

ВНУТРІШНЯ ВИМУШЕНА МІГРАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Соловійов Є. В.,

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

Встановлено сутність внутрішньої вимушеної міграції. Акцентовано увагу на складових внутрішньої вимушеної міграції, що можуть піддаватися державному управлінню та потребують застосування заходів регулювання. Виокремлено ознаки внутрішньої вимушеної міграції, що є орієнтиром для вибору механізму державного регулювання міграційних процесів цього виду.

Ключові слова: внутрішня вимушена міграція, внутрішньо переміщена особа, державне управління, державне регулювання, об'єкт.

Soloviov Ye. V.,

Postgraduate student of NAPA, Kyiv

INTERNALLY FORCED MIGRATION AS AN OBJECT OF STATE REGULATION

In the article established the essence of internally forced migration. The attention is focused on the components of internal forced migration which can be subjected to governance and requiring application of control measures. There is determined features of internal forced migration, which is a guideline for choosing of state regulation mechanism migratory processes of this type.

Key words: internal forced migration, internally displaced person, public administration, government regulation, object.

У сучасних умовах зростання соціально-економічної, публічно-політичної та військової напруги в східних регіонах України важливого значення набувають питання дотримання норм, що визначають порядок міграції населення. Принципи демократії та базові засади світового порядку мають виконуватися незалежно від сторін та характеру конфлікту, а гарантування їх з боку світових лідерів повинно переходити з площини прокламації намірів дії в площину реальних дипломатичних, політичних, соціально-економічних дій.

Станом на 18 січня 2016 р., за даними Міністерства соціальної політики України, взято на облік 1 684 815 внутрішньо переміщених осіб, або 1 332 405 сімей, які внаслідок тимчасової окупації частини території України та проведення антитерористичної операції були вимушені переселитися з Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також з Донецької та Луганської областей. Масштабність вимушеної внутрішньої міграції, внаслідок окупації окремих територій України нагально потребує створення адекватного науково обгрунтованого підходу до визначення внутрішньої вимушеної міграції як об'єкта державного регулювання.

Основу теоретичного осмислення внутрішньої вимушеної міграції сформував науковий висновок щодо сутності міграції та її видів, які сформовано у працях Н. Бортник, В. Кравченко, М. Ярмистого і низки інших авторів. Разом з тим було використано здобутки науки державного управління щодо визначення особливостей об'єкта державного регулювання. Зокрема, це праці таких вчених, як Д. Баланюк, Т. Жванія, Ю. Ковбасюк, В. Надрага. Проте визначення сутності вимушеної міграції в сучасних умовах державотворення в Україні залишилось поза увагою теоретичних досліджень.

Мета статті полягає у виокремленні ознак вимушеної внутрішньої міграції, які опосередковують необхідність її державного регулювання.

Під поняттям "міграція" (від лат. *migratio*) розуміється переселення, просторове пересування, переміщення людей у просторі та часі. Суть міграції полягає в територіальному русі населення, на відміну від природного чи соціального [5, с. 865]. На увагу

заслугує визначення М. Ярмистого, який трактує міграцію як процес, у результаті якого особи внаслідок соціально-економічних, політичних та інших обставин примусово або добровільно здійснюють внутрішнє або зовнішнє переміщення – як через міжнародні кордони, так і всередині держави – для задоволення чи збереження власних потреб [10, с. 389].

На відміну від попередніх епох, сучасна міграція не піддається авторитарним формам впливу, вона вимагає створення системи керування, яка б отримала форму самостійного соціального інституту, здатного вирішувати нові завдання принципово новими способами. Спроби державного регулювання міграції не дають очікуваних результатів. Міграційні політики держав відзначаються фрагментарністю, ресурсною незабезпеченістю, відсутністю теоретичної розробленості [1, с. 215]. Станом на теперішній час міграція, включаючи її вимушені форми, висуває нові вимоги до діяльності державних органів влади, її сутнісні характеристики визначають напрям соціально-економічного розвитку країни або регіону, а також вибір механізмів, що використовуватимуться для її врегулювання.

Міграцію опосередковано різними політичними, соціальними, економічними і культурними аспектами, які є одночасно передумовою багатогранності її визначень. Можна стверджувати, що термін “міграція” все більше набуває універсального збірного характеру, під яким автори, які його використовують, розуміють іноді зовсім різні категорії, які також пов’язано з територіальним переміщенням на різних його стадіях. Для уникнення суперечностей термін “міграція” в науковому аналізі обов’язково вимагає ознаки-прикметника: сезонна, маятникова, безповоротна, тимчасова, постійна, економічна, добровільна, вимушена, легальна, нелегальна, екологічна, політична, етнічна, трудова, човникова, навчальна, туристична тощо. Ця множинність означень стала наслідком розвитку самої міграції як такої, а також динамічних змін у структурі й напрямках її потоків [6, с. 377].

Внутрішній та вимушений характер міграції конкретизує розглядуване соціальне явище таким чином:

– внутрішня міграція визначається як будь-яка форма переміщення особи всередині держави, що її викликано визначеними причинами та спрямовано на досягнення конкретних цілей. У більшості випадків внутрішня міграція є наслідком економічного розвитку, урбанізації, зниження рівня бідності тощо [2, с. 143]. Внутрішню міграцію залежно від спонукальних факторів може бути класифіковано на добровільну та вимушену;

– вимушену внутрішню міграцію може бути розглянуто як необхідне переміщення особи всередині держави, яке призводить до зміни її правового статусу через закон та на основі адміністративного правозастосовного акта та зміни місця постійного проживання. Вимушена внутрішня міграція опосередковується через військові, політичні події, переслідування людей на ґрунті релігії або етнічної приналежності, здійснене по відношенню до них або членів їхніх родин насильства.

Законодавством України не визначено поняття “внутрішня вимушена міграція”. Натомість для позначення вимушених внутрішніх мігрантів використано термін “внутрішньо переміщена особа”. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, внутрішньо переміщеною вважається особа – громадянин України, іноземець або особа без громадянства, – яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили 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 [8].

Теоретичне розроблення проблем внутрішньої міграції має міждисциплінарний характер, тому ними займаються вчені різних галузей знань: психологи, соціологи, демографи, економісти, філософи, спеціалісти з права та державного управління. Залежно від сфери знань підхід до визначення внутрішньої міграції буде відмінним. Відповідно, об'єктом державного управління виступає система, що підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють. Основними об'єктами державного управління за європейським підходом слід вважати підпорядковані органи виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі) державного управління. За більш широкого американського підходу, об'єктами державного управління є все суспільство та будь-які його сфери, галузі, відносини [3, с. 239].

Внутрішню вимушену міграцію як об'єкт державного управління може бути визначено як вид суспільних відносини щодо соціальної мобільності населення в межах держави, учасники яких змінюють місце постійного проживання незалежно від власної волі, що впливає на зміну їхнього правового статусу.

Проте вказані відносини різняться залежно від етапу переміщення, що опосередковує відмінні механізми їхнього державного регулювання. Виходячи з керованості як ознаки, що є необхідною для об'єкта державного управління, виокремлення виду державного регулювання внутрішньої вимушеної міграції має специфічні ознаки.

Відповідно, з моменту набуття особою статусу внутрішньо переміщеної (фактично з моменту отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи) держава здійснює забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, регулюючи в першу чергу їхнє соціально-економічне забезпечення. Проте державне регулювання на цьому етапі внутрішньої вимушеної міграції повинне виражатися в забезпеченні національної безпеки України, адже цілісність Української держави залежить і від якості соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб, і від рівня національної ідентичності населення. Крім того, існує нагальна потреба в державному регулюванні виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та забезпечення їхнього права на місцеве самоврядування.

До моменту набуття статусу внутрішньо переміщеної особи, процес вимушеної внутрішньої міграції також потребує державного регулювання, що виражається в сукупності заходів стосовно:

- гарантування прав і свобод людини і громадянина усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території або на території, де здійснюється анти-терористична операція. Одним із практичних способів є державна підтримка внутрішньої вимушеної міграції;

- гарантування захисту від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання;

- спрощеного порядку набуття статусу внутрішньо переміщеної особи.

Для того, щоб кваліфікувати вимушену внутрішню міграцію населення як об'єкт управління, та для розроблення відповідної політики необхідно:

- 1) виділити характеристики, що зазначають особливості міграційних потоків: сталість, інтенсивність, напрям, склад (наприклад, статево-вікові, професійні, соціальні характеристики);

- 2) визначити основні фактори, що впливають на здатність до адаптації внутрішньо переміщених осіб, особливості розміщення мігрантів по території заселення.

Відповідно, за різними оцінками, понад мільйон мешканців Донецької, Луганської областей та АР Крим вимушено змінили місце проживання; половина з них – діти, інваліди та особи похилого віку. За офіційними даними, найбільше внутрішньо переміщених осіб

розмістилося в Харківській, Луганській, Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській областях та в місті Києві [9]. Таким чином, більшість вимушено переселених осіб географічно розташовані в районах, що близькі до їхніх домівок і перебувають під контролем Українського уряду. 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. Крім того, 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 [7, с. 136].

В економічному аспекті, у результаті внутрішньої вимушеної міграції зазнає суттєвих змін статево-віковий склад, освітньо-професійний рівень населення регіону-донора та регіону-реципієнта. З одного боку, це ліквідація дефіциту робочої сили, підвищення конкурентоспроможності, ефективності праці, зростання економічних показників і гальмування інфляції, з іншого – посилення конкуренції, зниження якості праці (через перекаліфікацію працівників – вимушено переміщених осіб), підвищення навантаження на ринок житлово-побутових послуг, часто зростання рівня економічної та кримінальної злочинності тощо.

Вимушена міграція, у політичному аспекті, призводить до трансформації державно-політичної реальності під впливом переміщень населення або окремих громадян за межі адміністративно-територіальних кордонів на тривалий термін [5, с. 864]. При цьому часто має місце порушення можливості легальної реалізації політичних прав вимушених мігрантів, що викликане об'єктивними факторами (наприклад, тимчасова відсутність виборчих прав через ненабуте громадянство). Разом із цим можлива ситуація необ'єктивного порушення реалізації виборчого права внутрішньо переміщених осіб, що мало місце в Україні під час місцевих виборів у жовтні 2015 р. під гаслами “мінімізації маніпулювання їхніми голосами” [4, с. 48].

Аналізуючи соціально-культурний аспект вимушеної внутрішньої міграції, необхідно зазначити, що зустріч з новою соціокультурною реальністю змушує мігрантів відмовитися від прийнятого звичного способу життя, правил і способів поведінки та прийняти нові, що часто призводить до культурного шоку, травми. Хоча українською владою була запроваджена низка заходів, спрямованих на адаптацію вимушених мігрантів, поза увагою залишається поява нового типу культурного архетипу як у вимушених мігрантів, так і загалом у населення України, що якісно впливає на їхню участь у суспільних відносинах, а отже, потребує управління. Можна виокремити такі культурні архетипи, що виникли внаслідок вимушеної міграції: самовизначення українства, невпевність щодо майбутнього, недовіра до чинної влади, пошук та використання альтернативних способів забезпечення життя, невідворотність та відчайдушність, покладання більше на долю, аніж на власну самоврядну волю відносно життєвих надбань.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що внутрішня вимушена міграція як об'єкт державного управління – це вид суспільних відносини щодо соціальної мобільності населення в межах держави, учасники яких змінюють місце постійного проживання незалежно від власної волі, що впливає на зміну їх правового статусу. Механізми та напрями державного регулювання вимушеної внутрішньої міграції різняться залежно від етапу переміщення, поділяючися на (1) ті, що повинні здійснюватись до моменту набуття статусу внутрішньо переміщеної особи, та (2) ті, що повинні здійснюватись після набуття такого статусу.

Через специфічні особливості внутрішньої вимушеної міграції вибір механізмів державного регулювання цього явища повинен базуватися на теоретичному обґрунтуванні змін, опосередкованих процесами вимушеної міграції, у різних сферах суспільних відносин.

Список використаних джерел

1. Баланюк Д. М. Проблеми дослідження міграції як об'єкта державного регулювання//Вісник СевДТУ. 2008. Вип. 91. С. 214–218.
2. Бортник Н. П. Вплив глобалізації на формування міграційних потоків//Науковий вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Юриспруденція. 2013. Вип. 6. С. 142–144.
3. Державне управління: підручник: у 2 т./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
4. Жванія Т. В. Сучасна вимушена міграція: соціально-політичні аспекти//Сучасне суспільство. 2015. Вип. 2 (2). С. 46–56.
5. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративно-правовий механізм протидії нелегальній міграції//Нелегальна міграція та торгівля жінками. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. С. 861–945.
6. Кравченко В. Г. Визначення поняття трудової міграції//Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 375–379.
7. Надрага В. І. Проблеми вимушеної міграції населення в контексті концепції “суспільства розвитку”//Український соціум. 2015. № 1. С. 134–141.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706-VIII//Офіц. вісн. України. 2014. № 4. С. 7.
9. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб [...]”: постановою Верховної Ради України від 31 берез. 2016 р. № 1074-VIII//ВВР України. 2016. № 18. С. 5.
10. Ярмистий М. М. Наукові підходи до визначення поняття “міграція” та “міграційна політика”//Гілея: наук. вісн. 2015. Вип. 94. С. 387–391.

Надійшла до редколегії 12.09.2016 р.

УДК 351/354

**ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СИСТЕМНОЇ КРИЗИ КРАЇНИ
ТА КРИЗИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Юсип О. Л.,

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків

Визначено узагальнений та систематизований погляд на поняття “системна криза”, надано характерні риси кризи публічного управління як чинника та як певної ознаки розповсюдження системної кризи.

Ключові слова: системна криза, публічне управління, розвиток суспільства, чуттєва та ідеаціо-нальна суперсистеми.

Yusyp O. L.,

Postgraduate student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv

**INTERRELATION BETWEEN NATIONAL SYSTEMS CRISIS AND
PUBLIC ADMINISTRATION CRISIS**

The paper defines a generalized and systematized view of the ‘systems crisis’ concept; characteristic features of public administration crisis are given, describing it as both a factor and a certain sign of systems crisis spreading.

Key words: systems crisis, public administration, development of society, sensual and ideational supersystems.

Системна криза, яку переживає в даний час Україна, як і багато інших країн світу, має не лише економічний зміст. Очевидно, що вона так чи інакше зачіпає концептуальні та ідеологічні основи сучасного суспільства та світоустрою, що визначають, у свою чергу, трансформацію системи ідеалів публічного управління. Підтвердженням цьому є той факт, що в сучасному світі явно означилася криза представницької демократії на національному рівні.
© Юсип О. Л., 2016