління. Теоретичну основу публікації формують напрацювання авторів, які розкривають сутність механізму регулювання (О. Риндзак [7], І. Романенко [10], О. Федорчак [5], О. Чечель [4]), а також методичні основи оцінювання ефективності (Т. Калінеску, Д. Ніконова – у державному регулюванні міграції [9], К. Прокоф'єва – в економіці [6], О. Ткачова – у державному управлінні [8]).

Метою статті є дослідження теоретико-методичних основ оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення, що можуть бути адаптовані до різних просторових рівнів, у тому числі й України. Цілями дослідження будуть такі:

- визначити сутність механізму регулювання міграції населення та запропонувати його структуру;
- виділити види ефективності в методології оцінювання механізму регулювання міграції населення на рівні держави та регіону;
- розкрити особливості оцінювання ефективності результату функціонування механізму регулювання міграції населення;
- з'ясувати особливості оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення на різних рівнях – особистісному, системи державного регулювання, суспільному, соціобезпековому.

Оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення слід здійснювати, виходячи з міграційної ситуації, яку частково відображають дані офіційної статистики. Сучасний світ розвивається в новітньому тренді реалізації високого рівня просторової мобільності населення. Кількість міжнародних мігрантів досягла майже 244 млн осіб, що складає 3% від усього населення земної кулі. За

період 1960-2015 рр. цей показник збільшився утричі [1]. Стрімко збільшується кількість міжнародних студентів – з початку 90-х років ХХ ст. зростання складало у понад 3 рази: у 1990 р. – 1,3 млн, у 2000 р. – 2,1 млн, у 2014 р. – 5,0 млн [2]. Порівнюючи до динаміки зростання міграційних процесів у загальному обсязі (трикратне зростання за останні 55 років), стає очевидним, що молодь значно швидше підвищує свою мобільність і часто реалізує її у прагненні здобуття якісної вищої освіти за кордоном. Зростає чисельність осіб з особливим правовим статусом. Станом на 2015 р. у світі нараховувалось понад 16 млн осіб зі статусом біженця, 3 млн шукачів притулку та понад 37 млн внутрішньо переміщених осіб, які реалізували свою просторову мобільність в умовах безвиході, вимушеного пошуку безпечних умов перебування. Для порівняння, у 2000 р. таких осіб налічувалось 12 млн 948 тис. та 6 млн відповідно. Якщо на початку 2000-х років частка біженців становила 0,3% від усього населення світу, то в 2015 р. сягнула найвищого значення – 0,8% [3].

Окрім зареєстрованих міграційних переміщень, існує потужний тіньовий міграційний простір. Стає зрозумілим, що сучасний світ наразі йде незворотним шляхом поступового нівелювання значущості державних кордонів. Це ставить нові виклики перед міграційною політикою різних держав, вимагає формування дієвого механізму регулювання міграції населення з постійним оцінюванням його ефективності.

Найперше визначимо сутність *механізму регулювання міграції населення*. Орієнтуючись на системний підхід, розглядаємо цей механізм як систему, яка забезпечує вплив суб'єкта в особі державних і недержавних організацій і суб'єктів ринку міграційних послуг на міграційні процеси задля досягнення поставлених цілей. Механізм як система визначається певною компонентною структурою – цілями, завданнями, принципами, функціями, суб'єктами, об'єктами, методами та формами державного регулювання, які у своїй взаємодії та взаємозв'язку обумовлюють міграційну політику [4, с. 109; 5]. Структура механізму відображена на рис. 1.

Удосконалення теоретико-методичних основ оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення потребує уточнення сутності ефективності взагалі. *Ефективність* у теорії державного управління потребує насичення методичними розробками в розрізі різних об'єктів. Якщо в економічній науці ця категорія більш менш усталилась у смислового значенні та практиці застосування, то в дослідженнях державно-управлінського напрямку її часто використовують абстрактно, узагальнено, не вкладаючи в її зміст конкретних критеріїв та індикаторів оцінювання. Наголошуємо, що в економіці ефективність, як правило, розглядають з двох позицій [6, с. 255-256]:

- визначення «ефективності» в значенні результативності (співвідношення результатів і витрат), що відповідає на питання: які результати досягнуті та за яку ціну, які і скільки ресурсів було витрачено на досягнення отриманих результатів; критерієм ефективності є «витрати-результат»;
- визначення «ефективності» з позиції досягнення мети, що відповідає на питання: чи досягли ми поставленої мети, наскільки ми до неї наблизились; критерієм ефективності є «результат-мета».

Що стосується сфери державного управління, то тут визначення ефективності у класичному економічному сенсі за схемами «витрати-результат» чи «результат-мета» є складним завданням, що потребує модифікації. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким для комерційних структур є прибуток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти [8, с. 30-31]. Це зрозуміле твердження, яке, однак, не відкидає необхідності пошуку прийнятних методик оцінювання ефективності державного регулювання.

Оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення передбачає формування системи моніторингу для отримання на регулярній основі різноманітних кількісних і якісних даних, аналітичних матеріалів, експертних оцінок,

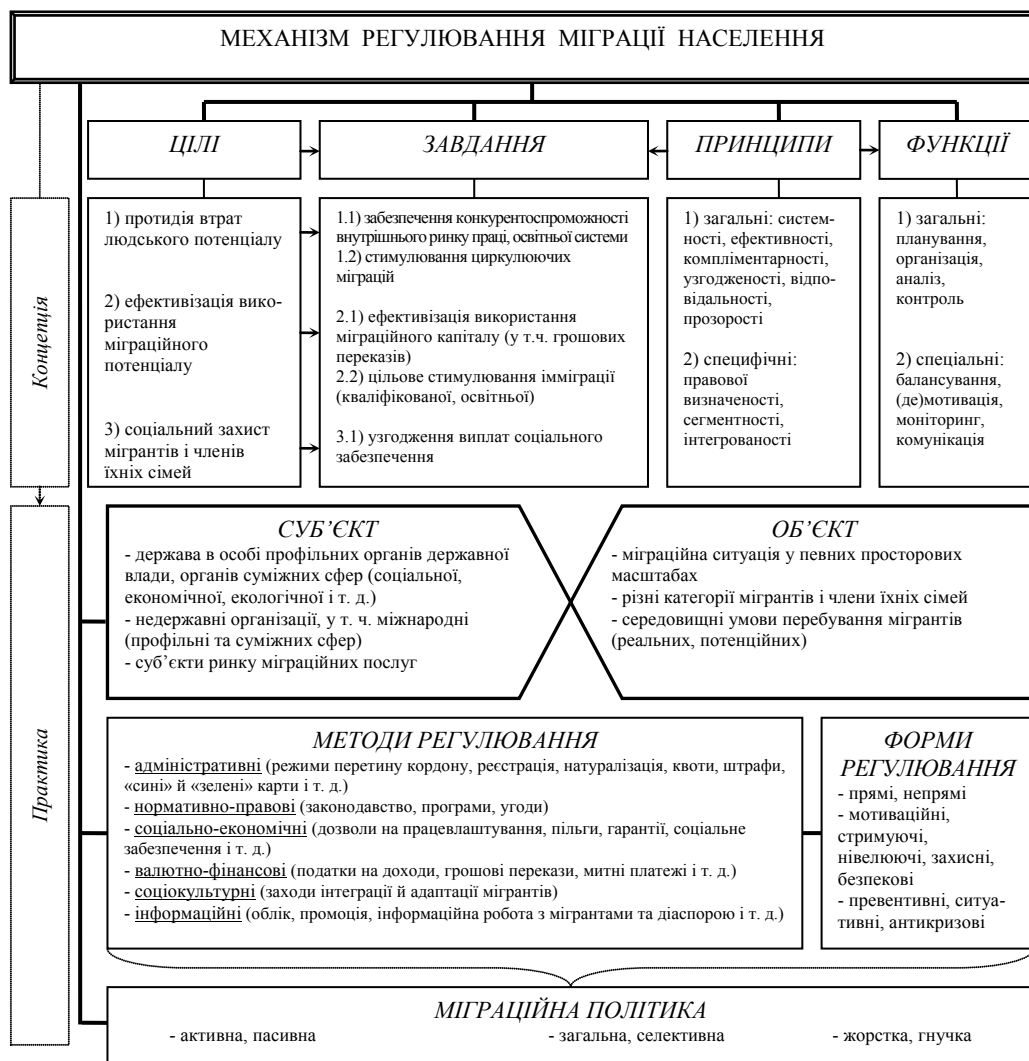


Рис. 1. Механізм регулювання міграції населення

Складено автором за даними [7].

що відображають, з одного боку, можливість функціонування самого механізму, а з іншого, – дозволяють охарактеризувати стан міграційної сфери [9, с. 8].

Розглянемо основні підходи до визначення ефективності механізму регулювання міграції населення, виділення яких дає змогу сформулювати авторське бачення *видів ефективності*, що їх можна визначати у досліджуваній сфері (табл. 1). Такими видами є економічна, цільова, організаційна, функціональна, суб'єктна, об'єктна ефективність, ефективність взаємовідносин і результату. Кожна з них має свої переваги у визначенні, а найповніше бачення ефективності механізму регулювання міграції вимагає оцінок з поєднанням різних підходів, залежно від наявності інформаційної основи.

Звертаємо увагу на актуальність оцінювання ефективності з позиції задоволення інтересів усіх учасників міграційного процесу – суб'єктів ринку міграційних послуг. Нами таку ефективність означено як ефективність взаємовідносин, хоча в теорії менеджменту схожа інтерпретація при визначенні ефективності має місце для поведінкового підходу. Як знаходимо в праці

Таблиця 1

Види ефективності в методології оцінювання механізму регулювання міграції населення на рівні держави та регіону

| Вид ефективності | Суть підходу |
|-----------------------------|---|
| Економічна ефективність | Оцінювання діяльності суб'єктів регулювання, що забезпечують при найменших витратах досягнення поставлених цілей (витрати на апарат державного управління). |
| Цільова ефективність | Оцінювання відповідності отриманих результатів попередньо поставленим цілям. |
| Організаційна ефективність | Оцінювання форм взаємозв'язків у системі регулювання, яка робить її найбільш ефективною в досягненні цілей. |
| Функціональна ефективність | Оцінювання ресурсних можливостей певного суб'єкта чи об'єкта виконувати покладені на нього функції у сфері регулювання міграції населення. |
| Суб'єктна ефективність | Оцінювання ефективності діяльності окремих посадових осіб, управлінських структур загалом і їх підрозділів, недержавних організацій у сфері регулювання міграції населення. |
| Об'єктна ефективність | Оцінювання ефективності реалізації окремих програм, проєктів, дії нормативно-правових документів. |
| Ефективність взаємовідносин | Оцінювання рівня задоволення інтересів учасників міграційного процесу – мігрантів і членів їхнього ближчого соціального оточення, громадських, комерційних, державних, освітніх та інших структур. |
| Ефективність результату | Оцінювання наслідків (соціальних, економічних, екологічних та ін.) регулювання міграції населення та потенціалу міграції (визначення чинників міграції населення як об'єктів непрямого регулюючого впливу). |

Узагальнено автором за даними [8, с. 33].

І. Романенка, упровадження механізмів регулювання міграційних потоків потребує пристосовування і врахування інтересів усіх учасників глобального міграційного процесу [10, с. 180]. Визначення ефективності взаємовідносин потребує застосування методів оптимізації, з балансуванням інтересів різних сфер та учасників ринку міграційних послуг.

Найвищу практичну цінність, на наш погляд, має оцінювання *ефективності результату*. Цей підхід потребує якісних методичних розробок. У його основі мають бути конкретні показники, які визначаються залежно від міграційної ситуації. Для прикладу, це можуть бути:

- показники, що відображають міграційну ситуацію загалом: кількість мігрантів (зовнішніх, внутрішніх, емігрантів, іммігрантів, осіб з особливим правовим статусом і т. д.); освітньо-кваліфікаційна, вікова, гендерна структура мігрантів; кількість реемігрантів і т. д.;
- показники, що відображають тенденції в міграційній сфері: динаміка кількості мігрантів (ефективність може визначатись, для прикладу, на основі показників зменшення позитивної динаміки кількості емігрантів); динаміка грошових переказів і їх частки у ВВП країни;
- показники, що відображають капіталізацію міграційного потенціалу: практика зайнятості й навчання мігрантів (відповідність освіти й кваліфікації, забезпечення гідної праці); практика використання грошових переказів мігрантів, досвіду реемігрантів (ефективність може визначатись, для прикладу, через детінізацію зайнятості мігрантів і їх грошових переказів);
- показники, що відображають рівень соціального захисту мігрантів;
- показники, що відображають потенціал міграції (внутрішні середовищні умови, які спонукають до зміни місця перебування): ВВП на одну особу населення; чисельність економічно активного населення; рівень безробіття; середня заробітна палата; коефіцієнт смертності; коефіцієнт Джині для доходів домогосподарств; кількість закладів освіти, охорони здоров'я та соціального обслуговування і т. д. [9, с. 8];

- показники, що відображають інституційні зрушення у сфері регулювання міграції: залучення інститутів діаспори, різних форм самоорганізації мігрантів до реалізації міграційних проектів; залучення громадських, міжнародних організацій, зокрема шляхом мобілізації фінансових ресурсів на досягнення міграційних цілей; кількість і дієвість прийнятих нормативно-правових документів, укладених міжнародних угод і т. д.

Останній індикатор найбільш яскраво демонструє ефективність за суб'єктивним підходом, адже кількість прийнятих нормативів є прямим взірцем продуктивної роботи управлінських структур. З іншого боку, надмірна їх кількість теж може бути деструктивом.

Методику оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення за підходом результату знаходимо в праці Т. Калінеску та Д. Ніконової. Вони пропонують таку формулу для розрахунку ефективності [9, с. 11]:

$$E_{\phi} = P_M / Z_p \quad (1)$$

де: P_M – результати та ефекти механізму регулювання міграції населення, які можна відобразити в одиницях виміру вартості;

Z_p – витрати ресурсів, що використовуються під час реалізації механізму регулювання міграції населення задля отримання визначених результатів.

Тобто для того, щоб практично використовувати цей підхід оцінювання ефективності механізму регулювання, слід конкретизувати перелік показників, що відображають результати й ефекти регулюючих впливів, а також організувати систему моніторингу витрат структур-регуляторів, найперше державних. Для України це доволі складне завдання, яке гальмується політичними чинниками. З іншого боку, поступовий розвиток електронного врядування дає змогу науковцям, громадським організаціям аналізувати структуру витрат різних державних органів. Те саме стосується реалізації державних програм, які сьогодні хоч і перебувають у незадовільному стані, а програми регулювання міграції взагалі відсутні, проте потребують постійного моніторингу й публічності результатів аналізу щодо використання бюджетних коштів (для прикладу, Програми сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 року, яка зараз має чи не найбільший стосунок до регулювання міграційних процесів з чинних програмних документів в Україні).

З викладених положень бачимо, що оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення хоч і є складним, однак реальним і необхідним до виконання завданням. Складність категорії ефективності у сфері регулювання міграції населення підтверджує також *рівневість* її визначення. Вище були наведені підходи, які більшою мірою стосуються оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення на рівні регіону та держави. Однак ефективність механізму можна визначати і на інших рівнях. Авторське бачення цього аспекту – на рис. 2.

Додамо, що можливості визначення того чи іншого виду ефективності на пряму залежать від застосовуваних методів. Це можуть бути методи прямих розрахунків або опосередковане оцінювання – експертні, опитування тощо [8, с. 34].

Отже, міграційна ситуація потребує регулювання на різних рівнях. Мова йде як про регіони і держави, так і світ загалом. Попри орієнтир людства на формування вільних можливостей глобальних переміщень, зберігається необхідність регулювання міграції населення. Це дозволяє здійснювати цілісний механізм, який об'єднує цілі, завдання, принципи, функції (концептуальний блок), об'єкт, суб'єкт впливу, методи регулювання і політику (практичний блок). Функціонування такого



Рис. 2. Рівні оцінювання ефективності механізму регулювання міграції населення
Складено автором.

механізму потребує постійного вдосконалення – з огляду на новітні виклики і тренди. Обґрунтувати пріоритети вдосконалення дозволять результати оцінювання його ефективності, що можна здійснювати через різні підходи. Найбільш практично цінним є підхід визначення ефективності за результатом. Він вимагає визначення системи показників оцінювання та здійснення конкретних розрахунків, що буде предметом подальших досліджень автора.

Список використаних джерел

1. International migration report 2015: highlights key facts. – 2016. – 36 p. // Website of United Nations. – Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf
2. The state of international student mobility in 2015 // Website ICEF Monitor. – 2015. – November 5. – Retrieved from <http://monitor.icef.com/2015/11/the-state-of-international-student-mobility-in-2015/>
3. Refugee and Asylum Seeker Populations by Country of Origin and Destination, 2000-15 // Website of Migration Policy Institute. – 2016. – August 15. – Retrieved from <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/refugee-and-asylum-seeker-populations-country-origin-and-destination>
4. Чечель О. М. Принципи та механізм державного регулювання економіки / О. М. Чечель // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2013. – №2. – С. 103-111.
5. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – №1. – С. 1-11. – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
6. Прокоф'єва К. В. Теоретична сутність економічної категорії «ефективність діяльності підприємства» / К. В. Прокоф'єва // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. Серія: Економічні науки. – 2013. – Вип. 6. – Т. 2. – С. 255-258.
7. Ryndzak O. T. Mechanisms of migration processes regulation: theoretical aspects / O. T. Ryndzak, M. M. Bil // Scientific Journal Association 1901 «SEPIKE». – 2016. – Vol. 12. – P. 167-171.
8. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. Ткачова // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2013. – №2. – С. 30-37.
9. Калінеску Т. Оцінювання ефективності соціально-економічного механізму регулювання міграції населення / Т. Калінеску, Д. Ніконова // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2016. – №3(7). – С. 7-13.
10. Романенко І. О. Механізм регулювання міжнародною трудовою міграцією в умовах глобалізації / І. О. Романенко // Міжнародна економічна політика. – 2012. – Вип. спец.: у 2 ч. – Ч. 1. – С. 177-183.

References

1. International migration report 2015: highlights key facts (2016). Website of United Nations. Retrieved from http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf
2. The state of international student mobility in 2015 (2015, November 5). Website ICEF Monitor. Retrieved from <http://monitor.icef.com/2015/11/the-state-of-international-student-mobility-in-2015/>

3. Refugee and Asylum Seeker Populations by Country of Origin and Destination (2016, August 15). Website of Migration Policy Institute. Retrieved from <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/refugee-and-asylum-seeker-populations-country-origin-and-destination>
4. Chechel, O. M. (2013). Pryntsypy ta mekhanizm derzhavnoho rehulyuvannya ekonomiky [Principles and mechanisms of state regulation of economy]. *Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Bulletin of the Academy of Customs Service of Ukraine. Series: Public Administration*, 2, 103-111. [in Ukrainian].
5. Fedorchak, O. V. (2008). Klasyfikatsiya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya [Klasyfikatsiya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya]. In *Demokratychnе vryaduvannya [Democratic Governance]: Vol. 1* (pp. 1-11). Retrieved from http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf [in Ukrainian].
6. Prokof'yeva, K. V. (2013). Teoretychna sutnist' ekonomichnoyi katehoriyi «efektyvnist' diyal'nosti pidpryyemstva» [The theoretical essence of economic category «efficiency of the enterprise»]. In *Naukovi pratsi Poltav's'koyi derzhavnoyi ahrrarnoyi akademiyi. Seriya: Ekonomichni Nauky [Scientific papers of Poltava State Agrarian Academy. Series: Economic Sciences]: Vol. 6(2)* (pp. 255-258). [in Ukrainian].
7. Ryndzak O. T., & Bil M. M. (2016). Mechanisms of migration processes regulation: theoretical aspects. *Scientific Journal Association 1901 «SEPIKE»*, 12, 167-171. [in Ukrainian].
8. Tkachova, O. (2013). Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya: ponyattya ta pidkhody do otsinyuvannya [The efficiency of public administration: concepts and approaches to assessment]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy for Public Administration*, 2, 30-37. [in Ukrainian].
9. Kalinesku, T., & Nikonova, D. (2016). Otsinyuvannya efektyvnosti sotsial'no-ekonomichnoho mekhanizmu rehulyuvannya mihratsiyi naseleння [Measuring of effectiveness of socio-economic mechanism of regulation of migration]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnya – Problems and prospects of economics and management*, 3(7), 7-13. [in Ukrainian].
10. Romanenko, I. O. (2012). Mekhanizm rehulyuvannya mizhnarodnoyu trudovoyu mihratsiyeyu v umovakh hlobalizatsiyi [Mechanism of regulation of international labor migration in the context of globalization]. *Mizhnarodna ekonomichna polityka – International Economic Policy*, Vol. special, part 1, 177-183. [in Ukrainian].

Bil M. M. The effectiveness of regulation mechanism of migration: theoretical and methodological foundations of assessment.

The relevance of the theoretical and methodological foundations of assessment of the effectiveness of regulation mechanism of migration was justified in the article. The main global migration processes trends, which confirm the rapid growth of population spatial mobility and create new challenges to regulation of migration, was given. The essence of regulation mechanism of migration, which is a system by systematic approach that ensures the impact of the subject in the face of governmental and nongovernmental organizations and migration market actors on migration processes in order to achieve the objectives, was defined. The component structure of the mechanism was reflected. It's formed by goals, objectives, principles, functions, subjects, objects, methods and forms of state regulation, which causing migration policy in their interaction and relationship. The essence of effectiveness, which is considered from the standpoint of «cost-benefit» and «goal-outcome» in the economy, was defined. The complexity of assessment of the effectiveness in public administration was noted, because there is no single indicator of outcome in public sector, which is the income for commercial structures. Despite these difficulties, the assessment of the effectiveness of the regulation mechanism of migration requires the formation of the monitoring system for regularly receiving different quantitative and qualitative data, analytical materials and expert evaluations. Main approaches to determine the effectiveness of the regulation mechanism of migration were discussed. Their selection allows finding the effectiveness types. These types are economic, objective, organizational, functional, subject, object effectiveness, effectiveness of result and relationships. The highest practical value is assessment of result effectiveness. This approach requires the quality methodological developments and allows estimating the consequences (social, economic, ecological etc) of regulation mechanism of migration and migration potential (determining the factors of population migration as objects of indirect regulatory influence). The specific indicators should be the basis of assessment of the result effectiveness. They are determined depending on the migration situation. The main levels of assessment of the effectiveness of regulation mechanism of migration were described.

Keywords: regulation mechanism of migration, effectiveness, result effectiveness, migration potential, levels of assessment of effectiveness.

*Біль Мар'яна Михайлівна – кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу соціально-гуманітарного розвитку регіону ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: bmm1983@gmail.com).
Bil Maryana Mykhaylivna – Ph.D. (St. Man.), Sen.Res., Senior Researcher of the Department of social and humanitarian development of the region of the Dolishnyi Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.*

Надійшло 14.06.2017 р.