

Андрій ДЯЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕІНТЕГРАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Розглядаються соціальні аспекти реінтеграції внутрішньо переміщених осіб, зокрема труднощі їх соціальної адаптації. За результатами соціологічних опитувань аналізуються внутрішні та зовнішні причини, які ускладнюють адаптацію та реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб. Доводиться, що наявні проблеми вимагають не тільки розроблення та впровадження плану дій у соціальній та гуманітарній сферах, але й реалізації системних стратегічних заходів та скоординованої інформаційної політики, спрямованої на реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: вимушена міграція, внутрішньо переміщені особи, соціальна адаптація, реінтеграція.

Andrii Diachenko. Social aspects of state policy of reintegration of internally displaced persons in Ukraine

The social aspects of reintegration of internally displaced persons, in particular the difficulties of their social adaptation are considered. On the basis of the results of sociological surveys are analyzed internal and external factors that impede the adaptation and reintegration of internally displaced persons. It is proved that the existing problems require not only comprehensive action on the elaboration and implementation of a plan of action in the social and humanitarian sphere, but also implementation of systemic strategic measures and coordinated information policy aimed at reintegrating the internally displaced persons.

Key words: forced migration, internally displaced persons, social adaptation, reintegration.

Проблема реінтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні не втрачає своєї актуальності, незважаючи на значну кількість заходів, спрямованих на її мінімізацію та локалізацію з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Анексія Кримського півострова та військова агресія Російської Федерації на сході України привели до значних вимушених переміщень населення з окупованих територій, спричинили істотні зміни в їх соціальних настроях і способі життя. Перша масова хвиля переселень із Криму відбулася в березні 2014 р., а з окупованих територій Донецької та Луганської областей – у червні 2014 р. За даними прес-служби Мінсоцполітики, в Україні за станом на 25 квітня 2016 р. взято на облік понад 1,7 млн внутрішніх переселенців з Донбасу та Криму [5]. Згідно з інформацією, оприлюдненою громадською організацією «Фундація.101» у лютому 2017 р., загальна кількість ВПО становить 1,628 млн осіб [1]. Тобто спостерігається зменшення офіційної кількості зареєстрованих ВПО. Це приблизно на 70 тис. менше, аніж за станом на жовтень 2016 р., і навіть менше майже на 7 тис. від показників у грудні 2015 р. – це найменша загальна офіційна кількість переселенців за останній рік. Але враховуючи небажання частини ВПО реєструватися з тих чи інших причин, їх реальна кількість може бути значно більшою, ніж зафіксовано офіційною статистикою. Найбільша кількість переселенців проживає в районах, що безпосередньо межують із зоною конфлікту, контролюваних урядом районах Донецької та Луганської областей, Харківській, Дніпропетровській і Запорізькій областях, м. Києві [5]. Незважаючи на зменшення потоку переселенців, значна кількість проблем соціального, економічного, правового характеру залишається невирішеною й потребує наукового осмислення.

Зважаючи на суспільну гостроту зазначеної проблематики, вона не могла не привернути увагу наукової спільноти. Проводяться численні конференції, круглі

Public administration mechanisms

столи, видаються збірки наукових праць, присвячені означеній темі. Проблеми визначення статусу ВПО останнім часом є об'єктом багатьох наукових досліджень А. Артеменка, О. Брайчевської, Ю. Брайчевського, Н. Гусака, Ю. Дегтяревої, Р. Євдокименко, І. Карпової, В. Олефіра, Я. Пилинського, Т. Семигіної, С. Трухана, Ш. Шахвали, Є. Широкової та ін.

Метою статті є аналіз соціальних аспектів реінтеграції ВПО в Україні.

Як зазначено в проекті стратегії інформаційної реінтеграції ВПО, «поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної кризи, розбудови миру та соціальної злагоди реінтеграція внутрішньо переміщених осіб залишається одним із основних обов'язків держави» [4].

У ст.1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначено, що «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб- сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення» [3].

Головним фактором, що впливає на переміщення громадян, вважається збройний конфлікт. Саме під його впливом громадяни України, які проживають на території Донецької та Луганської областей, у Криму, їдуть в інші регіони країни. З огляду на це можна виділити такі підвіди внутрішніх біженців за дистанційною ознакою:

- 1) «ближні» біженці – переміщаються на коротку дистанцію (у сусідні регіони – Харківську, Дніпропетровську області);
- 2) «віддалені» біженці – переміщаються на більш довгі дистанції (перетинають кілька регіонів, їдуть до Львівської, Тернопільської областей тощо).

Згідно з даними, оприлюдненими громадською організацією «Фундація.101», ВПО максимально сконцентровані в трьох областях – Донецькій, Луганській та Харківській. За регіонами України розміщення ВПО виглядає так (таблиця).

Розселення ВПО в областях України (за станом на 1 лютого 2017 р. [1])

Область	Кількість ВПО	Відсоток
1	2	3
Донецька	544 834	33,47 %
Луганська	290 393	17,84 %
Харківська	195 171	11,99 %
м. Київ	160 335	9,85 %
Запорізька	89601	5,50 %
Дніпропетровська	76 976	4,73 %
Київська	56 763	3,49 %
Одеська	42 797	2,63 %
Полтавська	28 970	1,78 %
Херсонська	16 499	1,01 %

Механізми державного управління

Закінчення таблиці

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Сумська	16 075	0,99 %
Вінницька	14 440	0,89 %
Черкаська	13 588	0,83 %
Житомирська	12 204	0,75 %
Львівська	12 064	0,74 %
Кіровоградська	10 011	0,62 %
Чернігівська	8 999	0,55 %
Миколаївська	8 589	0,53 %
Хмельницька	6 828	0,42 %
Івано-Франківська	5 005	0,31 %
Волинська	4 830	0,30 %
Закарпатська	3 546	0,22 %
Чернівецька	3 512	0,22 %
Рівненська	3 192	0,20 %
Тернопільська	2 516	0,15 %

Можна побачити, що «ближнє» внутрішнє переміщення переважає над «далеким». При цьому, тим не менше, постає проблема соціальної адаптації ВПО. Поняття «соціальна адаптація» передбачає включення конкретно взятого індивіда або індивідів (у разі формування нової соціальної групи, коли її члени раніше не були знайомі один з одним) в нові умови соціального середовища. Процесу соціальної адаптації властиві особливості, які полягають в активній участі свідомості індивіда (хоча окремі етапи часом не усвідомлюються), активній участі емоційних вольових процесів, здатності індивіда змінювати соціальні умови адаптації, проходження адаптації індивіда в умовах цілеспрямованої діяльності груп.

Р. Мосс і Ж. Шеффер сформулювали п'ять видів завдань, що виникають перед людиною в кризових ситуаціях [6]. Перше з них полягає в тому, щоб встановити сенс ситуації і визначити її значення для себе. Початкова реакція індивіда на стресову ситуацію зазвичай виражається в розгубленості. Тільки потім поступово народжується розуміння того, що сталося або відбувається. Людина намагається оцінити різні аспекти події, вгадати її наслідки.

Реакція людини на вимоги кризової ситуації і її спроба протистояти їй є другим адаптивним завданням. Для ВПО характерна проблема пристосування до менших, ніж раніше, доходів у зв'язку з втратою роботи, зміни житлових умов. Постає питання про працевлаштування, перерозподіл сімейних ролей. Важливим у такі періоди є вміння справлятися з перевантаженням.

До третього завдання дослідники включили необхідність підтримати відносини з членами сім'ї, друзями і тими, хто здатний посприяти у вирішенні кризових проблем. Для ВПО, за результатами опитувань, характерне сподівання на державу.

Четверте завдання визначає збереження розумного емоційного балансу, управління негативними почуттями, викликаними несприятливими подіями. Справді, багатьом доводиться вирішувати завдання, як впоратися зі страхом, з почуттям уразливості, безнадійності, гніву, як зберегти емоційну рівновагу.

У липні – серпні 2016 р. Київський міжнародний інститут соціології на замовлення міжнародної громадської організації «Internews Network» здійснив

Public administration mechanisms

соціологічне опитування в межах проекту «Покращення комунікації спільнот, що постраждали від військового конфлікту, та їхніх зв’язків із ВПО в Україні» серед ВПО та мешканців приймаючих громад по всій Україні. Усього методом особистого інтер’ю опитано 1 500 мешканців приймаючих громад та 1 003 ВПО. Дослідження проводилось у всіх областях України (окрім непідконтрольних української владі територій), різних за величиною населених пунктах: села та селища міського типу, міста з населенням до 50 тис., міста з населенням понад 50 тис. та обласні центри [2].

Дослідження показують, що першим бар’єром на шляху до захисту людьми своїх прав є невіра в те, що вони можуть щось вдіяти в ситуації, що склалася. Тому упевненість у здатності впоратися з проблемою є важливою складовою частиною успішного результату.

Як з’ясувалося в ході опитування, більшість переселенців не впевнені в тому, що їм вдасться зробити необхідні кроки та отримати від представника місцевої влади допомогу в захисті своїх прав. Хоча 56 % опитаних вважають, що вони зможуть з’ясувати, до кого слід звернутися з проблемою, упевнені в успіхові подальших кроків менше ніж половина ВПО. Сподіваються самостійно вивчити законодавство для обґрунтування вимог 42 % респондентів, знайти юриста й отримати безкоштовну консультацію – 39 %. Тільки кожен третій (35 %) вірить, що зможе переконати представника влади приділити увагу проблемі [2].

П’яте адаптивне завдання – це збереження й підтримка соціальної ідентичності, упевненості в собі. Кризові події зазвичай розхитують упевненість людини в собі, ставлять під сумнів її ідентичність. Знайти баланс, наприклад, між витратами в разі прийняття допомоги з боку і збереженням самоповаги часом буває нелегко.

Отже, описані п’ять завдань зосереджені на трьох основних сферах: оцінці ситуації, вирішенні практичної проблеми і власному емоційному стані.

Важливе місце для адаптації вимушених переселенців у місцях нового проживання займають питання налагодження взаємовідносин з місцевим населенням, працевлаштування, освіти та інші важливі соціально значущі проблеми. Вимушено помінявши місце проживання, внутрішні переселенці відчувають сильний психологічний стрес, оскільки це зазвичай пов’язано з різкою зміною побуту й кола спілкування, втратою належного майна. Чимало душевних сил потрібно, щоб почати облаштовуватися на новому місці проживання. Біженцям надзвичайно складно знайти квартиру й роботу, забезпечити собі і членам сім’ї відносно нормальний рівень життя. «Соціальна ізоляція» нерідко призводить до загострення психологічного стану.

За результатами соціологічного дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у 2016 р., чимало ВПО стикаються з проблемами у зв’язку зі своїм статусом та життєвими обставинами. Відчувають до себе упередження постійно або періодично 14 % опитаних переселенців. Стільки ж почиваються чужими у приймаючих спільнотах, а 23 % не встановили постійних контактів з місцевим населенням. Майже третина (31 %) респондентів-ВПО зіткнулася з порушенням своїх прав у зв’язку зі своїм статусом, а кожен третій (33 %) знає про порушення прав від своїх родичів, друзів, знайомих, що також є переселенцями. Найбільш типова сфера порушення прав ВПО пов’язана з отриманням соціальних виплат та пільг від держави, друга за частотою згадок сфера – це оренда житла, на третьому місці – сфера працевлаштування [2].

У звичайних умовах людина може частково подолати такого роду проблеми, заглиблюючись у роботу і реалізуючи себе в професійній сфері. Для ВПО цей шлях зазвичай закритий. Вони не мають можливості обирати ті заняття, які вважають цікавими або відповідними для себе.

Через це 42 % ВПО, унаслідок повної відсутності благополучних перспектив, хотіли би переїхати. Сподіваються повернутися додому, якщо з’явиться така

Механізми державного управління

можливість, 36 % переселенців. Серед тих ВПО з Донбасу, які хотіли б повернутися до колишніх місць проживання, 66 % все ж таки очікують припинення війни, 35 % – відновлення можливості для спокійного комфортного життя, 41 % – повернення місця їх колишнього проживання під контроль української влади [2]. Звідси і відповідні настрої у тимчасових мешканців, які не прагнуть глибше адаптуватися й тим більше дотримуватися місцевих правил поведінки.

Негативні наслідки вимушеної переміщення є однаково відчутними як для самих переміщених осіб, так і для приймаючої сторони. Навантаження на місцеві установи, спричинене цим зниження обсягів та якості надання послуг викликають незадоволення та непорозуміння між переміщеним населенням та мешканцями приймаючих громад. У приймаючих громадах спостерігається ускладнення ситуації, зокрема через обмеження доступу до робочих місць та базових послуг.

За результатами дослідження, проведеного у 2015 р., 59,8 % населення підтвердили, що мають упереджене ставлення до ВПО (48,4 % – помірно упереджене, 11,4 % – суттєво упереджене) [4].

У 2016 р. ситуація дещо змінилася, про що свідчать результати опитування громадської думки щодо ставлення до ВПО, проведеного в лютому – березні 2016 р. Більшість опитаних ставляться до вимушених переселенців з Донбасу та Криму позитивно (43 % в Україні та 58 % у місцях найбільшої концентрації ВПО) або нейтрально (47 % і 34 % відповідно). Мешканці України сприймають ВПО як громадян, які мають рівні права з іншими, стали заручниками ситуації та потребують підтримки (89 % в Україні, 96 % у місцях найбільшої концентрації). За даними соціологічних досліджень, присутність переселенців впливає на повсякденне життя 30 % приймаючих громад. Це, насамперед, стосується міст із найбільшою концентрацією ВПО. Кожен четвертий опитаний чув про існування конкуренції між приймаючою громадою та переселенцями у своєму місті за роботу, житло, місця в школах та дитсадках та інші ресурси, але на власному досвіді таку конкуренцію довелося відчути лише незначній кількості опитаних [2].

Отже, наявні проблеми вимагають не тільки розроблення та впровадження плану дій у соціальній та гуманітарній сфері, але й реалізації системних стратегічних заходів та скординованої інформаційної політики, спрямованої на реінтеграцію ВПО. Стратегічні заходи мають забезпечити: 1) привернення суспільної уваги до питань реінтеграції ВПО у приймаючі громади, іх потреб та існуючих проблем; 2) зміни у ставленні суспільства до вирішення проблем ВПО (за соціокультурним, соціально-економічним та гуманітарним вимірами); 3) підвищення рівня компліментарності приймаючих громад до ВПО, підвищення рівня толерантності, довіри і взаємодії в суспільстві.

Список використаних джерел / List of references

1. В Україні зменшилась кількість вимушених переселенців. – Режим доступу : <https://www.foundation101.org/news/20170301> [V Ukraini zmenshylas kilkist vymushenykh pereselentsiv. – Rezhym dostupu : <https://www.foundation101.org/news/20170301>].
2. Звіт за результатами всеукраїнського опитування внутрішньо переміщених осіб та мешканців приймаючих громад. – Київ : Київ. міжнар. ін-т соціології, 2016. – 62 с. – Режим доступу : http://www.kiis.com.ua/materials/pr/20160111_Shpiker-report/Rep_Internews.ukr.pdf [Zvit za rezultatamy vseukrainskoho optyuvannia vnutrishno peremishchenykh osib ta meshkantsiv pryimaiuchykh hromad. – Kyiv : Kyiv. mizhnar. in-t sotsiolohii, 2016. – 62 s. – Rezhym dostupu : http://www.kiis.com.ua/materials/pr/20160111_Shpiker-report/Rep_Internews.ukr.pdf].
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706-ВІІ. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib : Zakon Ukrayny vid 20 zhovt. 2014 r. № 1706-VII. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>].
4. Стратегія інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб : проект. – Режим

Public administration mechanisms

доступу : <http://mip.gov.ua/content/strategiya-informaciynoi-reintegracii-vnutrishno-peremishchenih-osib.html> [Stratehia informatsiinoi reintehratsii vnutrishno peremishchenykh osib : proekt. – Rezhym dostupu : <http://mip.gov.ua/content/strategiya-informaciynoi-reintegracii-vnutrishno-peremishchenih-osib.html>].

5. **Широкова Є. О.** Вимущені переселенці в сучасній Україні: політичні та соціальні аспекти проблеми / Є. Широкова // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. – 2016. – Вип. 69 – 70. – С. 190 – 197 [ShyrokoVA Ye. O. Vymusheni pereselentsi v suchasnii Ukraini: politychni ta sotsialni aspekyt problemy / Ye. ShyrokoVA // Sotsialni tekhnolohii: aktualni problemy teorii ta praktyky. – 2016. – Vyp. 69 – 70. – S. 190 – 197].

6. **Moss R.H.** Life transitions and crises / Moss R. H., Schaefer J. A. // Coping with life crises. An integrative approach. – New York : Plenum Press, 1986. – P. 3 – 28.

Надійшла до редколегії 20.09.17