

УДК 314.72

Є. О. ШИРОКОВА

## ВИМУШЕНІ ПЕРЕСЕЛЕНЦІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ПОЛІТИЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ

*У статті розглянуто політичні та соціальні аспекти вимушеної міграції населення з тимчасово окупованої території Кримського півострова й районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України. Охарактеризовано основні проблеми, з якими стикаються вимушені переселенці, і фактори, що впливають на їх соціальну адаптацію та реінтеграцію. порушено питання правового регулювання міграційних процесів.*

**Ключові слова:** міграція, внутрішньо переміщені особи, міграційна політика, міграційні процеси, міграційне законодавство.

Вибір теми дослідження зумовлений, насамперед, актуалізацією міграційної проблеми в Україні. Анексія Кримського півострова та військова агресія РФ на сході України призвели до значних вимушених переміщень населення з окупованих територій, спричинили істотні зміни в їх соціальних настроях і способі життя. Перша масова хвиля переселень з 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 станом на 25 квітня 2016 р. взято на облік понад 1,7 млн внутрішніх переселенців з Донбасу та Криму. Але, враховуючи небажання частини внутрішньо переміщених осіб (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 прилягають до зони конфлікту, контрольованих урядом районах Донецької та Луганської областей, а також у Харківській, Дніпропетровській і Запорізькій областях, тобто в регіонах зі схожим менталітетом населення, а також у столиці. В умовах воєнних зіткнень, що не припиняються, соціально-економічної кризи, зниження рівня життя українців міграційний приплив створює цілу низку проблем: складнощі із забезпеченням робочими місцями, житлом, закладами соціальної інфраструктури тощо. Разом з тим, успішна соціальна реінтеграція вимушених мігрантів може зробити істотний внесок у розвиток економіки й соціальних відносин, підтримання політичної стабільності, призвести до зниження соціальної напруги в суспільстві.

Масштабність міграційних процесів у сучасному світі та викликаних ними змін політичного, економічного та культурного життя країн і народів ставлять перед науковцями завдання комплексного, всебічного їх вивчення. Міграційні процеси перебувають у центрі уваги зарубіжних і українських політологів, соціологів, психологів, економістів, юристів та інших

учених. Дослідження у сфері міграції стали основою для створення на стику суміжних соціальних наук нового наукового напрямку – міграціології, у межах якої всебічно досліджують феномен міграції, його природу, механізми, процеси, що його супроводжують. У літературі здійснено класифікацію видів міграції, виявлено її основні чинники та причини, проаналізовано особливості сучасних міграційних потоків і пов'язаних з ними економічних, правових та соціальних проблем, розроблено методи обліку й регулювання міграцій на глобальному, національному та регіональному рівнях.

У нових умовах теоретичні основи дослідження міграції населення істотно доповнені дослідженнями вимушеної міграції та її соціальних наслідків (О. Позняк), міграційної політики (В. Мошняга, В. Тишков), соціальної роботи з мігрантами, їх соціальної та психологічної адаптації (Р. Солдатова, В. Бенедиктова), правового статусу (О. Малиновська, О. Гончаренко, М. Шульга).

*Метою статті* є соціологічний та політичний аналіз міграційної ситуації в Україні в контексті анексії Криму й воєнного конфлікту на Донбасі та розкриття особливостей соціальної адаптації й реінтеграції внутрішньо переміщених осіб. Інформаційну базу дослідження становлять матеріали державної статистики, результати соціологічних досліджень, законодавчі акти з проблем ВПО, інтернет-сайти, а також особисті спостереження автора.

Міжнародне право не містить загальновизнаного визначення внутрішньо переміщеної особи. Згідно з керівними принципами Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВБК ООН), осіб, які є переміщеними всередині країни, визначають як людей або групи людей, що були змушені рятуватися втечею чи покинути свої будинки або місця проживання, через/або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих/техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно-визнаного державного кордону країни [1, с. 6]. Держави мають повну свободу у визначенні цього терміна у внутрішньому законодавстві. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає ВПО як громадянина України, іноземця або особу 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 [5].

Безпрецедентні внутрішні міграції людей у результаті збройного конфлікту на сході України та анексії Кримського півострова стали як для держави, так і для її громадян новим соціальним явищем, масштаби якого навіть важко усвідомити. Держава виявилася практично не готовою до си-

туації з появою величезної кількості переселенців, які потребують їжі та одягу, міста проживання, працевлаштування, доступу до освіти, медичних послуг тощо. Державні органи ніколи з подібними проблемами не стикалися, тому часто приймали запізнілі або неефективні рішення, серед яких, наприклад, вкрай погана організація побуту для вимушених переселенців, ускладнена процедура реєстрації, затягування із законом щодо права голосу на виборах тощо.

Варто мати на увазі, що, хоча всі переселенці є громадянами України, вони є різними – прибули з різних регіонів, у різні хвили та з різних причин. Дослідження ВПО з Криму та з окупованих територій Донбасу виявляють певні відмінності між ними вже навіть на етапі вивчення мотивів переселення. Більшість переселенців з Криму не хотіли жити на анексованій території, тому що відчували на собі дискримінацію через переконання (політичні, релігійні, етнічні). У разі з окупованими територіями на сході фактично існує одна домінуюча причина – військові дії та пряма загроза життю. Переселенці мають різні цілі – залишитись на новому місці назавжди або ж повернутись у власні домівки, коли все вирішиться, вони по-різному взаємодіють із місцевими мешканцями й між собою – просять допомоги або, навпаки, самоізолюються. Ще однією особливістю цієї проблеми є конфлікти інтересів та цінностей, які пов'язані з помітними культурними відмінностями між західною й східною групами населення в нормах поведінки, моделях світосприйняття та емоційному фоні спілкування, що насичений стереотипами й взаємною односторонньою інформованістю.

Спробуємо узагальнити найбільш поширені проблеми переселенців, які гальмують процес їх соціальної інтеграції. Значна кількість ВПО і досі мають проблеми з реєстрацією через велику кількість законодавчо неврегульованих моментів. Верховна Рада України 3 листопада 2015 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб», яким передбачено спрощення процедури обліку і становлення на реєстрацію внутрішніх переселенців [4]. Проте механізм реєстрації не всюди функціонує оперативно й не дає змоги прослідкувати за реальною кількістю переселенців та оцінити, скільки з них потребують допомоги від держави. Під час моніторингу, який провели експерти Центру «Ейдос», було виявлено розбіжність між кількістю фактично зареєстрованих ВПО і оцінкою влади кількості тих, хто реально проживає в області [2]. Так, в областях, віддалених від зони АТО, переселенців проживає більше, ніж зареєстровано. І навпаки, в областях, які межують із зоною АТО, за рахунок фіктивних реєстрацій, перебуває значно менше переселенців, ніж зареєстровано.

Існує також масштабна проблема з реалізацією переселенцями права на житло. Більшість ВПО живуть у приватному секторі з родичами, друзями, іншими людьми або в орендованих помешканнях. Решта – у місцях компактного поселення, які були створені або на базі релігійних чи гро-

мадських груп, або за допомогою державних органів. Це, як правило, табори чи санаторії, умови яких не придатні для проживання в зимові місяці. Вирішити житлові питання для переселенців у спосіб, прописаний у законі, виявляється практично неможливим. За законом, ці питання мають вирішувати органи місцевої влади за наявності відповідного фонду житла. Проте в усіх областях констатовано недостатність або взагалі відсутність такого фонду в комунальній власності. Та навіть за умови існування такого житла воно часто залишається незатребуваним через специфіку розташування або неможливість працевлаштування. Потреби в житлі для ВПО стають усе більш гострими, оскільки наявна допомога та заощадження населення не можуть покрити витрат, пов'язаних з довготривалим переміщенням. Люди у своїй більшості вже усвідомили, що конфлікт затягнувся й має всі шанси перетворитися на заморожений, тому вони потребують постійного, а не тимчасового житла. УВКБ ООН закликає українську владу до належного вирішення житлових потреб ВПО з метою запобігання подальшому переміщенню, підкреслюючи, що «проживання ВПО в колективних центрах може викликати залежність і послабити здатність внутрішньо переміщених осіб керувати власним життям, що посилює травму переміщення і створює бар'єри для інтеграції» [6]. Влада має розробити системний та далекоглядний підхід у відповідь на ці потреби.

Не менш болючою проблемою для переселенців є складнощі з працевлаштуванням, яке, без сумніву, є основним фактором, що визначає можливість адаптації та інтеграції ВПО в регіонах переселення. Варто зазначити, що уряд зробив чимало для стимулювання працевлаштування переселенців, але кількість працевлаштованих на сьогодні є вкрай низькою. Серед причин головною, безперечно, є недосконалість механізму забезпечення переселених громадян робочими місцями й обмеженість інформації про можливості працевлаштування. Вирішення цієї проблеми ускладнюють також такі фактори, як загальне погіршення соціально-економічної ситуації в Україні, несприятлива ситуація на ринку праці, специфіка професії частини переселенців, кризова ситуація з працевлаштуванням у сільській місцевості, а також юридичні проблеми, пов'язані з обставинами виїзду та переселення.

Серед ВПО найбільш вразливими виявилися пенсіонери й матері з дітьми. Основними проблемами пенсіонерів є те, що дуже важко перевести справу з неконтрольованої території або складно призначити саму пенсію. Пенсіонери часто не можуть зібрати необхідні документи, які передбачені законом, що призводить до того, що пенсійні виплати призначаються в мінімальному розмірі чи із затримкою. Іноді органи пенсійного фонду на місцях змушували людей їхати на неконтрольовані Україною території, щоб дістати необхідні довідки чи пенсійні справи, що є абсолютно неприпустимим, як з погляду законодавства України, так і міжнародних стандартів.

У дуже скрутному фінансовому становищі перебувають також батьки з дітьми, незважаючи на отримання щомісячної адресної допомоги: для непрацездатних осіб (пенсіонери, інваліди, діти) – 884 грн, для працездатних – 442 грн на одну особу. В умовах відсутності в бюджеті достатніх фінансових ресурсів для забезпечення життєдіяльності потрібен чіткий механізм та критерії відбору для надання соціальної підтримки переселеним громадянам залежно від їх матеріального становища й соціального статусу.

Оскільки проблема ВПО є новою для українського суспільства, й реакція на неї є неоднозначною. Спробуємо проаналізувати ставлення в суспільстві до переселенців, які певною мірою належать до категорії соціально незахищених. Результати всеукраїнського соціологічного дослідження Центру «Соціальний моніторинг» (грудень, 2014 р.) показали, що громадяни хоча й співчують людям, які втратили свій дім, але більшість опитаних (81%) погоджуються з тим, що переселенці повинні повернутися додому при першій можливості [10, с. 7–8]. До того ж, більшість респондентів (63,1%) вважають, що переселенці не асоціюють себе з населенням території, на яку вони переїхали. У громадськості укорінилася думка, що громадяни, які переїхали із зони АТО, залишаються морально відірваними від усього іншого суспільства.

Про те, що українське суспільство значною мірою виявилось не готовим до ситуації з масштабним переселенням, свідчать результати ще одного дослідження, яке було проведене соціологічною службою Центру Разумкова (листопад, 2015 р.) [3, с. 14]. На запитання щодо особистого ставлення до ВПО з Криму та Сходу тільки 32,1% респондентів відповіли, що ставляться до них позитивно, «співчують і готові їм допомагати», 40,5% висловили нейтральне ставлення до переселенців, а 20,9% відповіли, що ставляться до них негативно, мотивуючи це тим, що «вони, насамперед чоловіки, повинні були захищати свої села і міста від проросійських сепаратистів, а тепер вимагають пільг, не поважають місцевих мешканців і звичайів». Нейтральне ставлення до переселенців висловлює більшість опитаних у Західному, Центральному та Східному регіонах. Цілком зрозумілим є те, що процеси адаптації до співжиття ВПО та місцевих не можуть бути простими, оскільки порушується зона комфорту кожної з груп. На думку експертів, об'єктивні незручності підкріплюються ще й мимовільними та цілеспрямованими інформаційними потоками, які вносять деструктив у відносини [8, с. 35–46]. Проте негатив як на рівні медіадискурсу, так і на рівні громадськості дає свої наслідки: майже половина українців виявляє помірну упередженість до ВПО. Кожен третій українець (36,3%) є помірно лояльним до ВПО, а цілком лояльними є лише 3,9%. Натомість 48,4% виявляють помірну, але все ж упередженість до переселенців, а ще кожен десятий українець (11,4%) – цілковиту упередженість. Варто зауважити, що на ставлення українців до таких людей не впливає їх власний досвід спілкування з ними. Попередньо зазначені тенденції в ставленні до пересе-

ленців зберігаються й серед тих, хто особисто контактував з ними, і серед тих, хто такого досвіду не має.

Дослідження показали, що процес переселення проходить без істотних соціальних чи міжнаціональних конфліктів, хоча призводить до соціальної ізоляції переміщених осіб та необхідності додаткової культурної й соціальної адаптації. На думку української дослідниці О. Міхеєвої, покровова стигматизація та дегуманізація мешканців Донбасу призвела до викривленого бачення подій мешканцями інших регіонів України [9]. Очевидно, що такі непорозуміння уповільнюють процеси інтеграції українського суспільства за нових умов, стають причинами «замикання» переселенців на собі, знижують мотивацію щодо активної комунікації із зовнішнім середовищем.

Одним з головних факторів недосконалості міграційного законодавства щодо переселенців була відсутність основоположного документа стратегічного планування у сфері міграції. Із затвердженням Кабінетом Міністрів України 16 грудня 2015 р. Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року такий документ з'явився [7].

Програма являє собою цілісну систему поглядів на цілі, пріоритетні напрями, принципи, основні завдання, механізми, етапи та очікувані результати реалізації державної політики у сфері вимушеної міграції. Метою Програми є розв'язання основних проблем переселенців та зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві; сприяння інтеграції та соціальній адаптації таких осіб за новим місцем проживання; допомога в забезпеченні створення належних умов для життєдіяльності, прав та реалізації потенціалу; забезпечення соціальної, медичної, психологічної та матеріальної підтримки; створення передумов для компенсації завданої їм матеріальної та моральної шкоди; створення сприятливих умов для добровільного повернення на місця попереднього проживання.

**Висновки.** Зрозуміло, що облаштування вимушених переселенців вимагає величезних матеріальних витрат. У поєднанні з невирішеністю проблем життєзабезпечення значної частини українських громадян, які вже живуть на цій території, вимушена міграція може ще більше погіршити й без того напружену ситуацію на ринку праці, житла, загострити соціальні конфлікти. З іншого боку, приріст працездатного населення міг би створити сприятливі можливості для сталого економічного й соціального розвитку та підтримання політичної стабільності. Отже, резюмуючи, значимо, що сфера вимушеної міграції потребує першочергової уваги українських дослідників у зв'язку з її багатогранністю. Подальші дослідження міграційних процесів будуть мати практичну цінність для вироблення консолідованої міграційної політики.

### Список використаної літератури

1. Internally Displaced People. Questions & Answers [Електронний ресурс]. – UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2007. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/pdfid/47a7078e1.pdf>.
2. Будник О. У центрі державної політики щодо переселенців – людина чи держапарат? [Електронний ресурс] / О. Будник // Ейдос. Центр політичних студій та аналітики, 2016. – Режим доступу: <http://eidos.org.ua/novyny/u-tsentri-derzhavnoji-polityky-schodo-pereselentsiv-lyudyna-chy-derzhapararat/>
3. Громадяни України про безпеку: оцінки, загрози, шляхи вирішення проблем. Результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс] // Центр Разумкова. – 2015. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/upload/1449050147\\_file.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/1449050147_file.pdf).
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/245-19>.
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
6. Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення в Україні [Електронний ресурс] // Управління верховного комісара у справах біженців (УВКБ ООН). – 2016. – Режим доступу: [http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/2016\\_02\\_UNHCR%20KEY%20MESSAGES%20ON%20INTERNAL%20DISPLACEMENT%20IN%20UKRAINE%20-%20Ukr.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/2016_02_UNHCR%20KEY%20MESSAGES%20ON%20INTERNAL%20DISPLACEMENT%20IN%20UKRAINE%20-%20Ukr.pdf).
7. Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України, 2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF#n10>.
8. Конфлікт в медіа і медіа в конфлікті: донесення дразливих питань через ЗМІ [Електронний ресурс] // Український Католицький Університет, ГО «Львівський Медіафорум». – Київ, 2015. – Режим доступу: <http://journalism.ucu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/Konflikt-v-media-i-media-v-konflikti-Fama-Serpen-Veresen-2015.pdf>.
9. Соціологи про внутрішньо переміщених осіб: від «іншування» до розмаїтості [Електронний ресурс]. – Остро. – 13.11.2015. – Режим доступу: <http://www.ostro.org/lugansk/society/articles/486021/>
10. Ставлення до переселенців і волонтерської діяльності [Електронний ресурс] // ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка», Центр «Соціальний моніторинг». – Київ, 2015. – Режим доступу: <http://www.uisr.org.ua/img/upload/files/Settlers%20and%20volunteering.pdf>.

*Стаття надійшла до редакції 24.06.2016.*

### **Широкова Е. А. Вынужденные переселенцы в современной Украине: политические и социальные аспекты проблемы**

*В статье рассмотрены политические и социальные аспекты вынужденной миграции населения с временно оккупированной территории Крымского полуострова и районов проведения антитеррористической операции в другие регионы Украины. Охарактеризованы основные проблемы, с которыми сталкиваются вынужденные переселенцы, и факторы, влияющие на их социальную адаптацию и реинтеграцию. Показаны основные направления миграционной политики Украины в отношении вынужденных переселенцев.*

**Ключевые слова:** миграция, внутренне перемещённые лица, миграционная политика, миграционные процессы, миграционное законодательство.

### **Shyrokova Ye. Displaced People in Modern Ukraine: Political and Social Aspects of the Problem**

*The paper discusses the main challenges of modern migration situation in Ukraine; in particular, it addresses the issues of the forced migration – a new form of migration for Ukraine which came into being as a result of the Russian annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the armed conflict in the Donbas region. Ukraine is dealing with something it has never faced before: internally displaced persons (IDPs), i. e. migration of the population within the borders of the national territory. As of April 2016, the Government registered a total of 1.7 million IDPs who moved to other regions of Ukraine from Crimea and the counter-terrorism operation zone. In fact, the actual number of IDPs is much higher – the official statistics keeps track of those who have turned to the government institutions for help, whereas many of the IDPs are staying with their relatives or friends, thus remaining unaccounted for. Most IDPs have found shelter in the government-controlled sectors of the Donetsk and Luhansk regions, as well as Kyiv, Zaporizhzhia, Dnipropetrovsk and Kharkiv regions. One of the characteristics that distinguish the humanitarian crisis in Ukraine from other crises around the world is the huge number of elderly people affected. More than one million of the registered IDPs are pensioners. Among the most vulnerable, besides the elderly, are the children, women-headed households, and people with disabilities.*

*The ongoing armed conflict in eastern Ukraine has changed the lives of people forever: many had their homes destroyed and have been forced to re-start their lives in new communities. People impacted by the conflict need protection, shelter, food, access to safe water, health care, markets and education, among others. They also need full and non-discriminatory access to quality essential services, enjoyment of their rights and urgent humanitarian assistance.*

*The article defines the legal status of IDPs in Ukraine, analyzes the main problems faced by IDPs, which hinder the process of their social adaptation and integration. Special attention is given to consideration of the attitude of society to IDPs. Presented are the Ukrainian government's efforts to protect the Ukrainians who have been forced to flee their homes, as well as the problems of legal regulation of forced migration and improvement of migration legislation.*

*The article uses statistics released by the National Statistics Service of Ukraine, analytical reviews of the Resource center for assistance to IDPs, current information of the Inter-agency Coordination Committee for social security of Ukrainian citizens transferring from the zone affected by counter-terrorist operations and temporarily occupied territories, a series of reports on Ukraine by the Office of the UNHCR and the results of surveys of the Ukrainian Centre for Economic and Political Studies (the Razumkov Centre) and sociological research Center «Social monitoring».*

**Key words:** migration, internally displaced persons, migration policy, migration processes, migration legislation.