

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

*Капінус О. Я.,*

*аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

Досліджено напрями державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України. Проаналізовано зміни інституціонального механізму державного регулювання міграційних процесів. З'ясовано, що особливостями державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України є одночасне посилення ролі держави та місцевих органів влади в регулюванні міграційних процесів.

**Ключові слова:** державне регулювання міграційних процесів, внутрішньо переміщені особи, соціальна інтеграція, збройний конфлікт.

*Capinus O. Ia.,*

*Postgraduate student of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv*

## FEATURES OF STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES UNDER CONDITIONS OF ARMED CONFLICT IN EASTERN UKRAINE

The paper researches the lines of state regulation of migration processes under the conditions of a military conflict in the East of Ukraine. Transformations of the institutional mechanism of state regulation of migration processes have been analyzed. It has been found that specificity of state regulation of migration processes under an armed conflict in the East of Ukraine is simultaneous strengthening of the role of the state and local governments in regulation of migration processes.

**Key words:** state regulation of migration processes, internally displaces persons, social integration, armed conflict.

Збройний конфлікт на сході України і тимчасова окупація Автономної Республіки Крим спричинили масову зовнішню і внутрішню міграцію населення. Основні виклики, пов'язані з вимушеним переміщенням громадян, спричиняють зростання навантаження на локальних ринках праці, виникнення проблем розміщення, працевлаштування, фінансового забезпечення, медичного обслуговування, психологічної реабілітації, соціальної інтеграції вимушених мігрантів на місцевому рівні. Цим зумовлена необхідність у дослідженні особливостей державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України.

У вітчизняній науковій літературі дослідженням міграційної політики, у т. ч. і внутрішньої міграції, займалися такі українські вчені, як Е. Лібанова, О. Макарова, О. Малиновська, В. Надрага. Проблема теоретичного та практичного осмислення міграційних процесів, визначення їхніх основних складових присвячено роботи О. Піскуна, Ю. Римаренка, С. Чеховича. М. Шульгою та іншими дослідниками проаналізоване міграційне право Євросоюзу.

О. Макарова стверджує, що політика щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО) має подолати дисбаланс між інтересами місцевих громад та ВПО, забезпечити гідні умови для життя та праці постраждалих осіб. Разом із тим наявні в Україні загрози в соціально-економічній сфері не обмежуються лише рамками подій на Сході. Загальне погіршення економічної ситуації, загострення ризиків бідності та безробіття, вимоги міжнародних організацій щодо скорочення державних видатків диктують необхідність побудови нової стратегії підтримки розвитку громад та виходу з кризи [4, с. 175].

Досліджуючи проблему вимушеної міграції в світлі подій в Україні, у контексті теорії соціальних ризиків для оцінювання адаптаційних стратегій вимушених переселенців,

© Капінус О. Я., 2016

В. Надрага пропонує враховувати в державному регулюванні міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України теорію Дж. Галлахорна. В основу її покладено гіпотезу щодо відповідності перебігу адаптації деякій U-подібній кривій, окремі частини якої відтворюють етапи цього процесу: перший етап характеризується оптимістичними очікуваннями та надіями на майбутнє; другий – зростанням негативного впливу середовища на людину, що викликає в неї стан депресії та розчарування; третій – максимальним проявом симптомів безпорадності та виникненням психосоматичних розладів; четвертий етап супроводжується появою оптимізму, відчуттям задоволеності й інтегрованості в нові умови; п'ятий етап завершується повною адаптацією індивіда. Разом з цим частина вимушених переселенців не зможуть (чи не схочуть) повністю адаптуватися до нового середовища і після нормалізації ситуації повернутися на попереднє місце проживання. Там на них чекають нові проблеми реадaptaції, які знову повторюють U-подібну криву [5]. Застосування теорії перебігу адаптації ВПО за U-подібною кривою на практиці, на переконання В. Надраги, може стати науковим підґрунтям органам влади для прогнозування державного регулювання міграційних процесів.

О. Малиновська зазначає, що, на відміну від політики щодо міжнародної міграції, де основними інструментами є адміністративно-контрольні (візовий режим, режим 19 кордонів, процедури імміграційного контролю та визначення статусу іноземців), вплив держави на внутрішні переміщення населення може здійснюватися лише з використанням соціально-економічних механізмів. Формування політики у сфері внутрішньої міграції потребує комплексного підходу, за якого міграційний компонент враховується при розробленні стратегії розвитку і на загальнонаціональному, і на локальному рівнях [1].

Разом із тим системний аналіз особливостей державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України ще не став предметом ґрунтовних досліджень, що зумовлює наукову актуальність зазначеної теми.

Метою статті є дослідження особливостей державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України.

Події 2014–2016 рр. на території України стали наслідком масової внутрішньої міграції населення. Велика кількість мешканців Криму, Донецької і Луганської областей вимушено перемістились по всій території України. Вони стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО) – громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, але були змушені залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [6]. У 2014 р. в умовах збройного конфлікту в Україні з'явилась нова категорія населення, що призвело до необхідності внести зміни в нормативно-правову базу, оскільки подібної термінології не було визначено (Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”).

Важливими особливостями нових форм мобільності є: зростання і диверсифікація міграції; усе більше значення економічної міграції на всіх рівнях; важливість нових способів переміщення, зв'язку і засобів масової інформації; перехід до постійного врегулювання тимчасової або циклічної міграції; сильна роль мігрантських мереж на основі соціального капіталу; поява більш складних і мінливих ідентичностей (особливо транснаціональних); зростання стурбованості з приводу безпеки і соціальної згуртованості [10, с. 51]

Міграційна ситуація в Україні останніми роками стала відносно самостійним чинником, що поглиблює диспропорції економічного та соціального розвитку в

окремих регіонах і країні в цілому. Як одна з форм адаптації людей до умов життя, що змінюються, міграція суттєво впливає на географію, структуру і динаміку населення регіону, рівень розвитку продуктивних сил у регіоні, стан ринку праці, соціально-економічні характеристики рівня життя [2, с. 159].

Проблема вимушеної міграції має не лише кількісний, але й часовий вимір. Зараз в Україні налічується найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб у Європі з часів завершення Другої світової війни. За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень, чисельність внутрішніх переміщених осіб у світі досягла 33,3 млн людей, що вдвічі перевищує чисельність біженців (близько 16 млн). За 2013 р. їхня кількість збільшилася на 4,5 млн. Найгострішою проблема є в Сирії, Судані, Нігерії, Іраку. В Європі чисельність ВПО сягає 2,2 млн людей, а у країнах СНД кількість ВПО становить близько 800 тис. людей (Азербайджан – 543 тис., Вірменія – 8 тис., Грузія – 206 тис., Росія – 34 тис., Туркменістан – 4 тис., Узбекистан – 3 тис.) [8]. На кінець 2015 р., за інформацією Норвезької Ради у справах біженців (Norwegian Refugee Council (NRC)) і Центру з моніторингу внутрішніх переміщень (Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)), у всьому світі в результаті збройних конфліктів налічується близько 41 млн ВПО, а це на 2,8 млн осіб більше, ніж у 2014 р. [11].

В Україні з початку проведення на сході України антитерористичної операції станом на 4 травня 2016 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 783 361 переселенця (1 441 324 сім'ї) з Донецької, Луганської областей та АР Крим [3], з яких майже 200 тис. дітей та майже 500 тис. інвалідів і осіб похилого віку [7].

За інформацією ООН у справах біженців, найбільшу кількість ВПО розміщено в районах, що безпосередньо оточують зону, охоплену конфліктом, – у підконтрольних районах Донецької (535 400 осіб) та Луганської (210 900) областей, а також у м. Києві (105 100), Харківській (185 600), Дніпропетровській (72 200) та Запорізькій (99 300 осіб) областях [12]. Переважання кількості прибулих з інших регіонів України над чисельністю вибулих спостерігалось також і в Одеській області. Зі зрозумілих причин індустриальні центри сходу України втратили свою привабливість. Натомість звідти відбувався численний відплив населення. Проте в 2014 р. втрачали населення за рахунок міграцій не лише охоплені війною регіони, а й Житомирська, Запорізька, Закарпатська, Кіровоградська, Рівненська, Сумська, Чернігівська, Херсонська області [1].

Більшість вимушено переселених осіб географічно розташовані в районах, що близькі до їхніх домівок і перебувають під контролем українського Уряду. У значній чисельності вимушено переселені особи також переїхали до першої лінії областей, прилеглих до Донбасу: Харківської, Дніпропетровської та Запорізької. Те, що переселенці залишаються неподалік від дому, означає, що вони прагнуть підтримувати тісні зв'язки із залишеними вдома членами сімей та турбуються про долю майна, а також передбачають для себе можливість повернення. Зараз у цих регіонах кількість місць для можливого розселення зменшилася, але, незважаючи на наявність місць для проживання на Заході України, більшість вимушено переселених осіб не хочуть їхати через усю країну, щоб скористатися з таких можливостей розміщення [5].

Частина ВПО орієнтується на постійне проживання в інших регіонах України. Зокрема, серед осіб, переміщених до західних областей, таких 45 % [1]. Тяжіння до переселення буде тим виразнішим, чим надовше затягнеться конфлікт. Тому під час прогнозування органам державного управління необхідно враховувати, що події на Донбасі будуть вагомим чинником перерозподілу населення територією України не лише в коротко-, а й у середньостроковій перспективі.

Масову міграцію населення всередині країни пов'язано з низкою особливих проблем, що виникають як у самих внутрішньо переміщених осіб, так і в суспільстві

в цілому, – відбувається абсолютне спрощення поведінки людини заради виживання, однак це породжує загальну невизначеність у суспільних відносинах. Відсутність реальних перспектив щодо відновлення в найближчій перспективі контролю держави над тимчасово окупованими територіями зумовлює необхідність розроблення адекватних адаптаційних стратегій. Насамперед, треба зазначити, що, на відміну від добровільної міграції, коли соціальний статус особи у більшості випадків покращується, результатом вимушеної міграції є значне його погіршення та часткова чи повна втрата добробуту й раніше отримуваних доходів. Під вимушеністю ми розуміємо відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміну умов проживання, за якої стає неможливою нормальна життєдіяльність чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації. Центральним елементом адаптації виступає її мета, виходячи з якої суб'єкт знаходить вихід зі стану конфлікту із зовнішнім середовищем. Активна стратегія адаптації передбачає прагнення суб'єкта змінити середовище, пасивна – підкорення життєвим обставинам [5].

Щодо осіб, які залишилися на неконтрольованій українською владою території, домінування процесу продукування ризиків (обстрілів, бомбардувань) зумовлює специфічне переродження суспільних інституцій та взаємовідносин із ними. З часом така ситуація призведе до подальшого витіснення значної частини населення, яке зараз залишається орієнтованим на нормальні умови зайнятості, а їхнє місце в регіоні займуть представники різного роду кримінальних структур і маргіналізовані верстви. Самоорганізація населення також набуватиме специфічних форм, серед яких можна виділити: створення злочинних співтовариств, організацію посередницьких послуг між ворогуючими сторонами, а також спротив представникам самопроголошеної влади [Там же].

У 2014–2016 рр. на органи державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, Управління соціального захисту населення, Державну міграційну службу (ДМС), Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСУНС), Державну службу зайнятості тощо) було покладено додаткові функції з реалізації політики щодо ВПО. За надзвичайних умов структурні підрозділи соціального захисту населення почали здійснювати облік ВПО з метою надання їм матеріальної допомоги. Державною службою зайнятості надаються консультативні послуги щодо працевлаштування, взяття на облік безробітних та призначаються допомоги з безробіття, а також забезпечується підготовка та перепідготовка ВПО. Крім того, територіальні підрозділи ДМС допомагають із відновленням втрачених документів тощо. Віднесення державою ВПО до категорій населення, що опинилися в складних життєвих обставинах (пільгових категорій населення), зумовило застосування економічних методів державного регулювання міграційних процесів у частині надання низки пільг як працедавцям приватним підприємцям та фізичним особам, які беруть на роботу ВПО.

Збільшилася роль інформаційного механізму державного регулювання міграційних процесів в Україні. Зокрема, рятувальники ДСУНС постійно надають інформаційну та психологічну допомогу ВПО, допомагають вирішувати соціально-побутові проблеми, розвантажують гуманітарну допомогу. Співробітники Служби порятунку зустрічають громадян на вокзалах, координують дії щодо їхнього розселення, а також спільно з волонтерськими та громадськими організаціями постійно відвідують родини, які тимчасово проживають в інших регіонах України.

Незважаючи на складну ситуацію в Україні та фінансову напругу в державі, реалізується комплексна програма щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. На сьогодні в Україні розроблено і задіяно відповідну нормативно-правову базу з урахуванням специфіки державного регулювання міграційних процесів. Разом із тим на місцевому рівні соціалізація внутрішньо переміщених осіб гальмується через недостатню фінансову самостійність регіонів, перевантаження соціальних служб.

У роки незалежності в Україні сформувалося активне громадянське суспільство, і останнім часом воно продемонструвало свою присутність, в умовах надзвичайних ситуацій енергійно беручи участь у наданні допомоги ВПО, учасникам АТО тощо. Поглиблюється взаємодія державних органів влади з громадськими організаціями (“Крим\_SOS”, “Станція Харків” та ін.) з надання матеріальної допомоги, харчування, тимчасового житла (мобільні містечка з модульних будинків), а також із працевлаштування внутрішньо переміщених осіб. Психологами ДСУНС разом із представниками інших органів державної влади, громадських (волонтерських) організацій була надана психологічна допомога 168 тис. 229 внутрішньо переміщеним особам (протягом тижня – 158 ВПО), у т. ч. 46 тис. 831 дитині та 28 тис. 938 особам з інвалідністю та людям похилого віку. Місцевими органами виконавчої влади постійно проводиться пошук приміщень, придатних для розміщення ВПО. На цей час визначено 613 об’єктів різної форми власності, у яких можливе розміщення 10 тис. 531 ВПО [7]. У процесі державного регулювання міграційних процесів не було враховано, що компактне розселення ВПО ускладнює інтеграцію в місцеві громади та загрожує сегрегацією цієї категорії населення.

Політика місцевих органів влади щодо інтеграції мігрантів здійснюється в межах відомчої структури адміністрації (наприклад, відділ регулювання міграцій, відділ інтеграції тощо). Міграційна політика може бути спільною відповідальністю декількох департаментів, що координують свою діяльність і обов’язки (взаємодія центральних і місцевих органів влади у вирішенні питань регулювання міграційних процесів) [9]. У 2014–2016 рр. в Україні виникає необхідність відійти від ієрархічної структури, переходячи до координування функцій між регіональним і національним рівнями та передаючи на місця повноваження в питаннях державного регулювання міграційних процесів.

На регіональному рівні в Україні вже сьогодні спостерігається упровадження сучасних механізмів державного регулювання міграційних процесів. Зокрема, функції ДМС частково передано до органів місцевого самоврядування. Наприклад, у структурі виконавчого комітету Харківської міської ради створено департамент реєстрації, якому частково передано функції ДМС. Департамент реєстрації виконує такі завдання: 1) формування та ведення Реєстру територіальної громади; 2) реєстрація фізичних осіб (тобто внесення інформації про їхнє місце проживання/перебування до Реєстру територіальної громади, із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру), а також зняття фізичних осіб з реєстрації.

До особливостей державного регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України слід віднести виникнення спеціальних функцій та процедур щодо ВПО у структурах державного регулювання міграційних процесів спочатку на регіональному/місцевому рівні. Зміни, що відбулися на регіональному/місцевому рівні, зумовили необхідність формування інституціонального механізму державного регулювання міграційних процесів на національному рівні. Важливим елементом інституційного механізму є створення відповідних органів, що реалізують державне регулювання міграційних процесів. Зокрема, в умовах збройного конфлікту на сході України виникла необхідність створення в структурі Міністерства соціальної політики України структурного підрозділу – відділу організації соціального захисту внутрішньо переміщених осіб Управління організації соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій та введення посади Радника з питань внутрішньо переміщених осіб у кожному регіоні України. Врешті-решт, у квітні 2016 р. було створено профільне Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, а також введено посаду віце-прем’єр-міністра з питань Антитерористичної операції і окупованих територій.

На сучасному етапі в Україні відбуваються зміни в інституціональному механізмі державного регулювання міграційних процесів: створюються відповідні профільні інститути, що координують діяльність органів влади на регіональному та національному рівнях. Зміни інституціонального механізму державного регулювання міграційних процесів в Україні в умовах збройного конфлікту відбувалися “знизу вгору” – від практичних потреб до необхідних органів державного управління, від виникнення певних функцій, процедур, механізмів взаємодії органів влади з громадянським суспільством на регіональному/місцевому рівні до створення нормативно-правової бази, спеціальних структур на національному рівні. Державне регулювання міграційних процесів в умовах збройного конфлікту на сході України характеризується, з одного боку, посиленням ролі держави в регулюванні міграційних процесів; з іншого – підвищенням ролі місцевих органів влади в умовах децентралізації державного управління, зростанням їхніх функцій прогнозування та пошуку тривалих прагматичних рішень з метою гармонізації життєвих планів ВПО та розвитку “регіонів вселення”. Крім того, формується дієвий механізм взаємодії між органами влади і громадськими організаціями в реалізації політики щодо ВПО.

Подальші наукові дослідження мають містити порівняльний аналіз міжнародного досвіду державного регулювання міграційних процесів з метою його застосування в Україні.

#### **Список використаних джерел**

1. Внутрішня міграція та тимчасові переміщення в Україні в умовах політичних та соціально-економічних загроз. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya\\_migratsia-45aa1.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vnutrishnya_migratsia-45aa1.pdf).
2. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
3. Інформація щодо обліку вимушено переміщених осіб : сайт Міністерства соціальної політики. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=188646&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=188646&cat_id=107177).
4. Макарова О. В. Соціальна політика в Україні : монографія / О. В. Макарова ; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
5. Надрага В. І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції “суспільства ризику” / В. І. Надрага. – Режим доступу : <http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/US-1-2015/134-141.pdf>.
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
7. Регіональними штабами ДСУНС зареєстровано понад 1 млн 29 тис. внутрішньо переміщених осіб : сайт Державної служби України з надзвичайних ситуацій. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/news/48091.html>.
8. Шляхи вирішення проблеми внутрішньо переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac\\_prob1-a598d.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_prob1-a598d.pdf).
9. Bosswick W. Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities / European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg [E-resource] / W. Bosswick, F. Heckmann. – Access mode : [http://www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/integrationofmigrantscontributionoflocalandregionalauthorities\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/integrationofmigrantscontributionoflocalandregionalauthorities_en.pdf).
10. Castles S. The internal dynamics of migration processes and their consequences for Australian government migration policies / Stephen Castles, Ellie Vasta, Derya Ozkul // Working Paper for the Department of Immigration and Citizenship University of Sydney. – Sydney, 2012. – 51 p.
11. The Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016. – Access mode : <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/pdf/2016-global-report-internal-displacement-IDMC.pdf>.
12. Ukraine: Internally Displaced People (website UNHCR, The UN Refugee Agency). – Access mode : <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>.

*Надійшла до редколегії 16.05.2016 р.*