

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 323:364

СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Власенко Ю.К.Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського

Метою статті є аналіз сучасного стану політики української держави стосовно вирішення питань вимушених переселенців, що стає можливим при вивченні нагальних проблем внутрішньо переміщених осіб, з якими вони стикаються в рамках «переселенець-держава». Під час написання статті автор послуговувався методом аналізу, який дозволив розглянути сукупність проблем вимушених переселенців за окремими напрямками. Застосований системний підхід дозволив сформулювати гіпотезу, що лише чітко визначена державна стратегія щодо регіонального планування дозволить уникнути або вийти з умов перенавантаження переселенцями інфраструктури приймаючих областей. За допомогою методу узагальнення було розроблено деякі рекомендації щодо вдосконалення механізмів державної політики стосовно адекватного вирішення проблемних аспектів соціально-політичних питань внутрішньо переміщених осіб. Задля формування ефективної політики держави стосовно проблем ВПО доцільним вважаємо доповнення єдиного державного обліку паралельними соціологічними моніторингами; створення тимчасових підрозділів державної служби та формування державних програм регіонального розвитку, які б створювали сприятливі умови та заохочували переселенців до закріплення на території на тривалий період.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, актуальні проблеми вимушених переселенців, єдиний державний реєстр ВПО, стратегія державного регулювання питань ВПО.

Постановка проблеми. Міграційні процеси в цілому на сьогодні є, безперечно, характерним явищем ХХІ ст. та невід'ємним компонентом сучасного життя будь-якої країни чи регіону світу. Проте, для України це питання звучить особливо гостро у зв'язку зі значними внутрішніми переміщеннями в країні останнім часом. Адже починаючи з 2014 року внаслідок агресії Російської Федерації, анексії Криму та війни на Сході України число ВПО збільшилось з 472605 на 21 листопада 2014 р. за даними Укрінформ [1] до 1 млн 607 тис 664 переселенців або 1 млн 293 тис. 719 сімей з Донбасу і Криму на 20 березня 2017 р. [10]. Дослідники називають його найбільшим внутрішнім переміщенням в Європі з часів II Світової війни, що свідчить про особливе значення формування та впровадження виваженої міграційної політики в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням внутрішніх переселенців на сьогодні присвячено чимало досліджень, зокрема Е. Лібанової, В. Смалю, О. Позняка, М. Дем'яненка. Вони розглядають вимушений характер переселень всередині країни та проблеми, пов'язані з цим, масштаби регіонального навантаження на інфраструктуру приймаючих областей/громад, основні доміанти у настроях внутрішніх переміщених осіб (ВПО) та складові інституціонального забезпечення реалізації державної політики стосовно переселенців. Серед чітко окреслених потреб, що потребують державної координації, розселення, освіта, медична допомога, зайнятість, компенсація втраченого майна, спілкування з вибулими до РФ з об'єктивних причин. Крім того, Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України був роз-

роблений «План діяльності на 2017 плановий рік та 2018-2019 бюджетні періоди, що настають за плановим», який передбачає комплексний підхід до вирішення питань переселенців. Поступово, на ґрунті соціально-наболілих проблем, починаючи з початку масових переміщень в Україні, формується адекватна до ситуації законодавча база стосовно захисту прав та підтримки можливостей ВПО, які покинули свої домівки та вимушені пристосовуватися до нових умов проживання, що ускладнюється ще й тим, що за статистикою 75% переселенців не збираються повертатися на малу батьківщину після завершення бойових дій на тимчасово окупованих територіях.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на розробку окремих складових гостро посталою для України питання, актуальним наразі залишається потреба системного (концептуального) підходу до формування політики та законодавчої бази стосовно питань ВПО, що обумовлює актуальність нашого дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз сучасного стану політики української держави стосовно вирішення питань внутрішньо переміщених осіб. Це стає можливим при вивченні нагальних проблем вимушених переселенців, з якими вони стикаються в рамках «переселенець-держава».

Виклад основного матеріалу. Теоретичний аспект змісту міграційної політики зводиться до того, що вона є невід'ємною складовою внутрішньої та зовнішньої політики держави; є системним комплексом заходів та рішень щодо раціонального розміщення населення на території держави, економічного зростання, забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності. В цілому ви-

окремлюють два напрями переміщення населення в рамках сутності міграції – це внутрішнє та зовнішнє. Відповідно, сутність міграційної політики держави залежить від конкретної історичних умов її розвитку (який напрям переміщень переважає) і постає динамічним явищем, що потребує своєчасного ефективного реагування на події в цій сфері. Адже поряд з незначним, але наявним вивільненням позитивного потенціалу явища міграції існує потреба в мінімізації негативних наслідків міграційних процесів, що не відбувається автоматично. Це обумовлює необхідність цілеспрямованої роботи і міжнародної спільноти, й національних урядів, і всіх учасників політичного життя. Відповідно, формування адекватної сучасним вимогам міграційної політики держави є завданням стратегічного значення.

У сучасну епоху, міграція почалася з розпадом Радянського Союзу і встановленням незалежності України. За даними Представництва міжнародної міграції в Україні протягом періоду з 1991 по 2008 рік інтенсивність трудової міграції була відносно низькою, а з 2008 р. українська довгострокова трудова міграція зростала і продовжує зростати. Значне збільшення показників виїзду українських трудових мігрантів сталося у 2008, 2010 та 2014 рр., що пов'язують зі світовою економічною кризою 2008 року та станом української економіки внаслідок цього, додатком до чого став військовий конфлікт на Сході України та анексія Криму [6, с. 31].

Оскільки проблеми «вимушених» переселенців на сьогодні зачіпають, фактично, всі сфери суспільного життя, відповідно, вони й вимагають першочергового розгляду та вирішення. Е. Лібанова ще у 2014 р. відзначила потребу у комплексному репрезентативному соціологічному обстеженні для точного визначення масштабів переселення, адже офіційний облік ВПО охоплює лише тих, хто має право та розраховує на державну допомогу. Це питання залишається актуальним і сьогодні – звернімо увагу на статистичні відмінності. Так, наприклад, вищезгадана кількість 1 млн 607 тис. 664 переселенців, подана на 20 березня 2017 р. не співпадає з приблизними даними у 1 млн. 800 тис. переселенців на серпень 2016 р., подана в обох випадках прес-службою Мінсоцполітики. Якщо до серпня 2016 р. такі суперечливі дані були пов'язані з відсутністю єдиного державного реєстру ВПО та їх контролю, то через півроку, у березні 2017 р., це викликає щонайменше підозру до влади у перекручуванні даних та відсутності повного контролю за внутрішніми переміщеннями у країні (постає питання, а в кого, як не у влади, існують ресурси та важелі державного регулювання та контролю цього питання).

До відома, з початку масштабних хвиль внутрішніх переміщень у 2014 р. питання контролю за проживанням внутрішніх переселенців та їх облік, залишались реальною проблемою до серпня 2016 р., коли у тестовому режимі запрацював єдиний державний реєстр переселенців, ініційований Мінсоцполітики. З 26 вересня 2016 р. він почав свою повноцінну роботу в межах Києва відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 646, що затвердив «Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо пе-

реміщених осіб» [3]. Проте реєстр, який буде працювати в ідеальному режимі, все одно на думку Е. Лібанової не буде представляти повної картини щодо переселенців, через що виникає потреба у періодичних соціологічних моніторингах [5, с. 19]. Крім того, відсутність належного інформаційного забезпечення (відносно професійного складу ВПО), значно ускладнює формування стратегії державного регулювання процесів, пов'язаних з внутрішніми переміщеннями в Україні, та розроблення програми відродження Донбасу. До речі, політична стратегія щодо зазначеного має бути розподілена на два напрями: щодо вимушено переміщених осіб, які збираються повертатися додому після припинення бойових дій та повернення територій під контроль української влади, та переселенців, які пристосовуються до нових умов життя в нових громадах.

Іншим аспектом державного регулювання, що потребує уваги, є питання структури державних органів з питань міграції, а саме відсутність гілки влади (структурного підрозділу) на 2014 рік, яка б займалась питаннями внутрішніх переміщень населення у державі. Потреба у такому органі обумовлена тим, що регулювання та контроль процесів внутрішніх переміщень має стратегічне значення для розбудови держави в цілому. Диференціація економічних, промислових/аграрних ресурсів регіонів України обумовлює потребу виваженого планування щодо їх використання, а відповідно і створення гідних умов для населення, яке забезпечує роботу цих ресурсів.

Українська влада не була готова до вирішення гостро посталих проблем вимушених переселенців. Державна міграційна служба у 2014 р. передала одразу ж повноваження на місця до відділів у районних радах та муніципальних центрів щодо надання адміністративних послуг [4]. Таке рішення проблеми варто розглядати як раціональне, оскільки на місцях такі питання регулюються швидше, аніж централізовано згори. Єдиним недоліком постала відсутність єдиного механізму збору даних стосовно вирішення питань переселенців. Адже швидкий збір достовірної інформації стає першим і важливим кроком у прийнятті певної стратегії дій у даному напрямку.

Нововведення у структурі органів державної влади стосовно внутрішньо переміщених осіб відбулося лише через два роки. 20 квітня 2016 р. Уряд прийняв рішення про утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Першим кроком на шляху утворення такого органу стало прийняття Верховною Радою України постанови від 14 квітня 2016 р. № 1097-VIII «Про формування складу Кабінету Міністрів України», якою призначено посаду Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України [8].

У «Плані діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України на 2017 плановий рік та 2018-2019 бюджетні періоди, що настають за плановим» [7], зазначено, що збройний конфлікт внаслідок військової агресії з боку Російської Федерації у східних регіонах України та окупації Автономної Республіки Крим має негативний вплив на соціальну згуртованість, стійкість, гро-

мадську безпеку та дотримання принципу верховенства права. Відповідно, зроблено наголос, що на сьогодні потребують вирішення питання, пов'язані із зміцненням соціальної стійкості, розбудовою миру та громадської безпекою, зміцненням стійкості переміщених груп населення та приймаючих громад, забезпеченням захисту населення, що зазнало негативного впливу від конфлікту, та сприянням примиренню, безпеці громадян і доступу до правосуддя. Серед зазначеного варто зробити акцент на зміцненні соціальної стійкості та сприянні примиренню населення (приймаючих громад та переселенців).

На сьогодні координацією даного питання займаються громадські організації, волонтерські об'єднання та ініціативні групи, що свідчить про значне зростання громадянської свідомості в українського населення. І це постає позитивним явищем прояву розбудови громадянського суспільства в Україні, та, все ж, не варто забувати, що окрім співпраці з ними, державні органи можуть реально допомагати становленню цих процесів у суспільстві. Дієвий важіль в руках держави вбачаємо у використанні соціальної реклами для створення сприятливих умов у суспільстві. На сьогодні існують чимало проектів по створенню соціальної реклами про переселенців, біженців, зону АТО, воїнів АТО та сімей, які чекають на повернення батьків-захисників, знову ж такі під егідою громадських організацій. За доцільне вважаємо долучення державних ресурсів до просування цієї реклами з інтернет-простору на телебачення, адже у такий спосіб можна залучитися підтримкою більшої кількості населення щодо доброзичливого ставлення до ВПО та показати всебічну підтримку обох сторін з боку держави.

Звертаючись через рік до діяльності даного Міністерства, варто відзначити його стратегічне значення в цілому, адже після повернення тимчасово окупованих територій під контроль української влади його діяльність залишається доцільною. За даними Мінсоцполітики найбільше внутрішньо переміщених осіб зареєстровано у Донецькій (676 533 особи), Луганській (251 231 особа), Харківській (212 557 осіб), у м. Києві (127 026 осіб), Запорізькій (118 878 осіб), Дніпропетровській (76 457 особи), та Київській (48 975 осіб) областях. Найменшу кількість ВПО розселено у Тернопільській (2 722 особи), Чернівецькій (3 149 осіб), Рівненській (3 204 осіб), Закарпатській (3 462 особи), Івано-Франківській (4 116 осіб) та Волинській (4 033 особи) областях на 1 січня 2016 р. [9, с. 10]. Це свідчить про нерівномірний регіональний розподіл ВПО по Україні, що призводить до надмірного соціального і адміністративного навантаження на громади, локальні ринки праці, соціальну інфраструктуру регіонів населення. Вибір значною частиною ВПО найближчих до місць попереднього проживання регіонів свідчить про намір повернутися до покинутих поселень. Разом з тим, за даними соціологів, частина ВПО орієнтується на постійне проживання в інших регіонах України. Зокрема, серед осіб, переміщених у західні області, таких 45% [9, с. 10]. На березень 2017 р. за статистикою близько 75 відсотків людей, які стали переселенцями, вже за будь-яких обставин не повернуться на Донбас [2]. Звичайно, ні суспільство, ні

громадські організації не були готові до такого масового явища, сподіваючись, що військові дії швидко закінчаться і люди повернуться у свої місця проживання. Та досвід успішної соціально-економічної інтеграції ВПО в регіонах України свідчить про можливість позитивного та ефективного виходу з критичних ситуацій, що в черговий раз доводить необхідність та нагальність потреби формування стратегії щодо внутрішніх переселень в країні, окрім подальшої активної діяльності громадських активістів.

Окремої уваги заслуговує проблема прив'язки виплат пенсій і соцдопомоги до місця реєстрації переселенців. Спеціальний доповідач ООН з питань прав внутрішньо переміщених осіб Чалока Беяні, попри відзначення реальних позитивних кроків у вирішенні державою питань ВПО, висловив невдоволення ООН щодо матеріальної та фінансової допомоги переселенцям. Адже для отримання виплат необхідна реєстрація, у зв'язку з чим 500-600 тис. осіб не можуть отримати свої виплати. Система реєстрації призвела навіть до зупинки виплат. Окремий наголос був зроблений на питанні забезпечення свободи пересування тимчасово переміщеним особам на підконтрольних територіях, а також свободи вибору місця проживання.

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумки, відзначимо наступне: для формування реальної оцінки внутрішніх переміщень роботу єдиного державного реєстру ВПО доцільно було б доповнити паралельними соціологічними моніторингами. Останнє, в свою чергу, дасть змогу вивчити професійний склад вимушених переселенців та використати результати досліджень у розробці регіональних програм розвитку по країні в рамках державної міграційної стратегії в цілому.

Задля оптимізації діяльності органів держави по роботі з вимушеними переселенцями за доцільне вважаємо у «перенавантажених» регіонах створення тимчасових підрозділів державної служби, які б підвищили ефективність координації та вирішення проблемних питань ВПО та могли б охопити більший спектр надаваних послуг.

Особливий наголос, вважаємо, варто зробити на значенні розробки стратегії державного управління та координації внутрішніх переміщень, адже можливість регулювання навантаження на інфраструктуру громад та областей набуває потенційно стратегічного значення для управління процесами в державі. Доречним було б формування державних програм регіонального розвитку, які б створювали сприятливі умови та заохочували переселенців до закріплення на території на тривалий період. Така стратегія буде актуальною і надалі, коли масштаби переміщень не матимуть такого масового характеру як під час 2014 року, що дозволить змінити різку диференціацію між регіонами за критеріями соціально-економічного розвитку, розподілу капіталів, природними і трудовими ресурсами.

Такий комплексний підхід стає можливим при системному підході до вивчення та врегулювання зазначеного питання, коли законодавчі нововведення відповідають реальним потребам внутрішніх переселенців; коли задоволені потреби виступають критеріями оцінки ефективності роботи органів державної влади.

Список літератури:

1. Вимушені переселенці отримали офіційний статус // Голос України. – 16.01.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dcz.gov.ua/ter/control/uk/publish/article?art_id=71621&cat_id=1003638
2. Влада прогнозує, що 75% біженців не повернуться на Донбас // Кореспондент. – 8 грудня 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3784672-vlada-prohnozuie-scho-75-bizhentsiv-ne-povernutsia-na-donbas>
3. Єдиний реєстр переселенців: які дані збираються і навіщо? // Прес-центр гуманітарного штабу «Допоможемо». – 15.10.2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fdu.org.ua/ua/news/23919>
4. Інформація для вимушених переселенців із зони проведення АТО. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dmsu.gov.ua/informatsiya-dlya-pereselentsiv-iz-zoni-ato>
5. Лібанова С. Вимушене переселення з Донбасу: масштаби та виклики для України // Вісник НАН України. – 2014. – № 12. – С. 15-24.
6. Міграція як чинник розвитку в Україні. Дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток в Україні. – Київ, 2016. – 116 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf
7. План діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України на 2017 плановий рік та 2018-2019 бюджетні періоди, що настають за плановим. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/Strateg.plan-2017.pdf>
8. Про Міністерство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mtot.gov.ua/category/pro-ministerstvo/>.
9. Смаль В., Позняк О. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах / В. Смаль, О. Позняк. – К., 2016. – С. 94. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf
10. У Мінсоцполітики підраховали кількість внутрішніх переселенців // Кореспондент. – 20 березня 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3829470-u-minsotspolityky-pidrakhuvaly-kilkist-vnutrishnikh-pereselentsiv>

Власенко Ю.К.

Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Аннотация

Проанализировать современное состояние политики украинского государства в отношении решения проблем вынужденных переселенцев, что становится возможным при изучении насущных проблем внутренне перемещенных лиц, с которыми они сталкиваются в рамках «переселенец-государство». Во время написания статьи автор пользовался методом анализа, который позволил рассмотреть совокупность проблем вынужденных переселенцев по отдельным направлениям. Примененный системный подход позволил сформулировать гипотезу, что только четко сформулированная государственная стратегия регионального планирования позволит избежать или выйти из условий перегрузки переселенцами инфраструктуры принимающих областей. С помощью метода обобщения были разработаны некоторые рекомендации по совершенствованию механизмов государственной политики в отношении адекватного решения проблемных аспектов социально-политических вопросов внутренне перемещенных лиц. Для формирования эффективной политики государства в отношении проблем ВПО считаем целесообразным дополнение единого государственного реестра параллельными социологическими опросами. Так же – создание временных подразделений государственной службы и формирование государственных программ регионального развития, которые бы создавали благоприятные условия и поощряли переселенцев к закреплению на территории на длительный период.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, актуальные проблемы вынужденных переселенцев, единый государственный реестр ВПЛ, стратегия государственного регулирования вопросов ВПЛ.

Vlasenko Yu.K.

Donetsk National University of Economics and Trade
named after Mikhail Tugan-Baranovsky

SOCIO-POLITICAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF QUESTIONS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Summary

The article analyses the modern state policy of the Ukrainian state in relation to the solution of problems of internally displaced persons. This was possible in the study of urgent problems of internally displaced persons they encounter within the «settler-state». The author used the method of analysis, which provided the considering of the totality of the IDPs problems in certain areas. A systematic approach, which was applied, allowed us to form the hypothesis that only a clearly formulated state strategy of regional planning will avoid the settlers' overload of the host regions infrastructure. Using the method of generalization has been developed some recommendations for improving the mechanisms of state policy an adequate solution to the problematic aspects of the socio-political issues of internally displaced persons. The addition of a unified state accounting of IDPs to parallel sociological polls will allow to form the effective policy of the state. This contributes to the establishment of temporary units of the public service and the formation of state programs of regional development to create favorable conditions in the new territories for a long period. **Keywords:** internally displaced persons, actual problems of internally displaced persons, the unified state registry of IDPs, the strategy of state regulation of matters of IDPs.