

УДК [342.72/.73 – 054.73 : 304.4] (477)

*Карпова І. Г.,  
Євдокименко Р. І.*

## **ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Стаття присвячена висвітленню однієї з найактуальніших і найгостріших проблем для України – питанню внутрішньо переміщених осіб. Досліджена нормативно-правова база України щодо вирішення назрілих для зазначеної категорії населення питань. Проаналізовано основний досвід світового та європейського рівнів щодо соціального захисту даної категорії людей, зроблена спроба аналізу необхідності активної взаємодії держави і громадянського суспільства для успішного вирішення соціальних викликів як для країни, так і для окремої особи.*

*Визначено, що одним із важливих підходів до розв'язання існуючих у досліджуваній галузі проблем є створення Єдиного Інформаційного Центру при Міністерстві соціальної політики України з метою акумуляції всієї (наукової, юридичної, статистичної, економічної, грантової, культурної та ін..) інформації для координації дій всіх суб'єктів, причетних до подолання проблем внутрішньо переміщених осіб.*

*Ключові слова: міграція, внутрішньо переміщені особи, держава, соціальна політика, соціальне середовище, культурна реінтеграція, соціально-педагогічна робота, громадянське суспільство, громадське об'єднання.*

Проблеми біженців в новітній історії, що з'явилися під час та після II світової війни, особливо гостро постали перед світовою спільнотою в 70-х р. р. XX століття в зв'язку із громадянськими конфліктами в африканському та південно-східному азіатському регіонах (Ангола, Судан, В'єтнам, Камбоджа та ін.). Спочатку допомога міжнародного співтовариства стосувалася лише тих осіб (біженців), які покинули межі своєї країни і не користувалися її захистом.

Пізніше (1972 р.), в зв'язку з означеними процесами у світовій історії УВКБ ООН (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, спеціально створене ООН у 1951 р. для допомоги у вирішенні проблем зазначеної верстви), виходячи із гуманних міркувань, включило осіб, переміщених всередині країни, в свої Програми допомоги біженцям і репатріантам. До недавнього минулого проблема внутрішньо переміщених осіб в модерній історії України була відсутня, але, разом із тим, реалії останніх років зробили її одним із найболючіших питань українського сьогодення.

Згідно з керівними положеннями УВКБ ООН із питання про переміщення осіб усередині країни, Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” (ст. 1) внутрішньо переміщеною особою в Україні є 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 [2].

Взагалі, політичні, соціальні, економічні, психологічні, морально-етичні, культурні та ін. проблеми осіб, що з різних причин вимушені залишати місце свого постійного проживання, є об'єктом постійної уваги фахівців. Так, скажімо, багатоманітні аспекти, пов'язані із проблемами різних категорій мігрантів в Україні, знайшли своє відображення у дослідженнях іноземних та вітчизняних науковців: В. Андерсона, М. Алмаші, А. Артеменка, О. Брайчевської, Ю. Брайчевського, Ю. Дегтяревої, Ш. Шахвали, Я. Пилинського [6]; В. Олефіра [8].

Основні причини, стратегії переселення та проблеми адаптації ВПО вивчали О. Міхєєва, В. Серєда та ін.. [12]; соціально-психологічні особливості біженців та вимушених переселенців, їх інтеграцію в українське суспільство як соціально-педагогічну проблему – Н. Тимошенко, Є. Мигашко [5; 4]; Т. Семигіна, Н. Гусак, С. Трухан досліджували особливості соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб в Україні [11], а соціально-педагогічні аспекти роботи з сім'ями

вимушених переселенців – І. Сьомкіна [13]. Внутрішньо переміщені особи та їх проблеми стали об'єктом наукових досліджень учасників Міжнародної науково-практичної конференції “Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості” (27 лютого 2015 р., Київ) [9].

*Мета статті:* розглянути питання ВПО в Україні з позицій соціальної політики держави і громадянського суспільства, їх взаємодії, як одного з основних принципів при визначенні стратегії і тактики вирішення проблем зазначеного суспільного виклику.

Вимушено переміщені особи як одна з категорій населення, яке опинилися в складних життєвих обставинах у зв'язку з вимушеною міграцією, з'явилась в Україні перед березневим референдумом у Криму в 2014 році, а також у зв'язку із збройним конфліктом у східному регіоні України та анексією Криму. Внутрішнє переміщення в Україні з того часу почало стабільно зростати. За даними УВКБ ООН на березень 2015 року кількість біженців та ВПО в Україні наблизилась до 1,8 млн. чол. [3]. Зараз цей показник, за соціологічними дослідженнями, наближається до 2,2 млн. Встановлення реальної цифри кількості ВПО в Україні викликає складнощі у зв'язку з відсутністю Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Означені процеси, що стали болісним соціальним викликом загальнодержавного масштабу, породили низку проблем, пов'язаних із забезпеченням житлом, працевлаштуванням переселенців, зростанням у зв'язку із цим навантаження на місцевих ринках праці, розміщенням, пенсійним забезпеченням осіб відповідного віку з їх числа, влаштуванням дітей, молоді у навчальні заклади різних рівнів, медичним обслуговуванням, психологічною реабілітацією, культурною та соціальною реінтеграцією тощо. Ключові проблеми, що постають перед ВПО, на думку представників УВКБ ООН в Україні, – це доступ до соціальних послуг, наявність постійного житла та оформлення реєстрації за місцем проживання.

Чинниками, що певною мірою пом'якшують процеси адаптації внутрішніх переселенців в Україні, є те, що ці особи навіть після переселення залишаються

громадянами України, отже, не потребують послуг імміграційних служб, оформлення документів та вид проживання і т. п.; потрапляючи в нові умови життя, вони лишаються, тим не менше, в слов'янському (до якого відноситься більшість внутрішніх переселенців) ментальному, мовному, етнокультурному просторі, практично не зіткаються з проблемою необхідності вивчення принципово незнайомої їм мови, що також полегшує їх реінтеграцію на новому місці проживання.

Тим не менше, ці фактори повністю не знімають проблем ВПО в Україні, отже, потребують, в першу чергу, особливої уваги з боку української держави. Одним із важливих напрямків її соціальної політики стосовно ВПО є розробка відповідної законодавчої бази. За дослідженнями УВКБ ООН, українських науковців [1; 9], в Україні прийнято цілий ряд державних документів із проблеми. Це, зокрема: 1) Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” (15.04. 2014); 2) Закону України «Про співробітництво територіальних громад», схваленого Верховною Радою від 17.06.2014 № 1508-VII; 3) Закон України “Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України” № 1636-VII від 12.08.2014; 4) Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 № 1680-VII; 5) Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” № 1706-VII від 20.10.2014; 6) Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України” 211-VIII від 02.03.2015; 7) Закон України № 245-VIII “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб” (5.03.2015); 8) Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385); 9) Постанова КМУ № 509 від 1 жовтня 2014 “Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції”; 10) Постанова КМУ № 505 від 1 жовтня 2014 “Про

надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг”; 11) Постанова КМУ № 535 від 1 жовтня 2014 “Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції”; 12) Постанова ВРУ № 254-VIII “Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями” (17.03.2015); 13) Постанова КМУ № 1094 від 16.12.2015 “Про затвердження 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” та ін..

В реалізації відповідних державних документів задіяні Міністерство соціальної політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство фінансів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Донецька та Луганська військово-цивільні адміністрації, департаменти відповідних міністерств і відомств, інші державні структури, органи місцевого самоврядування.

Отже, на сьогоднішній день в Україні існує близько двох десятків законів, постанов, розпоряджень відповідних органів, що регулюють вирішення проблем ВПО. З нашої точки зору, існує потреба в узгодженні механізмів реалізації цих законів, посиленні державного контролю щодо їх виконання, узгодження терміну дії довідок внутрішньо переміщених осіб в різних державних актах, погодженні дій міністерств при виконанні державних законодавчих рішень.

Важливу роль у вирішенні проблем ВПО відіграють різноманітні державні соціальні служби, в першу чергу, Міністерства соціальної політики України. При

роботі з ВПО соціальні працівники України, використовуючи світовий та європейський досвід соціальної роботи, застосовують різноманітні стратегії роботи, які носять комплексний характер: короткострокові (кризове втручання, аустріч-робота, орієнтована на завдання модель соціальної роботи) та довгострокові (пов'язані з системно-екологічною моделлю соціальної роботи, в основі яких знаходяться концепція «людина в оточенні» та концепція «економічної спроможності») [11].

Важливим напрямком роботи соціальних працівників та соціальних педагогів є надання соціально-психологічної підтримки ВПО. З позицій вітчизняних науковців, проблеми психологічного стану біженців-переселенців та ВПО, що опиняються в стані екстремальної, або, щонайменш, кризової для них ситуації, є одними із провідних у процесі їх адаптації у нове соціальне середовище.

Процес пристосування до нових умов життя представників зазначених категорій населення проходить ряд етапів [5]: “ейфорійна” фаза (триває від декількох днів до декількох місяців), коли не відбувається особливих змін у її поведінці з точки зору різноманітних перспектив діяльності, захоплень, уподобань, інтересів тощо; “туристична” фаза – на цьому етапі переміщена особа починає поступово отримувати інформацію про нове для неї суспільне середовище; “орієнтаційна фаза” – період, коли внутрішньо переміщена особа вирішує різноманітні особистісні проблеми, пов'язані з поступовим пристосуванням до умов нового етнічного, економічного, соціального, культурного середовища; “депресивна” фаза, через яку проходять всі переселенці, які, за умови успішності чи неуспішності її подолання або стають активними членами нового соціуму (“фаза активної діяльності”), або, навпаки, дезадаптують, що супроводжується соціальною апатією, психічними розладами, стресами, алкоголізмом і т.п.. Отже, при визначенні стратегії надання психологічної допомоги ВПО соціальні працівники повинні враховувати не лише зазначені етапи адаптації, а й результати попередньої диференціації переселенців на основі критерію перенесених людиною втрат [13]. Загалом, надання допомоги сім'ям

переселенців повинно мати комплексний характер і не зводиться лише до матеріальної, фінансової чи медичної, як показує практика.

Одним із основних якісних індикаторів рівня соціального розвитку держави є висока ступінь участі громадянського суспільства у вирішенні соціальних проблем. Поширеним підходом у визначенні громадянського суспільства є розуміння, що це є “третій сектор” – сфера соціальної активності, в першу чергу, неурядових, неприбуткових організацій. Інституціями громадянського суспільства виступають громадські, благодійні, волонтерські організації, різноманітні спілки, спортивні клуби, окремі освітні та медичні організації, аналітичні центри тощо. Саме ці суб’єкти соціальної політики в силу своєї наближеності до людини та відсутності бюрократичних ланцюгів здатні оперативно реагувати на соціальні запити та вирішувати відповідні проблеми.

Так, наприклад, з початку лютого 2016 року у Дніпропетровську розпочалось впровадження в життя проекту “Поліпшення умов життя внутрішньо переміщених осіб і населення, яке зазнало наслідків конфлікту в Україні” за підтримки Diakonie Katastrophenhilfe та Українського фонду “Благополуччя дітей” при фінансуванні German Federal Foreign Office. Метою проекту є відновлення життєспроможності вимушено переміщених осіб через вирішення їхніх нагальних проблем шляхом впровадження так званих ваучерних програм [10].

Прикладом взаємодії державних органів і громадянського суспільства у вирішенні проблем ВПО є Програма “Посилення участі громадського суспільства у роботі Міністерства соціальної політики України та процесі національного примирення”, розпочата у вересні 2015 року Мінсоцполітики України спільно з громадською організацією “КримSOS” та Міжнародною організацією “Stabilization Support Services” за підтримки уряду Великобританії, метою якої є соціальний захист внутрішньо переміщених осіб та інших незахищених громадян України в різних населених пунктах нашої держави [7]. Реалізація ГО України різноманітних проектів із зазначеної проблеми відбувається практично у всіх областях України.

З нашої точки зору, однією з умов успішного вирішення державою у співпраці з громадянським суспільством проблем ВПО є створення при Міністерстві соціальної політики України Єдиного Інформаційного Центру, який би став основним осередком акумуляції всієї (наукової, юридичної, статистичної, економічної, грантової, культурної, медичної та ін..) інформації для координації дій всіх суб'єктів, причетних до подолання вказаної проблеми.

*Як перспективу досліджень* можемо говорити про подальшу розробку ролі громадянського суспільства у даній проблематиці, а також необхідність вироблення науково обґрунтованих рекомендацій для практичних працівників, груп активістів щодо забезпечення комплексної та системної підтримки, соціальної адаптації та інтеграції переселених громадян.

#### ***Використана література:***

1. Внутрішньо переміщені особи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>
2. Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
3. Кількість переселенців в Україні збільшилася до 1,8 мільйона осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hromadske.tv/society/kilkist-pereselentsiv-v-ukrayini-zbilshilasya-do-1/>
4. Мигашко Є., Тимошенко Н. Інтеграція біженців в українське суспільство як соціально-педагогічна проблема [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elibrary.kubg.edu.ua/5567/>
5. Мигашко Є., Тимошенко Н. Соціально-психологічні особливості біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elibrary.kubg.edu.ua/5928/>
6. Міграція і толерантність в Україні : Зб. ст. / За ред. Ярослава Пилинського. – К.: Стилос, 2007. – 191 с.
7. Мінсоцполітики започатковано Програму “Посилення участі громадського суспільства у роботі Міністерства соціальної політики України та



процесі національного примирення” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=182938&cat\\_id=169302](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=182938&cat_id=169302)

8. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. І. Олефір. – К., 2005. – 36 с.

9. Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції “Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/recommend.pdf](http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/recommend.pdf)

10. Розпочався проект “Поліпшення умов життя внутрішньо переміщених осіб і населення, яке зазнало наслідків конфлікту в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.childfund.org.ua/news/view/2381/>

11. Семигіна Т., Гусак Н., Трухан С. Соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/7491>

12. Соціологи про внутрішньо переміщених осіб: від «іншування» до розмаїтості [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ostro.org/lugansk/society/articles/486021/>

13. Сьомкіна І. Соціально-педагогічна робота з сім'ями вимушених переселенців: стан та перспективи / І. С. Сьомкіна // Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна». – 2015. – № 11. – С. 76-83.

***Карнова Ирина Горациевна, Євдокименко Раїса Івановна. Проблемы внутренне перемещенных лиц в Украине как объект социальной политики государства и гражданского общества.*** Стаття посвящена освещению одной из самых актуальных и острейших проблем для Украины – вопросу внутренне перемещенных лиц. Изучена нормативно-правовая база Украины относительно решения назревших для отмеченной категории населения вопросов. Проанализирован основной опыт мирового и европейского уровней относительно

социальной защиты данной категории людей, сделана попытка анализа необходимости активного взаимодействия государства и гражданского общества для успешного решения социальных вызовов как для страны, так и для отдельной личности. Определено, что одним из важных подходов к решению существующих в исследуемом вопросе проблем есть создание Единого Информационного Центра при Министерстве социальной политики Украины с целью аккумуляции всей (научной, юридической, статистической, экономической, грантовой, культурной и др.) информации для координации действий всех субъектов, причастных к преодолению проблем внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: миграция, внутренне перемещенные лица, государство, социальная политика, социальная среда, культурная реинтеграция, социально-педагогическая работа, гражданское общество, общественное объединение.

*Karpova I. G., Yevdokimenko R. I. Problems of internally displaced people in Ukraine as an object of social policy of the state and civil society. This article highlights one of the most urgent and acute problems for today's Ukraine, that is an issue of internally displaced people. The authors have studied normative legal acts of Ukraine related to resolution of problems actual for a certain category of population. Available world and European experience of social protection to this category of population was analyzed, as well as an attempt was undertaken to make analysis of interaction required between the state and civil society in their effort to successfully resolve social challenges encountered by the country as well as by an individual.*

*It has been determined that one of the most important ways to resolve current issues unresolved yet in the area under research is through establishing Unified Informational Center at the Ministry of Social Policy of Ukraine intended to accumulate all information (academic, legal, statistic, economic, grant, cultural, other) to coordinate actions of all subjects engaged in resolution of problems of internally displaced people.*

*Key words: migration, internally displaced people, state, social policy, social environment, cultural reintegration, social and pedagogic work, civil society, public association.*