УДК 314.7
DOI: 10.53317/2786-4774-2022-1-3

Міграційна політика у великих містах: доцільність розроблення, зміст та пріоритети

Олена Малиновська,
доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, Національний інститут стратегічних досліджень

Olena Malynovska,
Doctor of Science (public administration), chief researcher,
National Institute for Strategic Studies

ORCID 0000-0001-5305-0253
malynovska53@gmail.com

Анотація. У статті аргументовано необхідність посилення уваги до реалізації міграційної політики у великих містах та окреслено основні напрями відповідної діяльності. В Україні, як і у всьому світі, найбільші міста є центрами тяжіння і для внутрішніх, і для зовнішніх мігрантів. Правила щодо прибуття, перебування іммігрантів, доступ до ринку праці, надання міжнародного захисту тощо встановлюються загальнонаціональним законодавством, проте конкретні заходи з їх реалізації відбуваються на місцях. Попри це питання міграції далеко не завжди враховується в планах розвитку міст, часто залишається поза увагою місцевої адміністрації.

Потреба у розробленні заходів з реалізації міграційної політики на міському рівні зумовлена тим, що швидкі темпи урбанізації й міграція, інтенсивність якої зростає, викликають нові ризики, проте водночас відкривають нові можливості. Трудовий та інтелектуальний потенціал мігрантів, привнесені ними ідеї та вкладені кошти є важливим чинником розвитку міст. Значення міграційного менеджменту в містах особливо зросло на тлі масових вимушених переміщень, спричинених агресією Російської Федерації. Переважна більшість з півтора мільйона внутрішньо переміщених осіб, змушених залишити місця попереднього проживання внаслідок подій на Донбасі 2014 р., були містянами, які шукали притулку так само в містах. Концентрація населення у великих містах закономірно посилиться в період відновлення після завершення повномасштабної російсько-української війни, причому не лише за рахунок громадян, а й іноземців, спеціалістів та працівників, які залучатимуться в інтересах відбудови економіки.

Міграційний менеджмент у великих містах не обмежується лише реалізацію делегованих їм з центрального рівня функцій, він має бути спрямований на забезпечення прав мігрантів, функціональної та культурної інтеграції в міське середовище, а також використання потенціалу мігрантів для розвитку міст та збагачення і урізноманітнення міського життя. На міському рівні реалізація міграційної політики має розвиватися за кількома основними напрямами, головні серед яких — забезпечення людських прав мігрантів, створення умов для їхньої інклюзії до міської громади. Досягнення цілей міграційної політики у великому місті передбачає комплексний підхід, інституційне та ресурсне забезпечення, тісну співпрацю місцевої влади, громадянського суспільства, бізнесу та самих мігрантів.

Ключові слова: міграційна політика, метрополіси, міський розвиток, права мігрантів, інтеграція мігрантів, капітал різноманіття.

Migration policy in large cities: expediency of development, content and priorities

Abstract. The article argues the necessity to increase attention to the implementation of migration policy in large cities and outlines the main areas of relevant activities. In Ukraine, as well as in the rest of the world, the largest cities are centers of attraction for both internal and external migrants. Rules on the arrival, residence of immigrants, access to the labor market, granting international protection, etc. are established by national law, but specific measures for their implementation take place at the local level. Despite this, the issue of migration is not always taken into account in urban development plans, and is often overlooked by local administrations.

The need to develop measures to implement migration policy at the city level is due to the fact that the rapid pace of urbanization and migration, the intensity of which is increasing, pose new risks, but at the same time open new opportunities. The labor and intellectual potential of migrants, the ideas they bring and the money they invest are important factors in urban development.

The importance of migration management in cities has grown especially due to the mass forced displacements caused by aggression of Russian Federation. The vast majority of the 1,5 million internally displaced persons forced to flee their former residence as a result of the events in Donbass in 2014 were city dwellers seeking refuge in cities. The concentration of the population in large cities will naturally increase during the recovery period after the end of the full-scale Russian-Ukrainian war, not only at the expense of Ukrainian citizens but also foreigners, specialists and workers who will be involved in rebuilding the economy.

Migration management in large cities is not limited to the implementation of the functions delegated to them from the central level, it should be aimed at ensuring the rights of migrants, functional and cultural integration into the urban environment, and using the potential of migrants to develop cities and enrich and diversify urban life. Implementation of the migration policy at the city level should be developed in several key areas, the main of which are ensuring the human rights of migrants, creating conditions for their inclusion in the urban community. Achieving the goals of the migration policy in a large city involves an integrated approach, institutional and resource provision, close cooperation between local authorities, civil society, business and migrants themselves.

Key words: migration policy, metropolises, urban development, migrants' rights, integration of migrants, diversity capital.

Постановка проблеми та актуальність дослідження. Міграція є глобальним феноменом. Однак її наслідки відчуваються передусім на локальному рівні. По-перше, міграція призводить до перерозподілу населення між населеними пунктами, регіонами, країнами. Переважно за рахунок міграції відбувається урбанізація, що останні сто років є чи не найочевиднішим глобальним трендом. По-друге, мігранти — це люди зі своїми щоденними проблемами і потребами, задоволення яких відбувається там, де людина живе. Їхня інтеграція, реінтеграція, захист прав, освіта, економічна активність та здоров'я великою мірою лежать у сфері відповідальності місцевої влади. Якщо правила щодо прибуття, перебування іммігрантів та відповідальність за їх порушення, доступ до ринку праці,

процедури надання міжнародного захисту тощо регламентуються загальнонаціональним законодавством, то конкретні заходи з їх реалізації відбуваються на місцях. Причому метрополіси, наприклад, Берлін, Відень чи Бірмінгем, формували власні стратегії прийому та інтеграції мігрантів та біженців задовго до того, як такі стратегії було розроблено на національному рівні. У декларації Глобального парламенту мерів (заснованого у 2017 р. міжнародного руху місцевого самоврядування) очільники міст закликали уряди та міжнародні організації залучати міста до вироблення та імплементації міграційної політики, розроблення інноваційних підходів до менеджменту у сфері міграції, передачі на місцевий рівень необхідних ресурсів та повноважень [1].

Це цілком прагматична відповідь на об'єктивну реальність. Адже більшість міжнародних мігрантів проживає у великих містах. Мешканцями міст є приблизно 92% іммігрантів у США, 95% у Великобританії та Канаді, 99% в Австралії. У великих містах проживали 61,3% іммігрантів з-поза співдружності в ЄС [2]. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців міськими жителями є 60% усіх біженців у світі та 80% внутрішньо переміщених осіб [3]. Що ж до внутрішніх мігрантів — саме переміщення у напрямі село — місто та мале місто — метрополіс були, є і вочевидь залишатимуться в найближчому майбутньому панівним вектором внутрішніх міграцій.

Цілком у руслі глобальних тенденцій в Україні найбільші міста є центрами тяжіння і для внутрішніх, і для зовнішніх мігрантів. Проте питання міграції далеко не завжди враховується в планах розвитку міст чи районів, часто залишається поза увагою місцевої адміністрації, більше того, сприймається доволі негативно. Адже швидке зростання чисельності містян потребує удосконалення міської інфраструктури, громадського транспорту, підвищення потужності закладів охорони здоров'я та освіти, вирішення проблеми відходів тощо. Це вимагає від міської влади значних зусиль та виділення завжди дефіцитних ресурсів. За таких умов інколи виникає спокуса нездатність впоратися з міськими проблемами пояснити неконтрольованим припливом населення, яке перевищує спроможність служб міста.

Повсякчас стикаючись з необхідністю розв'язання проблем, зумовлених припливом населення, українські міста, однак, не є наразі помітними акторами реалізації міграційної політики. Місцева влада зазвичай не бачить потреби ні в розробці певних планів чи програм у відповідній царині, ні в інституційному забезпеченні їх виконання. Проте і власний, і зарубіжний досвід переконливо засвідчує доцільність набагато більшого впливу місцевої влади на впорядкування міграційних проблем, які на тлі глобальної інтенсифікації міграції лише загострюватимуться. Тим більше, що децентралізація сприяє зростанню спроможності міст у їх розв'язанні, як і підвищенню відповідальності за добробут і корінних, і прибулих городян. Гостро посилює потребу активізації ролі місцевої влади і місцевих громад у розв'язанні міграційних проблем спричинена російським вторгненням в Україну міграційна криза, що виникла через вимушену міграцію за кордон чи в межах держави не менш як третини населення країни.

У зв'язку з цим **метою статті** є визначення місця і ролі великих міст у реалізації державної міграційної політики в Україні, основних цілей та напрямів відповідної діяльності. Для досягнення мети статті застосовані системний, порівняльний, структурно-функціональний та інші загальнонаукові методи пізнання.

Аналіз досліджень і публікацій. Політичні та наукові дискусії щодо міграції та управління нею здебільшого стосуються міграційної політики держав. Проте останніми роками міграція в контексті урбанізації перетворилася на одну із ключових для світової спільноти тем, яка активно обговорюється науковцями та політиками-практиками. Відповідне питання є суттєвим для досягнення вироблених ООН цілей сталого розвитку, зокрема цілі 11 — забезпечення відкритості, безпеки, життєвої спроможності та екологічної стійкості міст та населених пунктів [4]. Йому присвячено значну увагу в Новій програмі розвитку міст, затвердженій Генеральною асамблеєю ООН у грудні 2016 р. [5], основна ідея якої — розвиток міст для всіх, зокрема і для мігрантів. Відповідно до документа, сталий міський розвиток в інтересах інтеграції та викорінення бідності передбачає, крім іншого, повну повагу до прав людини біженців, внутрішньо переміщених осіб, мігрантів незалежно від їхнього міграційного статусу. У Новій програмі розвитку міст визнається, що переміщення великих мас населення в міста викликає низку проблем, проте може також зробити вагомий соціальний, економічний та культурний внесок у міське життя. Для цього необхідно, щоб місцева влада створювала умови, які б дали змогу мігрантам конструктивно брати участь у житті міст та зміцненні зв'язків між містами та сільськими регіонами.

Активно розробляє питання управління міграціями на місцевому рівні Міжнародна організація з міграції (МОМ), яка присвятила мігрантам у містах доповідь про світову міграцію 2015 року [6]. МОМ виробила сутнісні принципи міської міграційної політики, які полягають у: відповідності міжнародним стандартам із захисту прав мігрантів; формуванні політики комплексно, за участі різних гілок влади та відомств; взаємодії з партнерами, тобто бізнесом та профспілками, громадськими об'єднаннями, діаспорами та власне мігрантами, а також іншими країнами та міжнародними організаціями [7].

Керуючись ними та аналізом ситуації в різних країнах світу, зокрема реалізації власних проєктів, МОМ запропоновано Інструменти для пов'язаних з міграцією елементів стратегії міської стійкості, покликані допомогти містам ідентифікувати елементи загальнонаціональної системи управління міграціями, важливі для міграційного менеджменту на міському рівні, а також сформулювати напрями, діючи за якими міста можуть сприяти належному регулюванню міграції [8].

Впливу міграції на великі міста було присвячено документ Міжнародного економічного форуму за 2017 рік [2], у якому представлено інформацію щодо міграційної ситуації в 22 найбільших містах світу, проаналізовано вплив на соціально-економічну ситуацію в них, розвиток міської інфраструктури, соціальну згуртованість тощо. Було підкреслено, що в умовах децентралізації роль місцевої влади значно зростає, зокрема

й у сфері міграції, що вимагає належної політичної волі та інституційної спроможності для розроблення та імплементації ефективної інноваційної політики щодо біженців та мігрантів.

Зрозуміло, що доповіді та політичні документи провідних міжнародних організацій були сформовані на підставі численних розвідок політологів, урбаністів, міграцієзнавців. Умовно їх можна поділити на дві групи. Представники першої з них першорядну увагу приділяли процесам формування міграційної політики на найвищому рівні, аналізуючи діяльність держави та різних політичних сил, тоді як другої — застосовували плюралістичний підхід, підкреслюючи значущість участі громадянського суспільства, зокрема самих мігрантів, та діяльності місцевої влади у забезпеченні такої участі. Одним із результатів цих досліджень було припущення щодо більшої здатності місцевої влади давати раду викликам міграції та знаходити прагматичні відповіді на них [9].

Локальний вимір формування та реалізації міграційної політики базується на широкому розумінні її суті. Якщо традиційно до функцій міграційної політики відносили прикордонний контроль, порядок видачі віз, правила перебування та працевлаштування іноземців, то, відповідно до більш сучасного погляду на міграційну політику, її завдання полягає у формуванні суспільного клімату та соціально-економічних умов, які гарантують вільне та свідоме прийняття особою рішення про міграцію, гарантують безпечні, впорядковані та регульовані переміщення. Це завдання постає не лише перед державою, а й на локальному рівні, де з урахуванням місцевих умов та особливостей розробляються різноманітні соціально-економічні, культурні, а також цільові програми з прийому, облаштування та інтеграції мігрантів.

В українській науковій літературі робіт, присвячених обґрунтуванню та аналізу імплементації міграційної політики на місцевому рівні, замало. Найбільш помітною з них є колективна монографія „Регіональна міграційна політика та механізми її реалізації" [10] за науковою редакцією У. Садової (U. Sadova), підготовлена фахівцями Інституту регіональних досліджень НАН України, яку присвячено визначенню місця міграції в системі регіональної економіки і політики, її ролі у розвитку територій. Основна увага в цій та інших роботах на відповідну тему приділяється західноукраїнському прикордонню, тобто регіону, що характеризується наймасовішою трудовою міграцією за кордон. Проте проблематика міграційної політики у містах українськими науковцями не розглядалася, що й визначає новизну цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Потреба у розробленні заходів імплементації міграційної політики на місцях зумовлена тим, що швидкі темпи урбанізації і міграція, інтенсивність якої зростає, викликають нові ризики, проте водночас відкривають нові можливості як для самих мігрантів, так і для громад, звідки вони походять і куди прибувають, а також для урядів та місцевого самоврядування країн, у яких відбуваються ці процеси.

Головним викликом, пов'язаним із міграцією, є, безумовно, зростання різноманіття, не лише етнонаціонального, мовного, культурного,

релігійного, а й соціального, що значно ускладнює завдання забезпечення згуртованості міського населення, інклюзії, особистої та громадської безпеки. Водночас трудовий та інтелектуальний потенціал мігрантів, привнесені ними ідеї та вкладені кошти є, безумовно, важливим чинником розвитку міст. Численні дослідження, здійснені в різних куточках світу, доводять, що етнічне та культурне різноманіття позитивно впливає на темпи зростання продуктивності праці, сприяє розширенню асортименту товарів, послуг та навичок, що пропонуються для споживання, інтенсифікує виробництво та інновації і все частіше розглядається як важлива конкурентна перевага [6].

Треба зазначити також, що певні можливості для прискорення розвитку міграція створює не лише для міст вселення, а й для тих, звідки походять мігранти, завдяки грошовим переказам та нематеріальним трансфертам у формі знань та досвіду, ділових зв'язків, промоції інвестицій тощо.

Мігранти значною мірою впливають на сучасний вигляд великих міст, їх господарську діяльність та культурне життя. Водночас міста, які приймають мігрантів, їхні жителі та інституції визначають умови, в яких перебувають мігранти, їхні життєві перспективи.

Основними сферами, де взаємодіють корінні та прибулі мешканці міст, є ринок праці, ринок житла, сфери освіти та охорони здоров'я. Матиме ця взаємодія характер співпраці чи перетвориться на конкуренцію, залежить від багатьох чинників, зокрема, від рівня розвитку міст та їх економічної та інституційної спроможності, складу та характеристик мігрантів, а також, безумовно, політики щодо міграції і на національному, і на місцевому рівнях.

Таким чином, реалізація міграційної політики у містах, куди прямують мігранти, має бути спрямованою на усунення перешкод для їхньої повноцінної інтеграції в місцеві громади, створення умов для щонайповнішого використання трудового та інтелектуального потенціалу прибулих в інтересах загального добра, водночас із запобіганням виникнення кризових ситуацій, спричинених збільшенням навантаження на міські структури, забезпечення основних прав і свобод і мігрантів, і корінних мешканців.

Метою впливу на міграційні процеси в містах, звідки мігранти вибувають, крім створення умов для затримання населення в них, має бути підтримка зв'язків з земляками, які виїхали, заохочення їхніх матеріальних та нематеріальних внесків у розвиток своєї малої батьківщини.

Усе більше міст світу розробляють власні програми роботи з мігрантами та різноманітні інструменти з їх реалізації. Якщо ще 20—30 років тому швидке зростання населення міст розглядалося як виклик, урбаністи вважали, що найраціональнішим виходом із труднощів, з якими стикаються міста внаслідок напливу населення, є уповільнення процесу міграції, вжиття заходів до утримання сільського населення в місцях проживання, то нині зрозуміло, що загальмувати стрімку урбанізацію неможливо. Водночас міграція дедалі частіше сприймається містами не як проблема, а як ресурс для прискорення розвитку. „Ми такі багаті та щасливі, — заявив мер міста Штутгарта, — тому що у нас так багато мігрантів" [11].

Традиційні підходи до міського планування і управління вимагають інноваційного оновлення, щоб трансформувати міграційну загрозу в ресурс для міського розвитку. На основі аналізу передового досвіду міст світу дослідники виокремили кілька вартих уваги і врахування підходів. Серед них планомірний урбаністичний розвиток, розширення міст, програми реновації міських нетрів, розбудова приміських поселень, побудова нових міст [12].

Так, планомірний урбаністичний розвиток передбачає використання наявної інфраструктури для розміщення груп мігрантів, ущільнення та мінімізацію територіального розростання міст. Міська реновація сприяє розселенню мігрантів у наявних міських районах та забезпечує оптимізацію міської інфраструктури способом заохочення інвестицій та розвитку ринку нерухомості. Розбудова приміських поселень пов'язана з виробництвом продуктів та послуг і, відповідно, створенням нових робочих місць, що відповідає інтересам і місцевих громад, і мігрантів.

Враховуючи інтенсивність міграційних процесів в Україні, той факт, що країна є чи не найбільшим постачальником робочої сили на міжнародний ринок праці в Європі і водночас приймає мігрантів та біженців на своїй території, а також використовується для транзиту, удосконалення міграційної політики держави за рахунок її локалізації на часі. При цьому на першорядну увагу заслуговує розвиток системи міграційного менеджменту великих міст, у першу чергу столиці, куди спрямовані численні міграційні потоки.

Значення реалізації міграційної політики на міському рівні особливо зросло внаслідок масових вимушених переміщень, спричинених окупацією Російською Федерацією Криму та частини території Донецької та Луганської областей. Переважна більшість з півтора мільйона внутрішньо переміщених осіб є містянами, які шукали притулку так само в містах, оскільки є носіями „міських" професій та кваліфікацій, звикли до міського способу життя. Крім того, великі міста пропонують ширші можливості працевлаштування та пошуків житла. Хоча життя в них порівняно дорожче, проте й заробітки вищі. Статистика ВПО свідчить про їх поступовий перерозподіл на користь великих міст. Особливо помітним є процес концентрації ВПО в столиці та столичній агломерації. За даними Мінсоцполітики, яке здійснює реєстрацію ВПО, у Києві та Київській області у 2021 р. пооживали 234 тис. переселенців, або 16% з їх кількості, тоді як у 2019 р. — 15%, в 2016 р. — 13% [13].

Воєнна агресія Російської Федерації призвела до масової вимушеної мобільності населення і значних руйнувань. Не менш численні міграційні переміщення викличе також і повоєнне відновлення. Слід очікувати подальшої концентрації населення у великих містах, які потребуватимуть робочої сили для відбудови і пропонуватимуть ширший вибір можливостей для облаштування. Міграційний приплив до великих міст формуватиметься не лише за рахунок повернення їхніх мешканців, а й прибуття внутрішньо переміщених осіб, які, втративши домівку в інших регіонах, прагнуть заробити на її відновлення або переселитися в міста для постійного проживання. Якщо більшість іноземців унаслідок війни покинули Україну, то реалізація планів відбудови її економіки з використанням іноземної допомоги та інвестицій зумовить приплив іноземних мігрантів,

висококваліфікованих спеціалістів і менеджерів, а також рядових виконавців. Усе це потребуватиме серйозної уваги з боку міської влади.

Як свідчить і міжнародний досвід, і аналіз аналітичних напрацювань, для запровадження в містах успішного міграційного менеджменту потрібні певні умови, серед яких передусім належна законодавча база, що формується в рамках міграційної політики держави. Досягнення цілей міграційної політики у містах неможливе без тісної співпраці місцевої влади, громадянського суспільства, бізнесу та самих мігрантів. Як і у випадку будь-яких інших аспектів регулювання міграцій, неодмінною складовою впливу на міграційні процеси у великих містах є міжнародний діалог та співпраця, вивчення та врахування передового зарубіжного досвіду.

Під час обґрунтування ролі метрополісів в імплементації міграційної політики закономірно виникає питання щодо співвідношення міграційного менеджменту в містах із загальнонаціональною системою регулювання міграції. Звичайно, локальна управлінська діяльність у будь-якій сфері може розвиватися лише в рамках загальнонаціональних політичних підходів та законодавства, яким встановлюються загальні норми і правила, в нашому випадку щодо переміщень населення, прав внутрішньо переміщених осіб, статусу іноземців, процедур надання міжнародного захисту тощо. Великі міста, водночас, крім забезпечення виконання на місцевому рівні загальнонаціональних приписів, здатні артикулювати конкретні потреби людей, як містян у цілому, так і мігрантів. У метрополісах найбільш гостро відчуваються недоліки та прогалини міграційної політики держави. Наприклад, жорсткі заходи прикордонного контролю та протидії неврегульованій міграції можуть спричинити ризик „зависання" мігрантів без правових підстав та засобів до існування, які накопичуються саме у великих містах. А обмеження у працевлаштуванні мігрантів — викликати їх витіснення на чорний ринок праці, у неформальну зайнятість, унаслідок чого зростають ризики зловживань та порушення прав працівників, місто недоотримує податкові надходження. Тому, спираючись на знання ситуації та власний досвід розв'язання міграційних проблем на місцевому рівні, місто може виступати драйвером удосконалення загальнонаціональної міграційної політики.

Розробляючи міські заходи з реалізації політики щодо мігрантів, необхідно зважати на те, що їхній склад неоднорідний. Сутнісним стосовно потреб прибулого населення є громадянська належність та правовий статус. Зрозуміло, що становище мігрантів, які є громадянами країни, відрізняється від становища іноземців. Так само в різній ситуації перебувають іноземці, які мають дозвіл на постійне чи тимчасове проживання, і такі, які перебувають у неврегульованому правовому становищі.

Необхідно підкреслити, що, хоча українська громадськість та особи, які приймають рішення, здебільшого стурбовані прибуттям іноземців, особливо тих, які значно відрізняються від місцевого населення, в українському контексті, що характеризується продовженням урбанізації та все більшою концентрацією населення в кількох метрополісах, на не меншу увагу заслуговує внутрішня міграція, як для постійного проживання, так і навчальна, маятникова трудова тощо.

Нагадаємо, що найбільшими групами мігрантів, характеристики та інтереси яких відрізняються, є економічні мігранти, освітні мігранти, внутрішньо переміщені особи та біженці. Зокрема, економічні та освітні мігранти, як правило, не розраховують на чиюсь підтримку, користуються власними соціальними зв'язками, їхнє прибуття вмотивоване бажанням покращити свої життєві перспективи. Водночас ВПО та біженці мігрують вимушено, непідготовлено, втрачають внаслідок міграції майно, соціальне становище, потребують екстреної допомоги.

Економічні мігранти зазвичай прибувають на роботу до міста, залишаючи сім'ї у місці постійного проживання, возз'єднуються з ними лише тоді, коли переселяються в міста для постійного проживання. Здебільшого це люди в активному працездатному віці. Водночас внутрішньо переміщені особи та біженці найчастіше прибувають сім'ями, у складі яких діти та особи похилого віку. Значно більшими, ніж у економічних мігрантів, є їхні потреби у послугах освіти та охорони здоров'я, тому навантаження на відповідні структури міста у зв'язку з прибуттям цих категорій мігрантів є більшим.

Для врахування строкатості складу мігрантів, розробляючи адресовані їм заходи, необхідно мати актуальні та перевірені дані щодо їх чисельності та основних характеристик, працювати над збагаченням статистичної інформації, яка б дала змогу міській владі адекватно реагувати на проблеми, пов'язані зі збільшенням населення.

Основним джерелом знань про населення лишається перепис, проведення якого очікувалося в 2023 році, хоча, вочевидь, через війну він буде вкотре відкладений. Попри його важливість, необхідно зазначити, що дані перепису недостатні для оцінки чисельності та складу мобільного населення у великих містах, оскільки перепис проводиться по домогосподарствах і зазвичай охоплює лише тих мешканців, які офіційно зареєстровані за місцем проживання. Неврахування наявності в місті населення, яке фактично тут проживає, проте не є зареєстрованим, може створити для міської влади серйозні труднощі для планування міського розвитку та забезпечення містян необхідними послугами. Крім того, оскільки міжпереписний період зазвичай становить 10—12 років, а в Україні він затягнувся на понад 20 років, у разі інтенсивних урбаністичних процесів дані перепису швидко застарівають.

Недостатніми видаються також і дані поточного обліку міграції, який здійснюється органами статистики на основі інформації про реєстрацію/зняття з реєстрації за місцем проживання мешканців міста. Оскільки на сьогодні згідно з чинним законодавством працевлаштування чи навчання, доступ до основних адміністративних та соціальних послуг фактично не залежать від місця реєстрації, українці подеколи не поспішають повідомляти компетентні органи про зміну помешкання. Їх частка доволі значна — не менше 12% повнолітніх громадян [14], а у великих містах ще більша. За деякими оцінками від 15 до 30% містян тут проживають не в тому місці, де вони зареєстровані [15].

Тому, крім співпраці зі статистичними органами, адміністрації метрополісів конче потрібні власні дослідження, передусім у конкретних

локаціях міст, з використанням соціологічних та інших методів, з охопленням і постійного населення, і мігрантів та врахуванням того факту, що не всі прибулі зареєстровані у місті, хоча, по суті, є постійними мешканцями великих міст, формально зареєстрованими в інших населених пунктах.

В управлінських цілях необхідно знати не лише чисельність мігрантів, а й модель міграційних переміщень (маятникові, сезонні, постійні), соціально-демографічні характеристики мігрантів (вік, стать, освіта), статус економічної активності (наймані працівники, самозайняті, працедавці), сфери зайнятості та професійної діяльності. Вкрай важливою є інформація про правовий статус прибулих. Якщо щодо зареєстрованих мігрантів, як громадян, так і іноземців, такі статистичні дані відомі, то для їх отримання стосовно внутрішніх мігрантів, у місті незареєстрованих, а також іноземців у неврегульованому становищі потрібні інші методи оцінки.

Збір та аналіз даних має бути організований на постійній основі. Оскільки міграція є вкрай мінливим процесом, інформація повинна постійно оновлюватися.

Враховувати оцінки чисельності та складу, прогнози припливу/відпливу населення необхідно не лише під час розробки містобудівельних планів, планів розвитку громадського транспорту та різноманітних сервісів, а й у інформаційній роботі з населенням. Отримані дані щодо міграційної ситуації мають систематично поширюватися і в експертному середовищі, й серед громадськості з метою протидії спекуляціям на міграційній тематиці, що породжують різноманітні мігрантофобії.

Важливими є не лише збір даних, але й їх інтерпретація. Тому активізації потребують наукові дослідження міграційної ситуації в великих містах. Якщо міжнародній міграції, як з України, так і в Україну, присвячено доволі багато наукових розробок, то внутрішня міграція менше цікавить учених, украй рідко є предметом досліджень, хоча саме вона справляє вирішальний вплив на зміни чисельності та складу населення українських метрополісів. Міська влада має бути зацікавлена в результатах відповідних досліджень, необхідних для її успішного функціонування, бути замовником таких робіт, організовувати їх на систематичній основі.

Реалізація міграційної політики на міському рівні, як і на національному, має розвиватися за кількома основними напрямами. Перший і основний з них — забезпечення людських прав мігрантів. Беззастережний захист прав людини, і мігрантів, і корінних мешканців, є найбільш надійним засобом із запобігання виникненню соціальної напруги та міжетнічних конфліктів. Міграційна складова має враховуватися в міських планах та стратегіях з протидії расизму та ксенофобії, забезпечення правопорядку, протидії насильству та торгівлі людьми. Вкрай важливим є забезпечення безперешкодного доступу мігрантів до основних послуг, які надає своїм мешканцям місто, передусім з охорони здоров'я та освіти, правової допомоги.

В інтересах правопорядку та соціальної злагоди — забезпечення надійного правового статусу мігрантів, які проживають у місті. Це вимагає поваги до прав людини всіх мігрантів, незалежно від їхнього правового становища, адвокації врегулювання статусу прибулих працівників, шукачів притулку, декримінализації мігрантів з неврегульованим статусом.

Варто звернути серйозну увагу на забезпечення прав не лише іноземців, які прибувають в Україну, а й наших співгромадян, які в пошуках роботи та кращих життєвих перспектив мігрують до великих міст. Адже випадки, коли вони зазнають дискримінації, не такі вже й рідкісні і пов'язані передусім із неформальною зайнятістю, незабезпеченістю житлом та побутовими проблемами, обмеженістю доступу до важливих соціальних послуг, зокрема, з охорони здоров'я, тощо.

Питання захисту людських прав та забезпечення умов для інтеграції ще більш актуальні для мігрантів, які належать до найбільш вразливих груп, таких як шукачі притулку, біженці та внутрішньо переміщені особи. Правових гарантій, захисту від дискримінації та допомоги в інтеграції потребують також і іноземці-студенти та працівники. Якщо міська влада ігноруватиме такі потреби, це може призвести до сегрегації, наростання нетерпимості, радикалізації і частини прибулих, і деяких місцевих мешканців, правопорушенням та зростанню злочинності.

Слід наголосити, однак, що протидія дискримінації, захист прав мігрантів є необхідними, але недостатніми для їхньої інтеграції в суспільство і забезпечення безконфліктного існування в місті заходами. І влада, і громадськість мають докладати цілеспрямованих зусиль для інкорпорації мігрантів у міську громаду, забезпечення доступу до працевлаштування, освіти, соціальних послуг, сфери культури тощо.

Так, міські адміністрації різними способами можуть сприяти інтеграції мігрантів на ринку праці, передовсім забезпечити їхній доступ до необхідної інформації щодо умов та можливостей працевлаштування, а також консультативних послуг, курсів з підвищення кваліфікації чи перекваліфікації, правової допомоги у визнанні здобутих за кордоном документів про освіту. Ці функції часто виконують неурядові благодійні організації за підтримки міжнародних структур та фондів. Надання таким організаціям дієвої підтримки з боку адміністрації міст, з одного боку, сприятиме інтеграції мігрантів, а з другого — розвиткові громадянського суспільства.

Міські адміністрації можуть також виконувати роль посередника між працедавцями, місцевими працівниками та мігрантами, сприяти пошукам взаєморозуміння в інтересах усіх учасників ринку праці. Вони мають можливість сприяти інтеграції мігрантів на ринку праці у ролі працедавця, тобто залучати мігрантів, біженців, ВПО до роботи на підприємствах комунальної форми власності, а також у власних структурах.

Загально відомо, як із зарубіжного, так і українського досвіду, що мігранти схильні вирішувати питання працевлаштування шляхом самозайнятості, дрібного підприємництва, оскільки через відсутність соціальних зв'язків у новому місці проживання часто стикаються з труднощами у пошуках роботи. Міські адміністрації можуть підтримувати мігрантів-підприємців і забезпечуючи їм доступ до загальних програм розвитку підприємництва, і шляхом розроблення цільових програм, орієнтованих саме на мігрантів, на підтримку етнічного чи локального бізнесу з метою урізноманітнення та збагачення товарів та послуг, що пропонуються містянам.

Немає сумніву, що найбільш болісним і складним для прибулих до великих міст осіб є житлове питання. Особливо гостро воно стоїть перед вразливими групами, внутрішньо переміщеними особами та біженцями. Так, за даними національного моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами, станом на березень 2021 р. і через сім років після подій, які спричинили вимушене переселення, лише 12% ВПО мали власне житло, 15% залишалися мешкати у родичів чи знайомих, 60% змушені були орендувати житлові приміщення, що лягало важким тягарем на добробут домогосподарств [16]. Безперспективність розв'язання проблеми з житлом нерідко стає причиною повернення ВПО в місця попереднього проживання попри небезпеки, які можуть їх там очікувати. Біженці та шукачі притулку нерідко стикаються зі зловживаннями та дискримінацією, орендуючи житло, змушені його часто міняти, жити спільно з людьми, які не є членами їхніх сімей чи родичами.

Унаслідок значних руйнувань житлового фонду міст через російську агресію проблема житла лише загострилася. Соціального житла в містах не вистачає, воно потрібне не лише прибулим, а й місцевим мешканцям, які перебувають у складній життєвій ситуації, постраждали від війни. Тому надання тимчасово житла для шукачів притулку та ВПО як необхідний захід екстреної допомоги має бути лише першим кроком у здійсненні програм облаштування внутрішньо переселених осіб та віднайдення для них тривалого рішення. Беручи до уваги реальні фінансові можливості міст, найбільш перспективним, а часто й єдино можливим шляхом видається створення умов для самостійного будівництва житла ВПО, їхньої паритетної участі в будівельних проєктах, зокрема способом трудового внеску, пільгове кредитування таких проєктів, виділення під них земельних ділянок та сприяння в оформленні необхідної документації, що цілком має змогу забезпечити міська адміністрація. Ще одним варіантом є надання внутрішньо переселеним особам житла із вторинного житлового фонду, яке потребує реновації, за умови самостійного ремонту та облаштування і з перспективою подальшого викупу.

Що стосується економічних мігрантів, міська влада має працювати з компаніями, які потребують додаткової робочої сили і задовольняють цю потребу за рахунок мігрантів, заохочувати їх до облаштування дешевого, проте достойного житла для працівників.

Важливим принципом міської політики щодо облаштування мігрантів має бути спільна робота, тобто така співпраця, коли ВПО та інші категорії прибулих не є лише реципієнтами допомоги, а активно беруть участь у налагодженні свого життя в місцях вселення. З цією метою міська влада повинна активно співпрацювати зі самими мігрантами, їхніми громадськими об'єднаннями, залучати їх представників до своїх заходів, спільного прийняття конкретних рішень.

Мігрантські громади, діаспори не лише представляють інтереси своїх членів у спілкуванні із владою та населенням міста, а є центрами взаємної підтримки і взаємодопомоги мігрантів, які значно полегшують для них інколи доволі болісний процес адаптації до життя в новому оточенні. Тобто,

вони виконують такі самі функції, як і відповідні структури міста. Тому міська влада зацікавлена у співпраці з громадами мігрантів і має допомагати їхній самоорганізації, підтримувати їхні ініціативи, вести з ними постійний діалог, спільно визначати пріоритети та накреслювати плани дій.

При цьому важливо залучати до діалогу також і мешканців місцевих громад, в яких проживають мігранти. Для більшості з прибулих характерним є поселення в найдешевших, віддалених від центру і гірше впорядкованих районах, у дешевому житловому фонді, тобто там, де проживають найменш захищені категорії місцевих мешканців. У зв'язку з цим важливо, щоб заходи з підтримки мігрантів приносили користь усій громаді, не сприймалися оточенням як несправедливі привілеї, були результатом спільних обговорень та прийнятих за загальною згодою рішень.

Спілкування та співпраця з мігрантами не має обмежуватися лише розв'язанням проблем їхнього облаштування. Серйозною помилкою є ситуація, коли мігранти не залучаються до громадських дискусій щодо розвитку міста, його забудови, вирішення інших важливих питань, як особи, які не проживають у місті постійно, хоча насправді вони є невід'ємною складовою міського населення і повинні, як і інші громадяни, брати участь у його управлінні.

Крім функціональної, вкрай важливою є також і культурна інтеграція мігрантів. Їй сприятиме організація курсів з вивчення мови, культури, норм і правил країни перебування як для дорослих, так і для дітей. Міській владі необхідно потурбуватися про повноцінне залучення дітей та молоді з іммігрантського середовища до місцевої систем освіти, забезпечити для них, за потреби, додаткові заняття для найшвидшого опанування мови, спеціальний супровід з боку вчителів, однолітків-волонтерів, співпрацювати у цій сфері зі широким спектром неурядових об'єднань, які працюють у сфері культури та мистецтва, спорту, дозвілля.

Адаптуватися до життя в умовах етнічного різноманіття мають і місцеві мешканці. Тому інформаційно-виховна робота, спрямована на сприйняття та повагу до культурних, мовних, релігійних відмінностей, повинна проводитися серед молоді, в навчальних закладах, адресуватися і мігрантам, і немігрантам. Важливою складовою такої діяльності має бути пропаганда позитивного впливу міграції на розвиток міста, наголос на внесок мігрантів у покращення умов проживання для всіх містян.

Міграційна політика в місті може стати ефективною лише за умови її широкої підтримки. Тому до її формування та консультацій щодо конкретних заходів має долучатися широка громадськість, неурядові організації, працедавці та профспілки, діаспори та асоціації мігрантів, науковці. Організувати таку широку співпрацю можна в рамках постійно діючої координаційно-дорадчої комісії при міській адміністрації, членами якої будуть представники і громадськості, і різних департаментів міської влади.

Оскільки українські міста не лише приваблюють мігрантів, а й постачають працівників на міжнародний ринок праці, одним із напрямів діяльності міської влади у сфері міграційної політики має бути сприяння

переказам на Батьківщину зароблених за кордоном коштів, підвищення фінансової грамотності городян, які є отримувачами переказів, заохочення інвестицій мігрантів та діаспори у започаткування бізнесу в рідному місті. Мобілізація мігрантів та діаспори для фінансування інвестицій у розвиток місць походження в Україні набуває ще більшого значення у світлі потреб повоєнного відновлення країни. Варто передбачити створення інформаційних порталів для містян, які перебувають за кордоном, мігрантів-поверненців, де можна було б знайти інформацію про можливості працевлаштування, вирішення житлового питання, відновлення документів, влаштування дітей до дитячого садочка чи школи, отримання юридичних консультацій тощо.

Для імплементації міграційної політики на місцевому рівні, розроблення відповідних програм місто має мати певні інституційні спроможності, спеціалістів у міській адміністрації, уповноважених вивчати, аналізувати міграційну ситуацію та її зміни, розробляти та пропонувати з її врахуванням необхідні заходи у сфері міського планування та управління, їх бюджетного забезпечення. Це не означає, однак, створення додаткових бюрократичних структур, а радше використання вже існуючих та налагодження на постійній основі обміну інформацією та співпраці в сфері міграції між департаментами, відповідальними за житловий фонд, транспорт, освіту, соціальні та медичні послуги тощо. Не менш важливими є також постійні як горизонтальні контакти, тобто з адміністраціями інших регіонів, передусім партнерів з обміну населенням, так і вертикальні, з центральними органами влади.

Висновки. Таким чином, в умовах стрімкої урбанізації та кількісного зростання населення метрополісів за рахунок і внутрішньої, і зовнішньої міграції зростає значення регулювання міграційних проблем на локальному рівні. Міграційна політика у великих містах не обмежується лише реалізацією делегованих їм з центрального рівня функцій, вона має бути спрямована на забезпечення прав мігрантів, функціональної та культурної інтеграції їх у міське середовище, а також використання потенціалу мігрантів для розвитку міст та збагачення і урізноманітнення міського життя.

Успішна міграційна політика міст в інтересах усього їх населення підвищує конкурентоспроможність метрополісів у боротьбі за людські ресурси. В Україні це означає, що українські міста зможуть конкурувати із зарубіжними працедавцями, що є вкрай важливим для збереження трудового потенціалу країни та її сталого розвитку. Якщо внутрішня міграція до українських метрополісів розглядатиметься громадянами як альтернатива міграції зовнішній, це відповідатиме стратегічним інтересам країни, сприятиме прискоренню її розвитку.

У зв'язку з цим актуальним напрямом подальших наукових пошуків у царині міграційної політики є посилення уваги до її реалізації на місцевому рівні, зокрема у великих містах, спрямованої на інтенсифікацію територіальної мобільності громадян, як важливого ресурсу для прискорення і регіонального, і загальнодержавного розвитку. Науковий інтерес становить процес імплементації місцевою владою сформованих на національному

рівні політичних рішень, реалізації їх в адміністративній практиці, забезпечення комплексного підходу до розв'язання міграційних проблем із залученням структур, відповідальних за різні аспекти життєдіяльності міста, налагодження співпраці з громадянським суспільством та бізнесом. Окремої уваги дослідників потребує також вивчення зарубіжного досвіду міграційної політики у метрополісах, що на сьогодні є одним із провідних елементів забезпечення сталого розвитку та згуртованості у глобальних містах.

Бібліографічні посилання

1. Global Parliament of Mayors Annual Summit 2018 Declaration. URL: https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2018/10/Bristol-Declaration-2018.pdf (дата звернення: 10.02.2022).

2. Migration and Its Impact on Cities. *World Economic Forum*. October 2018. URL: https://www.weforum.org/reports/migration-and-its-impact-on-cities (дата звернення: 10.02.2022).

3. White Paper — mainstreaming migration into local development and beyond. URL: https://www.local2030.org/library/view/185 (дата звернення: 10.02.2022).

4. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. URL: https://sdgs.un.org/2030agenda (дата звернення: 10.02.2022).

5. The New Urban Agenda. A/RES/71/256. URL: https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/ (дата звернення: 10.02.2022).

6. World Migration Report 2015. *Migrants and cities: New Partnership to manage mobility*. URL: https://www.iom.int/world-migration-report-2015 (дата звернення: 10.02.2022).

7. Migration governance framework. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf (дата звернення: 10.02.2022).

8. Toolbox of migration-related elements for the city resilience strategy. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/consultation_document_migration_governance_framework.pdf (дата звернення: 10.02.2022).

9. The Local Dimension of Migration Policymaking / ed. by T. Caponio and M. Borkert. Amsterdam : Amsterdam University Press, 2010. URL: https://www.imiscoe.org/docman-books/376-caponio-a-borkert-2010/file (дата звернення: 10.02.2022).

10. Регіональна міграційна політика та механізми її реалізації / за наук. ред. У. Садової. Львів, 2011. 528 с.

11. Practice to Policies: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration. URL: https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/practice-to-policy-lessons-from-local-leadership-on-immigrant-integration-2/ (дата звернення: 10.02.2022).

12. Murillo F. Migrants and Rapid Urbanization: A New Agenda for humanitarian and development urban planning? URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd_egm_201709_s6_paper-murillo-final.pdf (дата звернення: 10.02.2022).

13. Migration in Ukraine: facts and figures 2021. URL: https://iom.org.ua/sites/default/files/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-eng_web.pdf (дата звернення: 10.02.2022).

14. Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини. *Результати соціологічного дослідження*. Київ : Аналітичний центр CEDOS, 2018. 100 с.

15. Внутрішня міграція: куди їдуть українці в пошуках кращого життя. URL: https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/vnutrennyaya-migraciya-kuda-edut-ukraincy-vpoiskah-luchshey-zhizni-1118542.html (дата звернення: 10.02.2022).

16. Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. URL: https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_18_19_ukr.pdf (дата звернення: 10.02.2022).

References

1. Global Parliament of Mayors Annual Summit 2018 Declaration. URL: https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2018/10/Bristol-Declaration-2018.pdf

2. Migration and Its Impact on Cities. *World Economic Forum*. October 2018. URL: https://www.weforum.org/reports/migration-and-its-impact-on-cities

3. White Paper — mainstreaming migration into local development and beyond. URL: https://www.local2030.org/library/view/185

4. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. URL: https://sdgs.un.org/2030agenda

5. The New Urban Agenda. A/RES/71/256. URL: https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/

6. World Migration Report 2015. *Migrants and cities: New Partnership to manage mobility*. URL: https://www.iom.int/world-migration-report-2015

7. Migration governance framework. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf

8. Toolbox of migration-related elements for the city resilience strategy. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/consultation_document_migration_governance_framework.pdf

9. The Local Dimension of Migration Policymaking / ed. by T. Caponio and M. Borkert. Amsterdam : Amsterdam University Press, 2010. URL: https://www.imiscoe.org/docman-books/376-caponio-a-borkert-2010/file

10. Rehional'na mihratsiina polityka ta mekhanizmy yii realizatsii / za nauk. red. U. Sadovoi. L'viv, 2011. 528 s. (Regional migration policy and mechanisms for its implementation).

11. Practice to Policies: Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration URL: https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/practice-to-policy-lessons-from-local-leadership-on-immigrant-integration-2/

12. Murillo F. Migrants and Rapid Urbanization: A New Agenda for humanitarian and development urban planning? URL: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd_egm_201709_s6_paper-murillo-final.pdf

13. Migration in Ukraine: facts and figures 2021. URL: https://iom.org.ua/sites/default/files/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-eng_web.pdf

14. Systema reiestratsii mistsia prozhyvannia v Ukraini: yii vplyv na realizatsiiu prav ta zhyttievykh interesiv liudyny. *Rezul'taty sotsiolohichnoho doslidzhennia*. Kyiv : Analitychnyi tsentr CEDOS, 2018. 100 s. (The system of registration of residence in Ukraine: its impact on the realization of human rights and vital interests of a person. The results of sociological research).

15. Vnutrishnia mihratsiia: kudy yidut' ukraintsi v poshukakh krashchoho zhyttia. URL: https://ukr.segodnya.ua/economics/ enews/vnutrennyaya-migraciya-kuda-edut-ukraincy-vpoiskah-luchshey-zhizni-1118542.html (Internal migration: where Ukrainians go in search of a better life).

16. Zvit natsional'noi systemy monitorynhu sytuatsii z vnutrishn'o peremishchenymy osobamy. URL: https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_18_19_ukr.pdf (Report of the national system for monitoring the situation of internally displaced persons).

Стаття надійшла до редакції 11.02.2022