

the political system. Through this procedure the deliberation in public space can be transformed into an input for the government.

Keywords: participatory budgeting, local government, democracy, deliberation, administrative reform.

УДК 325-024.79(4-11)(477)(043.3)

О. М. ОСНАЧ

ПОШУК ШЛЯХІВ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ЛЕГАЛЬНЕ РУСЛО НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Досліджуються міграційні процеси як чинник сучасного світового розвитку. Виходячи з того, що держави в більшості своїй не підготовлені належним чином до того, щоб мати справу зі змішаними потоками біженців та іншими переселенцями, особливо тими, хто прибувають, не отримавши попередньо дозволу, визначаються основні шляхи перенаправлення міграційних процесів у легальне русло, захисту прав мігрантів, розширення можливостей для законної міграції. Йдеться, зокрема, про створення колективних гуманітарних програм і необхідність розробки більш гнучких систем, здатних реагувати не тільки на кризові ситуації, але й на тривалі процеси та великомасштабні переміщення людей, які не є біженцями.

Ключові слова: біженці, мігранти, міграція, міграційні процеси, ООН, міжнародні відносини.

Оснач А. М. Поиск путей перенаправления миграционных процессов в легальное русло на современном этапе

Исследуются миграционные процессы как фактор современного мирового развития. Исходя из того, что государства в большинстве своем не подготовлены должным образом к тому, чтобы иметь дело со смешанными потоками беженцев и другими переселенцами, особенно теми, кто прибы-

вают, не получив предварительно разрешения, определяются основные пути перенаправления миграционных процессов в легальное русло, защиты прав мигрантов, расширения возможностей для законной миграции. Речь идет о создании коллективных гуманитарных программ и необходимости разработки более гибких систем, способных реагировать не только на кризисные ситуации, но и на длительные процессы и крупномасштабные перемещения людей, которые не являются беженцами.

Ключевые слова: беженцы, мигранты, миграция, миграционные процессы, ООН, международные отношения.

Osnach Oleksii. Search for ways to redirect migration processes to the legal channel at the present stage

Migration processes as a factor of modern world development are investigated. Proceeding from the fact that most states are not properly prepared to deal with mixed flows of refugees and other immigrants, especially those who arrive without prior permission, the main ways of redirecting migratory processes to legal channels, protection of rights migrants, expanding opportunities for legal migration. It is about creating collective humanitarian programs and the need to develop more flexible systems capable of responding not only to crisis situations, but also to long-term processes and large-scale movements of people who are not refugees.

Keywords: refugees, migrants, migration, migration processes, un, international relations.

Переміщення більш ніж 1 мільйона біженців через Середземне Море в 2015 році в черговий раз привернуло суспільну увагу до неадекватності глобальної гуманітарної системи. У той час як чисельність біженців досягла показників, безпрецедентних з часів Другої Світової війни, необхідність пошуку нових підходів до даної проблематики виглядає очевидною. Глобальний масштаб кризи став приводом для низки позапланових міжнародних конференцій і зустрічей в 2016 році. Головною подією в цьому ряді став перший саміт Організації Об'єднаних Націй, спеціально присвячений проблемам біженців і переселенців. Ці міжнародні заходи дали деякі практичні, конкретні результати, наприклад збільшення фінансу-

вання гуманітарних програм, обладнання нових об'єктів для розміщення біженців, та нові підходи до проектів розвитку, в яких задіяні переселенці і біженці. Нью-йоркська Декларація, результат саміту ООН, містить широкий набір зобов'язань щодо розподілу відповідальності, захисту біженців, впорядкованої і безпечної міграції. Втілення цих зобов'язань у реальність є найважливішим викликом для міжнародного співробітництва.

У біженців другого десятиліття 21-го століття очікування часто не виправдовуються в реальності. Наприклад, репатріація - віддалена мрія для більшості з них, враховуючи, що чисельність тих, хто мають можливість безпечно повернутися додому в 2015 році досягла найнижчого показника за більш ніж 30 років¹. Держави, які надають перший притулок, неохоче дозволяють біженцям отримувати посвідку на проживання, з декількома відомими винятками. І менш ніж 2 відсотки біженців задіяні в регулярних програмах переселення в треті країни, де вони можуть знайти новий дім². Будучи обмеженим цими трьома малоефективними варіантами, переважна більшість біженців у країнах першого притулку зазвичай живе в умовах бідності та незахищеності, часто протягом десятиліть.

Не бачачи ніяких національних чи міжнародних структур, здатних змінити їх тяжке становище, в 2015 і 2016 роках рекордна кількість біженців вирішила діяти самостійно, рушивши з країн першого притулку в країни Європейського Союзу або в більш благополучні і стабільні країни в їх регіонах походження. У більшості випадків вони рухаються за тими ж маршрутами, що й ті мігранти, які не підпадають під визначення біженців, наявні в міжнародних та національних правових нормах. Часто вони намагаються уникати контактів з державними структурами, сприймаються багатьма з них як корумповані, неефективні і навіть ворожі. Ці нелегальні міграційні потоки, і пов'язані з ними експлуатація та порушення прав людини, представляють складні виклики для держав і регіонів, що приймають біженців без можливості планувати їх облаштування, і для транзитних країн, через які ці потоки проходять. Місткість об'єктів для утримання біженців обмежена, витрати на дані цілі підви-

щуються, а громадська думка висловлює все більше сумнівів у компетентності влади.

Якщо в такому положенні справ і є позитивний момент, це те, що глобальна міграційна криза нарешті привернула до себе увагу, на яку вона заслуговує. Як зауважив дослідник Метін Корабатир: «Влітку 2015 року криза біженців з Сирії переросла у загальноєвропейську гуманітарну кризу³. У зв'язку з цим увагу було сконцентровано не лише на сирійських біженцях; наплив мігрантів в Європу також ішов з інших охоплених конфліктами країн, таких як Афганістан, Еритрея, Ірак, Сомалі, та інші.

Більше одного мільйона біженців і переселенців припливло в Європу по Середземному морю в 2015 році⁴, перевершивши рекорд попереднього року за нелегальною імміграцією. Ще близько трьохсот тисяч осіб прибули по суші з Балкан, України та Туреччини. Правлячі еліти більше не могли закривати очі на глобальну міграційну кризу, так як вона зачепила їхні власні території, їх заклопотаність розділили інші держави, які входили в число засновників міжнародної гуманітарної захисної системи. Хоча число прибулих і знизилось в 2016 році⁵, стало ясно, що необхідно змінювати підходи, і що заперечувати критичність ситуації неможливо. Стало абсолютно ясно, що існуюча система не підходить для вирішення завдань, що виникли перед нею: вона не забезпечує ні адекватного захисту біженців, ні рішень їх проблем, і не справляється навіть із забезпеченням життєво важливих потреб переміщених осіб.

Масштаб і некерованість кризи стали стимулом, щоб спробувати застосувати нові підходи. Тепер межі між внутрішньою інтеграцією, державною безпекою та державними захисними емісіями стали більш розмитими. Можливо тому в 2016 році ми побачили безпрецедентний ряд міжнародних конференцій і зустрічей, які мали кумулятивний вплив і викликали зміни в стратегіях реагування на проблеми біженців.

У цих міжнародних подій є практичні, конкретні результати, наприклад збільшення фінансування гуманітарних проектів, так само як і запуск нових проектів розвитку. Цей цикл конференцій також

привів до переосмислення концепцій розвитку, мобільності та захисту в сучасному світі. Подібні завдання є дуже масштабними і складними для реалізації, але тим не менше ми вважаємо, що є певний привід для оптимізму в середньостроковій і довгостроковій перспективі. На сьогодні світова громадськість приходить до розуміння надзвичайної важливості і безпрецедентних масштабів глобальних гуманітарних криз, можливо, більше ніж будь-який інший період в історії людства.

Ще до згаданих нами циклів конференцій експертним співтовариством проводилися дослідження, обговорення і моделювання нових підходів і методів, покликаних доповнити більш традиційні і замінити застарілі. Їх зусилля були зосереджені на подоланні розриву між розвитком і гуманітарними програмами, вирішенні проблем мобільності, і підвищення відкритості ринків праці для працездатних біженців.

Одна з найбільш обговорюваних тем на більшості міжнародних форумів, у тому числі і тих, що відбулися в 2016 році – знаходження оптимального балансу між соціально-економічним розвитком та гуманітарною політикою.

Більшість подібних обговорень стосуються створення можливостей для розвитку в країнах першого притулку у найбільш проблемних регіонах. Дипломатичний тиск та фінансові стимули використовуються з метою створення партнерства в «приймаючих» державах, як наприклад Ефіопії та Йорданії, щоб відкрити працездатним біженцям доступ на місцеві ринки праці і підвищити їх рівень добробуту, таким чином скорочуючи їх залежність від міжнародної допомоги. Що характерно, деякі держави, як Камерун і Туреччина самостійно обрали цей шлях. Є надія, що країни першого притулку, можливо, будуть надалі охоче приймати біженців якщо побачать докази їх користі для своєї економіки і здатність себе забезпечувати. У той же час, деякі сподіваються, що якщо біженці отримують доступ до таких можливостей в країнах першого притулку, то ймовірно багато з них вирішили б осісти там замість того, щоб

спробувати потрапити в інші країни, піддаючись численним ризикам.

Як підкреслюють дослідниці Карен Йакобсен і Сьюзен Фрацке, є два шляхи інтеграції біженців в ринки. Стратегія «з боку пропозиції» підвищує можливість працевлаштування біженців (через освіту, навчання мовам і професійне навчання, наприклад) і заохочує підприємництво. Підхід «з боку попиту» полягає в тому, щоб допомогти біженцям відповідати умовам відкритого ринку праці, навіть тим, у кого формально немає освіти або професійної кваліфікації⁶. У Туреччині, наприклад, є брак робочих рук в аграрному секторі, яку можна було б заповнити за рахунок новоприбулих іммігрантів. Ще однією проблемою є те, що для більшості біженців доступ до освіти дуже ускладнений, навіть початкової, і тим більше середньої, вищої і професійної, яка допомогла б біженцям знайти трудову кваліфікацію. На нашу думку очевидно, що пошуки рішень даної проблеми необхідно прискорити.

Але при цьому не можна забувати, що кількість місць для іммігрантів в усіх країнах першого притулку обмежена. У Лівані наприклад, де на даний момент майже кожен четвертий резидент є біженцем з Сирії, напруженість зростає і в економічній сфері, і в політичній, так як хитка політична рівновага між релігійними групами під загрозою із-за масового напливу біженців, здебільшого шіїтів. І хоча біженці, можливо, являють собою потенційний плюс для економіки, як нові споживачі і потенційно як роботодавці для інших біженців, вони також збільшують навантаження на розміщення, інфраструктуру, природні ресурси, соціальні послуги. Враховуючи це, програми «донорської допомоги» у Йорданії та Лівані зосереджуються на підвищенні доступності ресурсів і послуг для місцевих резидентів, також як і біженців. Інший підхід застосовується у Туреччині, де фінансова допомога від Євросоюзу використовується, щоб забезпечити прямі субсидії біженцям, таким чином скорочуючи бідність⁷.

Фактори, які обмежують здатність і готовність країн першого притулку приймати біженців, навіть за умови одержання допомоги

від інших країн, враховуються експертним співтовариством, яке пропонує ще більш широкий набір рішень, що стосуються не тільки стратегій розвитку, але і стратегій мобільності. Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців у своїй доповіді «Становище біженців у світі» 2012 року зазначило, що «рішення, орієнтовані на довгострокову перспективу, на даний момент не беруть до уваги високу мобільність біженців та суб'єкти міжнародних відносин розробляють такі рішення, орієнтуючись на біженців, маючих більш осілий спосіб життя»⁸.

Поки що єдиним елементом гуманітарних програм, які максимально враховують фактор мобільності є організоване переселення, але масштаб регулярних програм переселення явно недостатній, щоб докорінно змінити ситуацію⁹. Менше ніж 200 000 місць доступні для переселення в останні роки, і хоча в 2016 році було обіцяно збільшити цю кількість до 360 000, у світі залишається більше 21 мільйона біженців, не охоплених подібними заходами.

Хоча розширення організованого переселення було популярною темою на спеціалізованих конференціях в 2016 році, масштаб збільшення був недостатнім для того, щоб справити вирішальний вплив на зміни в загальній картині. При тому, що в історії були прецеденти. Наприклад, після в'єтнамської війни 1964-1973 рр. більше 1 мільйона біженців було переселено з країн першого притулку, а пізніше і безпосередньо з В'єтнаму. Однак, враховуючи зрослий рівень заклопотаності державною і громадською безпекою на Заході, підхід, застосований тоді в Індокитаї, виглядає малоадекватним для Сирії та інших країн Близького і Середнього Сходу. Особливо важко уявити, що європейські країни, які вже мають великий вплив прохачів притулку, більш-менш істотно збільшать свої програми переселення. Незважаючи на збільшення кількості місць, пропонованими традиційними країнами організованого переселення (Австралія, Канада і Сполучені Штати)¹⁰, які забезпечують більш ніж 90 відсотків усіх квот на переселення, більшість запланованих чисел є дуже скромними в порівнянні з існуючими потребами¹¹. Розширення програм організованого переселення в найближчому майбутньому мож-

ливо в тому випадку, якщо уряду зазначених приймуть заходи, що обмежують наплив самовільно прибуваючих прохачів притулку, створюючи таким чином свого роду дилему.

Розуміння обмежених можливостей організованого переселення стимулювало пошук альтернативних методів допомоги біженцям, у тому числі через доступ до програм трудової міграції, навчання за кордоном, і возз'єднання розширених сімей. Останній метод знайшов ефективне застосування, хоча протягом обмеженого періоду, в декількох країнах, особливо Ірландії, Німеччині і Швейцарії. У більшості держав даними каналом імміграції мають право користуватися тільки найближчі родичі, зазвичай дружини і неповнолітні діти. Наприклад німецька система приватної фінансової підтримки на рівні суб'єктів федерації, вимагала доказів сімейної спорідненості. У разі возз'єднання з членами розширеної сім'ї збільшує кількість охоплених біженців значно зростає.

Також було створено кілька програм навчання для студентів-біженців, але кількість запропонованих місць зазвичай дуже невелика. У свій час Канада дозволяла місцевим університетам грати роль приватних спонсорів для біженців. Можливо цей досвід будуть повторюватися в майбутньому.

Найбільший потенціал для підвищеної мобільності біженців полягає в можливостях трудової міграції. Проте, значні бар'єри залишаються: багато біженців не мають документів для подорожі, не мають ніякого доступу до консульств, де вони, можливо, звернулися б за робочою візою, не можуть дозволити собі платити комісійні за оформлення, або просто відчують брак інформації про трудові можливості в інших країнах.

Мобільність повинна бути врегульована з урахуванням послідовного захисту, щоб біженці повинні мали змогу користуватися цими каналами безпечно. Мобільність буває не тільки фізична і географічна. У сучасному світі, де дедалі поширюється віддалена робота, навчання і найм біженців працювати через електронні засоби могли бути перспективою підвищення соціального ліфту, навіть якщо біженець залишається в країні першого притулку.

Такі програми, можливо, навіть допомагають країнам заповнювати брак кадрів потрібними суб'єктами. Це було звичайно випадком у довоєнній Сирії, коли навчальні заклади для палестинських біженців постачали фахівців для сирійських лікарень, лабораторій, і бізнес-структур.

На нашу думку починається зключові увагу варто приділити процесам реєстрації, яким потрібно бути дуже вдосконаленим, стандартизованими, і повністю цифровими. Збір детальних відомостей про біженців в реєстрації спростив би багато процесів звернення за візою. Індивідуальні записи повинні включати як біометричні, так і біографічні дані, а також дані про освіту біженців, знання мови, професійні навички, досвід роботи, родинні та інші зв'язки за кордоном. Детальна документація також була б корисною для підвищення безпеки та запобігання фальсифікації.

Країни, які прийматимуть біженців, будуть таким чином зацікавлені серйозно інвестувати в інтеграцію. Найбільш ефективні двигуни інтеграції - не обов'язково державні програми, хоча вони грають дуже велику роль. Біженці найуспішніше інтегруються, коли є консенсус між державою і громадянським суспільством щодо стимулювання соціальної інтеграції та створення зв'язків між біженцями та громадським суспільством. Брак таких зв'язків часто слугує перешкодою.

Сучасний період характеризується гострою кризою в міграційній сфері, але одночасно ми бачимо як відкриваються нові можливості. Численні офіційні міжнародні зустрічі в 2016 році відкривають перспективу знаходження нових відповідей на виклик, який стоїть перед світом – переміщення величезних потоків людей через найгостріші проблеми, з якими вони стикаються у своїх країнах: збройні конфлікти, переслідування, корупція, відсутність роботи, бідність і багато іншого. Вселяє оптимізм те, що останнім часом можна спостерігати деякий прогрес у сфері поліпшення взаємодії між гуманітарним реагуванням і офіційною допомогою в цілях розвитку. На наш погляд, зараз є необхідність ще більшого застосування інновацій та експериментів, зокрема інтегрування концепції

міжнародної мобільності в комплекс політичних заходів. Якщо зусилля в цьому напрямку будуть надалі підтримуватися на належному рівні, то з'являться шанси добитися успіху в справі подолання міграційного кризи.

1. *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, UNHCR Mid-Year Trends 2015 (Geneva: UNHCR, 2015). 28 c. 2. *Migration Policy Institute (MPI)*, “Asylum Applications in the EU/EFTA by Country, 2008-2015”. 65 c. 3. *Metin Çorabatır*. The Evolving Approach to Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016. 34 c. 4. *Eurostat* “First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded),” updated 2016. 119 c. 5. *Annual Risk Analysis*, 2016 (Warsaw: Frontex, 2016). 76 c. 6. *Katwala*, Sunder and Will Somerville. 2016. Engaging the Anxious Middle on Immigration Reform: Evidence from the UK Debate. Washington, DC: Migration Policy Institute. 32 c. 7. *European Asylum Support Office (EASO)*. 2015. Quarterly Asylum Report: Quarter 4, 2014. Grand Harbour Valetta, Malta: EASO. 104 c. 8. *UNHCR*. The State of the World’s Refugees: In Search of Solidarity. Geneva: UNHCR, 2012. 32 c. 9. *EASO Newsletter*, May 2015. Grand Harbour Valetta, Malta: EASO. 113 c. 10. *Maria Vincenza Desiderio* and *Kate Hooper*. The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Washington, DC: MPI, 2016. 40 c. 11. *Katwala Sunder and Will Somerville*. Engaging the Anxious Middle on Immigration Reform: Evidence from the UK Debate. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016. 123 c.

Osnach Oleksii. Search for ways to redirect migration processes to the legal channel at the present stage

Migration processes as a factor of modern world development are investigated. Proceeding from the fact that most states are not properly prepared to deal with mixed flows of refugees and other immigrants, especially those who arrive without prior permission, the main ways of redirecting migratory processes to legal channels, protection of rights migrants, expanding opportunities for legal migration. It is about creating collective humanitarian programs and the need to develop more flexible

systems capable of responding not only to crisis situations, but also to long-term processes and large-scale movements of people who are not refugees.

The displacement of more than 1 million refugees across the mediterranean sea in 2015 once again attracted public attention to the inadequacy of the global humanitarian system. While the number of refugees has reached unprecedented figures since the second world war, the need to find new approaches to this issue seems obvious. for refugees of the second decade of the 21st century, expectations are often not justified in reality. For example, repatriation is a distant dream for most of them, given that the number of those who have the ability to safely return home in 2015 has reached the lowest level for more than 30 years. The states that provide the first shelter reluctantly allow refugees to obtain a residence permit, with a few well-known exceptions. And less than 2 percent of refugees are involved in regular relocation programs in third countries where they can find a new home. Being limited to these three ineffective options, the vast majority of refugees in the first asylum countries usually live in poverty and insecurity, often over a decade.

The scale and lack of control of the crisis has become an incentive to try and apply new approaches. One of the most discussed topics in most international forums, including those that took place in 2016, is finding an optimal balance between socio-economic development and humanitarian policy. So far, the only element of humanitarian programs that takes into account the mobility factor as much as possible is the organized resettlement, but the scale of regular resettlement programs is clearly not enough to radically change the situation. The greatest potential for increased mobility of refugees lies in the possibilities of labor migration. mobility must be regulated in the context of consistent protection so that refugees can safely use these channels. In the modern world, where distant work continues to spread, training and hiring refugees to work through electronic means could be a prospect of raising the social lift, even if the refugee remains in the country's first asylum.

Consequently, the modern period is characterized by an acute crisis in the migration sphere, but at the same time we see how new opportunities are opened up. Numerous official international meetings in 2016 reveal the prospect of finding new responses to the challenge facing the world - the movement of huge flows of people through the most acute problems they face in their countries: armed conflicts, persecution, corruption, lack of work, poverty and much more. It is optimistic that recently there has been some progress in improving the interaction between

humanitarian response and official development assistance. in our view, there is now a need for even greater use of innovations and experiments, in particular the integration of the concept of international mobility into a set of policy measures. If efforts in this direction continue to be maintained at the proper level, then there will be a chance to succeed in overcoming the migration crisis.

Keywords: refugees, migrants, migration, migration processes, un, international relations.

УДК 352.075.

А.О. ГЛИВКА

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ЯК ВАЖЛИВИЙ АСПЕКТ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджується вплив зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади на формування українських засад реформування місцевого самоврядування в Україні. Акцентується увага на особливостях децентралізації у Польщі, Франції, Фінляндії. Формується авторська наукова позиція з питання адаптації досвіду європейських країн до реалій реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, публічна влада.

Глыбка А.О. Опыт децентрализации в зарубежных странах как важный аспект реформирования местного самоуправления в Украине

Исследуется влияние зарубежного опыта децентрализации публичной власти на формирование украинских основ реформирования местного самоуправления в Украине. Акцентируется внимание на особенностях децентрализации в Польше, Франции, Финляндии. Формируется авторская научная