

УДК 364.04

О. О. КОМАРОВА, О. С. СЛАВІНА

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА ЗАХИЩЕНІСТЬ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

*У статті досліджено стан соціального захисту та особливості адаптації внутрішньо переміщених осіб в Україні у зв'язку з розгортанням військового конфлікту на Сході України та анексією АР Крим. Проаналізовано соціально-економічні проблеми, з якими стикаються переселенці сучасних умовах. Розглянутая шляхи та методи державної підтримки внутрішньо переміщених осіб з метою їх успішного професійно-життєвого відтворення та соціально-економічної інтеграції в соціумі на нових місцях проживання.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи (ВПО), переселенці, біженці, військовий конфлікт, соціальний захист, соціально-економічна інтеграція, масові міграції, соціальна адаптація.

Актуальність дослідження пов'язана з подіями в Україні, що виникли з розгортанням військового конфлікту на територіях східних областей (Донецької та Луганської), а також анексією АР Крим, які спричинили масові міграції населення та актуалізували для України проблему біженців і внутрішньо переміщених осіб. В Україні до 2014 р. подібна проблематика не була такою гострою, оскільки такої категорії суб'єктів права, які б мали статус «внутрішньо переміщених осіб», на території України майже не існувало.

Однак вивчення проблем, пов'язаних із захистом біженців, мають свою традицію в західноєвропейській науці, зокрема в працях таких дослідників, як: Дж. Вернант, А. Грал-Медсен, Г. С. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс, Дж.-Й. Карлієр, К. Мусало, Дж. Мур, Л. В. Холборн та Б. С. Чімні, П. Банек, Л. Барнетт, М. Белл, Г. Борхельт, С. Вайдліх, М. Дж. Гібні, С. Едмінстер, Дж. Макадам, Р. Хансен, а також Дж. Хетеуей та А. Хурвіц та ін. На теренах СНД певних результатів аналітично-упорядницької й науково-дослідної діяльності в окресленій проблематиці досягли С. Бритченко, О. Малиновська, Ю. Сарашевський, А. Селіванов та ін.

У вітчизняній науці станом на 2016 р. також з'явилися як комплексні, так і окремі дослідження правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, зокрема: О. Бандурки, М. Буроменського, В. Гринчака, В. Євінтової, Д. Іванової, Т. Квашилави, І. Ковалишина, О. Кузьменка, С. Мосьондза, В. Новіка, В. Олефіра, В. Палька, О. Піскуна, В. Потапової, Ю. Римаренко, М. Сіранта, В. Снігура, Н. Тиндика, С. Чеховича, С. Чехович та ін.

Історично інститут переміщених осіб набув особливої актуальності в період Другої світової війни, в умовах, коли величезну кількість людей примусово було депортовано з Німеччини та окупованих нею країн, а та-

кож переміщень тих осіб, які вимушено покинули країну свого громадянства/проживання, рятуючись від переслідування нацистів. Саме для захисту таких осіб у 1946 р. ООН заснувала Міжнародну організацію у справах біженців, в статуті якої термін «переміщені особи» й було закладено в основу поняття «біженець».

У міжнародному праві вперше термін «особи, переміщені всередині країни» почали застосовувати лише наприкінці ХХ ст., коли міжнародна спільнота звернула увагу на необхідність міжнародної інтеграції щодо питань захисту прав зазначених осіб. Проте запроваджені механізми того часу переважно регулювали правовий захист біженців, залишаючи поза увагою необхідність соціально-економічного захисту осіб, які покинули територію свого громадянства, та осіб, які з певних причин вимушені були переміщатись усередині власної держави.

Наслідками незаконної анексії Російською Федерацією АР Крим у березні 2014 р. і збройного конфлікту, що почався в квітні 2014 р. у східній Україні, стали великі страждання цивільних осіб, зокрема масові міграції як усередині країни, так і за її межі. Українські громадяни як з Криму, так і зі східних регіонів на території материкової України стикаються зі значними проблемами, що пов'язані з їхньою незахищеністю та повільною соціальною адаптацією. Такі особи особливо гостро потребують різнопланових видів допомог: матеріальної, соціальної, психологічної тощо. Це зумовлено цілою низкою соціокультурних проблем, пов'язаних із різним світоглядом, відмінними моделями поведінки, специфікою мовного діалекту, політичними переконаннями та багатьма іншими чинниками. Зазначені суперечності загострюються також інформаційними провокаціями, що націлені на посилення стигматизації й ворожнечі між громадянами однієї країни.

Таким чином, ситуація, що відбувається, потребує: по-перше, належного соціального державного захисту та підтримки й взаєморозуміння з боку суспільства, що приймає (яке, як відомо, не завжди позитивно налаштовано до внутрішньо переміщених осіб); по-друге, правильного та нагального розв'язання проблем, оскільки роз'єднане суспільство не має шансів успішно протистояти зовнішній агресії.

Саме ці аспекти зумовлюють актуальність цієї статті та її *мету* – дослідження проблеми соціально-економічної захищеності внутрішньо переміщених осіб в Україні у зв'язку з розгортанням військового конфлікту на Донбасі та анексією АР Крим, а також пошук шляхів і заходів, що спрямовані на їх підтримку та соціальну адаптацію на нових територіях проживання.

У сучасних умовах, згідно із чинним законодавством України, «...внутрішньо переміщеною особою (ВПО) вважається 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 ре-

зультаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [1]. Дані міжнародної неурядової організації «Internal Displacement Monitoring Centre» (IDMC) станом на кінець 2016 р. засвідчують, що загалом у світі зареєстровано майже 40 млн осіб, які були переміщені в межах своїх країн. З них понад 1,5 млн – це українці, які стали вимушеними переселенцями й залишили власні домівки через анексію Криму та розгортання збройного-військового конфлікту на сході України. Цей показник вивів Україну на 9-те місце у світі, він вважається найгіршим показником із часів Другої світової війни [7].

Станом на кінець 2016 р. (відповідно до інформації кластера з питань захисту УВКБ ООН) в Україні існувало майже 1,8 млн офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (переселенців), з яких близько 1,3 млн – з Донбасу і Криму. Понад 1 млн осіб звернулись за призначенням грошової допомоги й отримали її. Близько 60% з усієї кількості внутрішньо переміщених осіб – це діти та особи похилого віку. Проте значна їх зареєстрована кількість стала переселенцями не власне через конфлікт, а перемістились на територію, що контролювана урядом та зареєструвалися як внутрішньо переміщені особи з метою отримання пенсій, виплата яких передбачена національним законодавством для цієї когорти осіб. Загалом з початку 2016 р. на допомогу профінансовано майже 3 млрд грн [2; 5].

А ось дані щодо кількості переселенців, які знаходяться на територіях, що не підконтрольні уряду, відсутні. Відповідно до статистики з офіційних джерел, в інших країнах опинились понад мільйон українців, які звернулись за статусом біженця або іншими способами намагаються врегулювати перебування в прикордонних державах: у Російській Федерації знаходиться більше ніж 1 млн осіб, у Білорусії – майже 130 тис. осіб. [6; 4]. В умовах, що склались, соціальний захист внутрішньо переміщених осіб має бути одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики, натомість реалії свідчать, що в Україні досі відсутня єдина стратегія комплексної державної допомоги їм із чіткими цілями, завданнями, пріоритетами та критеріями оцінювання. А з метою вирішення низки проблем, з якими вони стикаються, доцільно координувати зусилля держави та активну позицію громадянського суспільства, що можливо лише за умов володіння реальними, достеменно відомими, офіційними, статистичними даними щодо кількості внутрішньо переміщених осіб, а також даними соціальних опитувань та моніторинрів на предмет того, якої конкретно допомоги вони потребують. З метою ефективного розв'язання окреслених проблем, вважаємо, доречним використовувати досвід інших країн щодо ефективної координації та адаптації внутрішньо переміщених осіб.

Ситуація, що наразі відбувається в Україні з регулюванням правового та соціально-економічного захисту переселенців, навпаки, є вкрай не-

стабільною. Вона скоріше спрямована на уникнення масових соціальних вибухів у суспільстві, аніж на належний ефективний їх соціальний захист. Протягом двох з половиною років внутрішнього переміщення осіб влада України непевно та досить повільно реалізує політику стабілізації ситуації в Україні щодо гарантування та забезпечення реалізації конституційних прав переміщених громадян. Проте, не можна не відзначити й ряд позитивних зрушень: прийняття законодавчої бази, що закріплює права і свободи внутрішньо переміщених осіб, створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій.

Так, наприклад з метою посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку із січня 2016 р. до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» були внесені такі основні зміни: на облік внутрішньо переміщені особи можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства; довідка внутрішньо переміщеної особи діє безстроково і дійсна з моменту її видачі і без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби; внутрішньо переміщені особи, які проживали в зоні АТО або на тимчасово окупованій території, проте не мали там постійної реєстрації, можуть стати на облік шляхом доведення факту проживання на цих територіях за допомогою документів, що підтверджують такий факт; деталізовано процедуру скасування дії довідки внутрішньо переміщеної особи у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання; спрощено процедуру звільнення особи з роботи, якщо вона перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини. Фахівці засвідчують, що більшість здійснених урядом кроків є недостатньо ефективними, а окремі з них узагалі суперечать Конституції України та міжнародним правовим нормам [5].

Так, моніторинг стану виконання положень оновленого Закону свідчить про низку проблем у його правозастосуванні [2; 5; 6]:

– припинення або відмова в нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, що надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, відомо, що вони часто звертаються по юридичну допомогу з питань відновлення документів (паспорт, ПІН, документи про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідок та субсидій;

– існують проблеми й у сфері працевлаштування та пошуку/купівлі/-винаймання житла. Основними з них, з якими стикалися приблизно 40% переселенці під час пошуку роботи, – це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. Вони зазначають, що роботодавці не бажають їх наймати й розцінюють це як певну дискримінацію місцевого населення. Щодо проблем із житлом, то статисти стверджують, що приблизно у 90% випадків внутрішньо переміщені особи в Україні мешкають у приватних секторах (орендовані будинки/квартири), які змушені оплачу-

вати за власний рахунок, оскільки державна грошова допомога не покриває всієї вартості оренди. Державою не виконуються положення законодавства щодо забезпечення переселенців безоплатним тимчасовим житлом за умов сплати за комунальні послуги, як це встановлено абзацом восьмим п. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». А близько 4% з них досі проживають у місцях компактного поселення, що ймовірно уповільнює їхню успішну інтеграцію в громаду, що приймає;

– при розірванні внутрішньо переміщеними особами трудових відносин з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях, через брак коштів не всі вони мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин;

– відомо, що уряд дискримінує переселенців щодо вибору банку під час отримання соціальних і пенсійних виплат, адже вони змушені користуватись послугами виключно ПАТ «Державний ощадний банк України»;

– відсутній чіткий механізм взяття на облік дітей внутрішньо переміщених осіб без супроводу.

Серед негативних моментів варто наголосити ще й на тому, що на практиці до прийняття Постанови Уряду України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 14 березня 2016 р. № 167. у зв'язку з правовою плутаниною у запроваджених законах мали місце ігнорування органами влади положення Закону щодо безстроковості дії довідки внутрішньо переміщеної особи – і як наслідок вони лишилися можливості отримувати соціальні виплати.

Звісно, названими недоліками не вичерпується увесь перелік проблем, з якими стикаються внутрішньо переміщені особи в сучасних умовах в Україні, адже проблемне поле – досить велике, і його окреслюють та розуміють усі причетні суб'єкти: урядовці, чиновники, науковці, юристи, психологи, медики, профспілки тощо, власне й самі ці люди.

Зрозуміло, що провідну роль щодо захисту переселенців відіграє внутрішнє законодавство тієї держави, усередині якої відбуваються міграційні процеси. Тож його вдосконалення й запровадження нових дієвих чітких законодавчих кроків є ефективним засобом забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб. Крім цього, з огляду на масштаби переселенського руху, що відбувається в Україні останнім часом, та складні економічно-політичні умови, що склались, необхідно об'єднати в один механізм та скоординувати в однаковому напрямі розрізнені дії всіх причетних суб'єктів: урядовців, чиновників, науковців, юристів, волонтерів, психологів, громадських організацій, міжнародних і державних установ та багатьох інших для розв'язання цієї актуальної для всього суспільства проблеми.

Вбачаємо також доцільність створення окремого міністерства/координаційного відомства, яке б опікувалось інтересами ВПО, захи-

щаючи не лише їхні права і свободи, а й тих українців, які досі залишаються на тимчасово окупованих та анексованих територіях. Діяльність таких державних органів має спиратись на розроблені підходи до формування стратегічних пріоритетів і відповідну державну політику стосовно внутрішніх переселенців, має бути розроблена Концепція державної підтримки й власне державна програма. Варто подбати й про щільну взаємодію з іншими міністерствами/відомствами з метою координації дій щодо надання реальної допомоги й вироблення ефективної моделі державної політики стосовно забезпечення належних умов для подальшого їх професійно-життєвого відтворення. Важливо врахувати й повноцінне фінансування подібної Комплексної державної програми (щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб) у Державному бюджеті на наступні роки.

Як було зазначено вище, враховуючи той факт, що Україна не має належного відповідного досвіду роботи з внутрішньо переміщеними особами, використання міжнародних напрацювань є вельми необхідним. У зв'язку із цим на основі аналізу напрацювань у цій сфері вважаємо доречним кроком запровадження таких заходів:

– налагодження обліку та реєстрації внутрішньо переміщених осіб. Передбачено, що Міністерство соціальної політики планує запуснути електронний реєстр ВПО до 1 вересня 2017 р.;

– забезпечення належного інформування внутрішньо переміщених осіб про можливість надання допомоги за принципом «єдиного вікна»;

– створення в містах єдиного добровільного комітету серед внутрішньо переміщених осіб, який би презентував інтереси цієї категорії;

– забезпечення фінансування тимчасового житла, харчування, надання медичних послуг, матеріальної допомоги внутрішньо переміщеним особам з державного бюджету та інших законних джерел;

– забезпечення принципу першочерговості щодо запису дітей внутрішньо переміщених осіб до навчальних закладів, а також розробка окремих соціальних стипендій у ВНЗ – протягом двох років із зони АТО і Криму було переміщено 28 навчальних закладів, серед яких 18 ВНЗ. Кількість студентів переміщених ВНЗ становить понад 40 тис. осіб;

– залучення експертів та неурядових організацій до підготовки пропозицій з нормативно-правового врегулювання питань внутрішньо переміщених осіб та розробки актуальних державних програм;

– відпрацьовування сценаріїв місцевої інтеграції в місцях перебування або переселення в інші регіони України, а також дотримання принципу добровільності в питаннях переселення чи повернення до місць постійного проживання;

– забезпечення індивідуального підходу до сценаріїв вирішення окресленої проблеми з урахуванням соціально-демографічних характеристик, освіти, складу сім'ї, потреб людей;

– державне стимулювання працедавців щодо працевлаштування внутрішньо переміщених осіб.

Тут варто наголосити на тому, що наразі до розв'язання проблем, що пов'язані з їх працевлаштуванням в Україні, вже залучені окремі міжнародні організації. Успішно працює Програма розвитку ООН (ПРООН), метою якої є надання допомоги країнам, що розвиваються. А з травня 2016 р. ПРООН запустила програму бізнес-грантів для переселенців на суму 1 млн дол. Переселенці, які оселилися в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Луганській, Одеській, Полтавській та Харківській областях, отримали шанс, маючи на руках ефективний бізнес-план, організувати власний бізнес.

Вважаємо, що зазначені заходи сприятимуть оптимальній адаптації та прискореній соціально-економічній інтеграції внутрішніх переселенців у процес професійно-життєвого відтворення, оскільки більшість з них, які впроваджені наразі, скоріше варто назвати державними заходами нагального реагування. А в умовах побудови нової соціально-економічної розвинутої країни, яка прагне стати реальним членом європейської спільноти, потрібні й новітні, виважені, чіткі, довгострокові рішення, спрямовані на ефективну реалізацію забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, зокрема: забезпечення житлом; виплату соціальних трансфертів; підтримку та ліквідацію їх дискримінації у сферах працевлаштування; посилену допомогу в забезпеченні їх соціально-економічної інтеграції в новий соціум; реалізацію їх позитивного потенціалу з урахуванням особливостей окремих регіонів та уроків міжнародного досвіду.

**Висновки.** Отже, ситуація щодо соціально-економічної адаптації внутрішньо переміщених осіб (внутрішніх переселенців) в Україні досі не врегульована належним чином. Залишається безліч проблем, з якими стикаються такі особи, а також громадяни України, які вступають з ними в різні відносини. Через незабезпечення належного функціонування єдиного реєстру щодо їх реального обліку в країні досі відсутня інформація щодо офіційної реальної статистики їхнього переселення, а також дані про їхні соціально-економічні, психологічні, медичні та інші потреби. Найгострішими проблеми залишаються у сфері соціально-економічного захисту внутрішньо переміщених осіб та правового забезпечення реалізації їх прав і свобод. Дії, що були запроваджені урядом у період 2014–2017 рр., звісно, спрямовані на поліпшення ситуації та врегулювання сфери їх соціально-економічної захищеності, проте залишається багато питань та недоліків, які потребують удосконалення законодавчо-правової бази й належного фінансування. Саме тому в Україні проблема соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб залишається актуальною та затребуваною для науковців і має бути предметом подальшого аналітичного осмислення й соціально-економічного моніторингу.

### Список використаної літератури

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII : станом на 21 лютого 2016 р. Київ, 2016. 48 с.
2. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Уряду України від 14.03.2016 № 167. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
3. Закіров М. Деякі аспекти розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб. *Резонанс*. 2016. № 39. С. 5–10. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2016/rez39.pdf>.
4. Малиновська О. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду. *Соціальна політика*. № 9. С. 26–32.
5. Права внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib/>
6. Солодько А., Доронюк Т. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України. URL: <http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/>
7. Стратегії трансформації і превенції прикордонних конфліктів в Україні : зб. аналіт. матеріалів. Львів, 2015. 462 с.

Стаття надійшла до редакції 11.07.2017.

---

### **Комарова А. А., Славина Е. С. Социально-экономическая защищённость внутренне перемещённых лиц в Украине**

*В статье исследуются состояние социальной защиты и особенности адаптации внутренне перемещённых лиц в Украине в связи с развёртыванием военного конфликта на востоке Украины и аннексией АР Крым. Анализируются социально-экономические проблемы, с которыми сталкиваются переселенцы в современных условиях. Рассматриваются пути и методы государственной поддержки внутренне перемещённых лиц с целью их успешного профессионально-жизненного воспроизводства и социально-экономической интеграции в социуме на новых местах жительства.*

**Ключевые слова:** лица, перемещённые внутри страны, переселенцы, беженцы, военный конфликт, социальная защита, социально-экономическая интеграция, массовые миграции, социальная адаптация.

### **Komarova O., Slavina O. Social and Economic Protection of Internally Displaced People in Ukraine**

*In this article, the authors raise the problem of social and economic insecurity of internally displaced people in Ukraine due to the escalation of military-armed conflict in the East of Ukraine (Donetsk and Luhansk regions), as well as the annexation of the Crimea peninsula. The article deals with the categories of internally displaced citizens, as well as the social and economic problems with which the certain group of people faces during migration into new territories. The actual series of actions are suggested providing of qualitative influence on the implementing their successful adaptation, social integration into the society and further life and professional reproduction. In order to provide real help to this group of people and their successful professional and life reproduction, fast adaptation and optimal social and economic integration into the community in new territories, the authors recommend coordinating the actions of all involved parties, as well as introducing a number of government activities that will be represented in this paper.*

**Key words:** internally displaced people, refugees, military conflict, social protection, social and economic integration, mass migration, social adaptation.