

Швець Світлана Леонідівна

Формування місцевої міграційної політики в контексті локальної демократії

УДК 3:32:314.1

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2021-5.13>

Швець Світлана Леонідівна
кандидат політичних наук,
асистент кафедри
політичних наук і права
ДЗ «Південноукраїнський національний
педагогічний університет імені
К. Д. Ушинського»
вул. Старопортофранківська, 26,
Одеса, Україна

У статті розглянуто процеси формування місцевої міграційної політики в контексті локальної демократії. Визначено, що місцева міграційна політика – не нове явище для європейських країн, оскільки її засади використовувалися під час боротьби з міграційною кризою. Визначено, що муніципалітети є заключною ланкою руху міграційного потоку, тому вони потребують розширення своїх повноважень для ефективного управління міграцією в умовах кризи. Проаналізовано, що інтеграція іммігрантів у суспільство є прерогативою муніципалітетів. Також визначено, що часто інновації у сфері локальних міграційних проєктів розпочинаються саме з муніципалітетів, оскільки державна політика не охоплює такі проблеми своїми повноваженнями. Розробка плану інтеграції може бути використана як ознака активності муніципалітету стратегічно взаємодіяти з міграцією та різноманітністю, пов'язаною з міграцією. Досліджено, що локальна міграційна політика залежить від регіону її впровадження, його особливостей, національно-культурного, історичного та економічного розвитку. Визначено, що особливістю локальної міграційної політики є розгляд іммігранта як невід'ємної складової частини суспільства. Проаналізовано досвід європейських країн та їх практика впровадження схожих проєктів. Досліджено, що децентралізація є не лише позитивним фактором для формування локальної міграційної політики, а й необхідною умовою для реалізації завдань. Локальна демократія та місцева міграційна політика сприяють інтеграції та соціалізації іммігрантів, а також вирішують нагальні питання на локальному рівні. Україна лише розпочала свій шлях до децентралізації, до того ж ці кроки мають знайти відображення у міграційній політиці. Визначено, що українська міграційна політика повільно реагує на виклики, до того ж у локальному міграційному підході має бути присутній регіональний аспект розвитку регіонів. Визначено, що реформування позитивно впливає на українську міграційну політику.

Ключові слова: місцева міграційна політика, муніципалітети, локальна демократія, децентралізація, інтеграція.

Вступ. Міграційні процеси формують умови для впровадження локальних концепцій управління міграційними процесами та створюють нові підходи для функціонування міграційної політики. Локальна міграційна політика не є новим напрямом у діяльності політичних інститутів, однак більшість політичних діячів та урядів країн Європи були налаштовані до неї скептично до початку міграційної кризи. Міграційна криза, що сколихнула європейські уряди різкою навалюю іммігрантів, внесла свої корективи до впровадження і застосування локальної міграційної політики.

Мета та завдання. Метою статті є дослідження формування локальної міграційної політики під тиском міграційних процесів в європейських країнах, а також можливості застосування такої моделі в Україні для управління міграційними процесами. Основними завданнями є визначення місця муніципалітетів у міграційних процесах, аналіз моделі локальної міграційної політики, а також проблеми імплементації схожої моделі в Україні.

Методи дослідження вибрані відповідно до мети та зазначених завдань, а саме метод порівняльного аналізу, соціокультурний та компаративний.

Результати. Органи місцевого самоврядування та муніципалітети є заключною ланкою руху міграційного потоку, оскільки безпосередньо модель

формування і руху міграційного потоку можна охарактеризувати за схемою «муніципалітет – регіон – держава – держава – регіон – муніципалітет», де у першому випадку муніципалітет, регіон та держава є донорами міграції, а у другому – реципієнтами. Відповідно, муніципалітети є фінішом, де зупиняється міграційний потік та починається його трансформація. Якщо рівень імміграції та еміграції є незмінним або ж ці коливання є незначними, то муніципалітети справляються з міграційними потоками за допомогою загальнодержавних механізмів регулювання та управління міграцією, можуть вчасно надати допомогу та прихисток всім бажаним. Однак, якщо рівень міграції дуже різко зростає та відбуваються значні коливання між еміграцією та імміграцією (наприклад, міграційна криза), муніципалітети потребують додаткової допомоги та створення нових можливостей для управління міграційними процесами. Зокрема, ця допомога виражається у розширенні повноважень муніципалітетів для управління міграцією. Однак міграційна політика, контроль за міграційними потоками та рівнем міграції загалом завжди залишаються за державою та державним регулюванням, локальна міграційна політика пропонує підходи до інтеграції іммігрантів у суспільство країни-реципієнта. Це допомагає отримати якісніші результати у вигляді інтегрованості іммігрантів, отримання ними освіти,

медичної допомоги, можливостей працевлаштування, культурної адаптації, а також зменшення рівня напруженості та конфліктності у суспільстві на фоні «ми – вони».

Від початку міграційної кризи європейські країни почали впроваджувати міжміські проєкти, які налаштовані на допомогу муніципалітетам під час кризи. Наприклад, проєкт 2015–2018 рр. для міст Південного Середземномор'я «Середземноморські міграційні профілі і діалог між містами» (C2C) спрямований на поліпшення інтеграції іммігрантів та суспільства-реципієнта на рівні міст у регіоні, в тому числі за допомогою доступу до прав людини» [2, с. 145–146]. Сучасний середземноморський регіон під тиском зовнішніх та внутрішніх чинників переживає трансформацію з регіону-транзиту в регіон-реципієнт, тому міграційна політика має пройти трансформацію та адаптацію для того, щоб реагувати на виклики.

На думку дослідника С. Ардїттїса, «у багатьох країнах політика та інновації програм часто відбуваються на місцевому рівні за відсутності національних стратегій. А місцева перспектива також важлива, враховуючи, що багато мігрантів походять з конкретних громад або зосереджені в певних районах» [7, с. 2]. Особливо багато місцевих ініціатив було проявлено у 2015 році, коли загальнонаціональні стратегії були визнані застарілими або перебували у стані трансформації.

Німецький дослідник Х. Шамманн пропонує нову концептуальну основу, яка дає змогу побудувати теорію на основі політики діяльності та недіяльності на місцевому рівні. Дослідник пропонує теоретичні підходи та емпіричні висновки з літератури, використовуючи евристику чотирьох категорій факторів: «інституційні рамки (наприклад, компетенції, дискреційні простори, багаторівневе управління), структурні умови (наприклад, містобудування/сільська місцевість, соціально-економічні умови); місцеві дискурси (тобто наративи, що створюють місцевий простір можливостей) та місцеві ключові дійові особи (наприклад, мери, бюрократи на вуличному рівні)». Емпірично оцінюючи відносну важливість цих факторів, він зосереджується на місцевих планах інтеграції.

Ключовим питанням є те, як органи місцевого самоврядування в різних регіонах реагують на різноманітність, пов'язану з міграцією. У німецькому контексті муніципалітет зазвичай розробляє інтеграційний план для активного контролю результатів інтеграційних процесів, наприклад шляхом організації місцевих зацікавлених сторін або розподілу ресурсів. Таким чином, розробка плану інтеграції може бути використана як ознака активності муніципалітету стратегічно взаємодіяти з міграцією та різноманітністю, пов'язаною з міграцією. Як результат Х. Шамманн пропонує рамку формування місцевої міграційної політики, яка

розмежує «визначальні фактори (інституційні рамки, структурні умови) та трансформаційні фактори (дискурси, учасники)» [6].

Цікаву практику мають Нідерланди, де політика міграційного різноманіття майже повністю децентралізована на місцевому рівні. Це означає, що органи місцевого самоврядування відповідають за програми інтеграції та відповідні субсидії. Крім того, вони впроваджують антидискримінаційні та антирадикалізаційні політики на місцевому рівні, а також житло та інтеграцію іммігрантів [3].

Тобто локальна міграційна політика розглядає іммігрантів як невід'ємну частину життя суспільства. Тому відсутність іммігрантів може розглядатися як відсутність потреби у створенні та розвитку локальної інтеграційної політики.

Варто зазначити, що децентралізація здійснює вагомий вплив на розвиток локальної інтеграційної політики, муніципалітети з вищою автономією (незалежні міста, райони) мають більше шансів на розробку, ніж інші, оскільки вони мають тенденцію та стимул. Те саме стосується муніципалітетів з відносно більшою фінансовою свободою. Х. Шамманн вважає, що «інституційні рамки відіграють обмежувальну роль для муніципалітетів, обмежуючи їх компетенцію. Однак, якщо існує невідповідність між місцевими проблемами (або сприйняттям проблем місцевими акторами) та рішеннями вищих рівнів, це може спричинити місцеву політичну активність» [6].

Розробка місцевої політики щодо іммігрантів є складним, багаторівневим і поліцентричним процесом. Незважаючи на те, що результати цього процесу в основному стосуються конкретного міського контексту, його причини можуть бути різноманітними та містити значну кількість акторів. На думку Т. Сабчева, «міжнародні організації, національні уряди, мери та транснаціональні міські мережі представляють лише частину суб'єктів, які можуть прямо чи опосередковано впливати на хід формування локальної міграційної політики» [5].

Водночас рішення всіх цих суб'єктів визначаються різними об'єктивними структурними факторами різних рівнів, такими як наявні ресурси, умови ринку праці тощо. Тобто локальна міграційна політика щодо прийому та інтеграції вимушених мігрантів не може повною мірою формуватися лише муніципалітетом. Окрім цього, успіх локальної міграційної політики залежить від сформованості політики інтеграції іммігрантів на місцях.

У Європейському Союзі дебати на національному рівні щодо інтеграції іммігрантів часто структуровані з посиланням на плюси і мінуси трьох найбільш виражених моделей політики інтеграції іммігрантів, що діють у Європі, а саме: асиміляційної моделі Франції; мультикультурної моделі Великобританії; моделі диференціального виключення ФРН. Кожна з цих моделей має дотичні

в уявленнях зв'язку міграційної політики та політики інтеграції та необхідності підтримки суспільства-реципієнта.

Ясність цих двох питань можна вважати передумовою послідовної інтеграційної політики. Перше питання визначає провідні цілі політики інтеграції, друге – сумісність цих цілей з цілями її найближчого «політичного сусіда». Якщо вжиті заходи мають функціонувати належним чином, не говорячи вже про дотримання демократичних стандартів, ця ясність не може бути обмежена лише авторами політики. Однак нині, здається, є велика плутанина громадськості щодо цих двох питань. Беручи до уваги провал своєї внутрішньої політики інтеграції із середини/кінця 1990-х років, політики деяких країн-членів ЄС почали сумніватися у корисності своєї конкретної національної моделі. Вони шукали натхнення для інших моделей і досліджували нові уявлення про суспільство для власної політики. Проте, оскільки деякі національні моделі, особливо моделі Великобританії та Франції, розвивалися в явній суперечливості одна одній, національні політики так само зазнали змін.

Натепер поняття локальної міграційної політики та політики інтеграції нерозривно поєднані з поняттями локальної демократії та децентралізації. У дослідницькій спільноті зростає інтерес до місцевого управління міграцією та інтеграцією. Дослідження вказують на місцевий поворот у політиці інтеграції, при цьому органи місцевого самоврядування стають важливими суб'єктами політики інтеграції. Цікавим та актуальним є досвід Данії та Швеції у цьому питанні. Незважаючи на різну інтеграційну політику, центральні уряди обох країн посилили свій контроль та вплив на місцевому рівні і тим самим ускладнили формування власною політикою інтеграції органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що контроль за ключовими аспектами міграційної політики завжди залишався та має залишатися за державою. Локальна демократія та місцева міграційна політика сприяють інтеграції та соціалізації іммігрантів, а також вирішують нагальні питання на локальному рівні. Тобто замість вивчення національних моделей інтеграції, основна увага приділяється розумінню того, чи реалізується національна політика на місцевому рівні, і як муніципалітети формують власну політику. На думку Х. Емільсона, «місцеві органи влади збільшують своє значення як суб'єкти політики інтеграції». Також дослідник вважає, що «національні моделі інтеграції все ще мають великий вплив на місцевому рівні, і що існує суперечність між національною та місцевою політиками інтеграції, більшість досліджень вказує на зростаючу невідповідність між національним та місцевим рівнями» [4]. Дослідник пояснює це наявністю двох підходів до інтеграційної політики: місцевого праг-

матизму та локального. Підхід місцевого прагматизму стверджує, що існує специфічний місцевий вимір інтеграційної політики, що характеризується більшою тенденцією пристосовуватися до етнічного різноманіття та вирішувати проблеми інтеграції прагматичним шляхом. Локальний підхід стверджує, що не існує національних чи місцевих моделей інтеграції, але місцева політика унікально формується за допомогою специфічних проблемних, політичних та політичних установок у різних містах. Обидва підходи припускають розпад національних інтеграційних моделей та вказують на важливість вивчення інтеграційної політики поза національними рамками.

Ступінь залученості іммігрантів та причини їх політичної неучасті (обмеження дій, політична активність, недовіра до органів місцевого самоврядування, низький рівень політичної культури) впливають на процеси створення та реалізації локальної міграційної політики, оскільки наявні проблеми можуть завадити проведенню заходів з реалізації, а значить помилки були наявні ще на першому етапі створення. Процес інтеграції не буде успішним без якісної участі всіх політичних акторів. «Країни-донори імміграції є важливою ланкою політики інтеграції та сприяють не лише включенню в громадянське суспільство країни-реципієнта, а й забезпечують повернення іммігрантів на батьківщину. Створення моделі циркулярної міграції як елемента міграційного менеджменту для вирішення проблем міграційної кризи неможливе без дуалістичної діяльності вихідних та заключних країн транзиту» [2, с. 183].

«Питання інтеграції іммігрантів не набуло актуальної підтримки серед українських політичних сил, оскільки здебільшого Україна є країною транзиту та іммігранти не розглядають її як кінцеву точку міграційного потоку. Натомість широкого загалу набуло питання внутрішньої міграції та інтеграції внутрішньо переміщених осіб. Така категорія мігрантів потребує особливої політичної підтримки, однак не має потреби у політичній інтеграції, оскільки політична культура не відрізняється від політичної культури суспільства-реципієнта. Щодо інших категорій іммігрантів діють програми щодо інтеграції в усі сфери діяльності держави, однак лише на загальнодержавному рівні. До масових міграційних процесів регіональні та місцеві політичні інститути України не адаптовані. Якщо країни ЄС намагаються виокремити ідеальну модель запровадження політики інтеграції, то в Україні відсутній комплексний підхід у розробці міграційної політики, тому з цієї сфери необхідно починати глобальні трансформації, які стануть ефективними в умовах децентралізації. Політика інтеграції передбачає часткове та/або повне надання іммігрантам політичних та громадянських прав. В умовах суспільства-реципієнта

іммігранти починають брати участь у соціальних та економічних процесах, що неможливо без отримання певних громадянських та політичних прав. Це підсилюється також зв'язком іммігрантів з країнами-донорами імміграції на рівні культурних або релігійних асоціацій» [2, с. 183–184].

Яскравим прикладом є події вересня 2021 року, коли Україна прийняла більше 100 біженців з Афганістану та розмістила їх в Одесі. Незважаючи на оперативну зустріч та транспортування біженців з аеропорту до регіону, оформлення та реєстрація біженців у міграційній службі зайняло близько доби. Питаннями з розміщення та допомоги біженцям зайнялася афганська громада міста Одеси, відповідно, ця громада буде першою ланкою, яка допоможе біженцям з адаптацією та інтеграцією у суспільство. Хоча класично це має бути затверджений напрям регіональної політики в контексті державної політики, що буде включати у себе питання освіти іммігрантів (а саме питання мови), працевлаштування, соціального забезпечення тощо. Така сама політика має проводитися і для місцевих жителів для того, щоб зменшити рівень напруженості та незадоволеності у суспільстві. За свідченням місцевих ЗМІ, в Одесі біженці з Афганістану стикнулися з проблемами житла, оскільки місцеві жителі неохоче надають в оренду квартири та житлові приміщення багатодітним афганським родинам. Декому з біженців вдалося винайти житло на околиці міста, однак саме житло виявилось в незадовільному стані. Зі свого боку міграційна служба наголошує, що ніхто з біженців не звертався до служби із заявами про допомогу [Див. дет. 1]. Варто наголосити, що класично іммігранти та біженці є доволі замкненою структурою, також усередині цієї «структури» є страх за життя та страх бути поверненим на територію країни-донора, тому, як правило, іммігранти неохоче йдуть на контакти з місцевою владою та поліцією. Інша проблема, з якою стикнулися іммігранти в Україні на локальному рівні, – проблема з житлом, соціальним забезпеченням (відсутність тимчасового житла, грошових субсидій), працевлаштування, освіта тощо. Тому не дивно, що наступним кроком, який можуть зробити мігранти, стане зміна пріоритетів та розгляд України як країни-транзиту. Оновлення підходів до міграційної політики та розробка локальних концепцій міграційної політики із залученням широких кіл осіб – це те, чого потребує Україна нині, а ситуація з біженцями з Афганістану дозволяє зробити висновок, що українська міграційна політика поки не готова швидко реагувати на виклики, хоча нині є істотне покращення у зв'язку із проведенням низки реформ.

Висновки. Локальна міграційна політика та локальна демократія є нерозривними елементами та сприяють покращенню функціонування міграційної політики загалом. Міграційна криза

в Європі змусила уряди країн трансформувати власну міграційну політику, а процеси децентралізації дозволили імплементувати її складники та реалізовувати локальні проекти, спрямовані на адаптацію та інтеграцію іммігрантів. Щодо України, то наша країна поки не готова застосовувати європейські моделі локальної міграційної політики, однак непотрібно реалізовувати готові моделі. Україна може використовувати європейську практику та уроки, вдалі та невдалі моменти для створення власної локальної міграційної політики як складової частини державної міграційної політики в контексті децентралізації. Однак цей процес є довготривалим не лише за своїм створенням, а й за часом імплементатії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. «В Одессу прибыли первые беженцы из Афганистана». URL: <https://dumskaya.net/news/v-odessu-pribyli-pervye-bezhentcy-iz-afganistana-150283/>.
2. Швець С.Л. Сучасний міграційний процес: позитивні та негативні наслідки для європейських країн : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса. 2019. 213 с.
3. Breugel I. Towards a typology of local migration diversity policies. URL: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-020-00179-0>.
4. Emilsson H. A national turn of local integration policy: multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. URL: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-015-0008-5>.
5. Sabchev T. Against all odds: Thessaloniki's local policy activism in the reception and integration of forced migrants. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2020.1840969?src=recsys>.
6. Schammann H. Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2021.1902792>.
7. Solon Ardittis Migration Policy Practice Summer 2020. *MIGRATION POLICY*. Vol. X, Number 3, July–August 2020. P. 2.

REFERENCES:

1. “V Odessu pribyli pervye bezhentsy iz Afganistana” (2021) [The first refugees from Afghanistan arrived in Odessa]. Retrieved from: <https://dumskaya.net/news/v-odessu-pribyli-pervye-bezhentcy-iz-afganistana-150283/>.
2. Shvets, S.L. (2019). Suchasnyi migratsiyinyi process: pozytyvni ta negatyvni naslidky dlya evropeyiskyh krain: dis. ... kand. polit. nauk: 23.00.02 [Modern migration process: positive and negative consequences for European countries]. Odesa. 2019. 213 p.
3. Breugel, I. (2020). Towards a typology of local migration diversity policies. Retrieved from: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-020-00179-0>.
4. Emilsson, H. (2015). A national turn of local integration policy: multi-level governance

dynamics in Denmark and Sweden. Retrieved from: <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-015-0008-5>.

5. Sabchev, T. (2020). Against all odds: Thessaloniki's local policy activism in the reception and integration of forced migrants. Retrieved from: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2020.1840969?src=recsys>.

6. Schammann, H. (2021). Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany. Retrieved from: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2021.1902792>.

7. Solon Ardittis (2020). Migration Policy Practice Summer 2020. MIGRATION POLICY. Vol. X, Number 3, July–August 2020. P. 2.

Formation of local migration policy in the context of local democracy

Shvets Svitlana Leonidivna

Candidate of Political Science,
Assistant at the Department
of Political and Law
South Ukrainian National Pedagogical
University named after K. D. Ushynsky
Staroportofrankovskaya str., 26,
Odesa, Ukraine

The article is considered the processes of formation of local migration policy in the context of local democracy. It is determined that local migration policy is not a new phenomenon for European countries, as its principles were used in the fight against the migration crisis. It has been identified that municipalities are the final link in the flow of migration, so they need to expand their powers to effectively manage migration in a crisis. There is analyzed that the integration of immigrants into society is the prerogative of municipalities. It is also determined that innovations in the field of local migration projects often start with municipalities, as public policy does not cover such issues with its powers. The development of an integration plan can be used as a sign of the municipality's activity to strategically interact with migration and the diversity associated with migration. It is investigated that the local migration policy depends on the region of its implementation, its features, national-cultural, historical and economic development. It is determined that the peculiarity of local migration policy is the consideration of the immigrant as an integral part of society. There are analyzed the experiences of European countries and their practice of implementing similar projects. It is investigated that decentralization is not only a positive factor for the formation of local migration policy, but also a necessary condition for the implementation of tasks. Local democracy and local migration policy promote the integration and socialization of immigrants, as well as address pressing issues at the local level. Ukraine has only just begun its path to decentralization, and these steps should be reflected in migration policy. It is determined that the Ukrainian migration policy is slow to respond to challenges, in addition, the local migration approach should include the regional aspect of regional development. It is determined that the reform has a positive effect on Ukrainian migration policy.

Key words: local migration policy, municipalities, local democracy, decentralization, integration.