

Андрій ДЯЧЕНКО
Національна академія державного управління
при Президентіві України

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Розглядаються напрями забезпечення інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні; можливі шляхи полегшення їх інтеграції в місцевих громадах, зокрема проекти стосовно отримання житла та забезпечення внутрішньо переміщених осіб робочими місцями. Простежуються можливості усунення негативних факторів, що ускладнюють інтеграцію внутрішньо переміщених осіб. Доводиться нагальна необхідність розробки стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

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

Andrii Diachenko. Ways to ensure the integration of internally displaced people in Ukraine

The directions of ensuring the integration of internally displaced persons in Ukraine and possible ways to facilitate integration in local communities, in particular, housing and housing promotion projects are considered. There are ways to eliminate the negative factors that make integration difficult. The need to develop a Strategy for the Integration of Internally Displaced Persons is proved.

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

Проблема інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні не втрачає своєї актуальності, незважаючи на значну кількість заходів, спрямованих на підтримку і забезпечення скорішої адаптації ВПО з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. За станом на 20 листопада 2017 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних держадміністрацій та Київської міської державної адміністрації, узято на облік 1 498 158 переселенців, або 1 221 968 сімей з Донбасу і Криму, профінансовано 2 552 928 тис. грн отримувачам допомоги. Близько 60 % усієї кількості ВПО – це діти та особи похилого віку. Але через небажання частини ВПО реєструватися з тих чи інших причин їх реальна кількість може бути значно більшою, ніж зафіксовано офіційною статистикою. В умовах затягування конфлікту на сході України актуальним є аналіз можливостей забезпечення інтеграції ВПО до тих громад, членами яких вони стали.

Зважаючи на суспільну гостроту зазначеної проблематики, вона не могла не привернути уваги наукової спільноти. За три з половиною роки тривалості внутрішнього переміщення ця проблема привернула увагу багатьох дослідників, експертів, громадських організацій.

Проблеми визначення статусу ВПО останнім часом є об'єктом дослідження багатьох науковців: 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 напрямів забезпечення інтеграції ВПО в Україні.

Звіт міжнародних експертів «Оцінка комплексу заходів, які вживає уряд України щодо надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам (ВПО)» [3] містить розділ «Перехід від соціальної допомоги до інтеграції», у якому розглянуто основні стримуючі фактори щодо поточної інтеграції. У довгостроковій перспективі чотири ключові чинники будуть впливати на досягнення інтеграції: конфлікт; стан економіки; місцеві відносини; компенсація.

Повертаючись до теоретичних питань зазначеної теми, слід визначитися з ключовим поняттям дослідження – інтеграція ВПО. У законі вживається термін

«реінтеграція», в інших документах – інтеграція [4]. Реінтеграція (від лат. «re» – повторна дія та «integratio» – відновлення) – поновлення особи в громадянстві у разі його втрати або попереднього виходу з громадянства. У цілому суть реінтеграції полягає у спрощеній процедурі відновлення громадянства, та, якщо окремо передбачено нормативними актами держави, різноманітна допомога в набутті звичного для особи соціального статусу [1, с. 267]. Соціальна інтеграція інтерпретується зазвичай у таких значеннях: прийняття індивіда іншими членами групи; процес встановлення оптимальних зв'язків між відносно самостійними малопов'язаними між собою соціальними об'єктами (індивідуумами, групами, соціальними класами, державами) і подальше їх перетворення на єдину, цілісну систему, в якій взаємозалежні її частини узгоджуються на основі спільних цілей, інтересів; форми підтримки соціальною системою стійкості і рівноваги громадських відносин [7].

У класичній теорії міжнародного реагування на кризу спочатку реагують як на надзвичайну ситуацію (продукти харчування, тимчасовий притулок, ліки), а потім відбувається перехід на стадію раннього відновлення (початок самодостатності) і вже потім на розвиток (житло, робота, інтеграція). Це стосується і стихійних лих (повені, землетруси, урагани), і техногенних катастроф (біженці і ВПО в результаті війни).

Реагування уряду та міжнародних донорів відбувається в межах такого діапазону: від постачання предметів першої необхідності в надзвичайній ситуації, мікрофінансової підтримки бізнес-стартапів на етапі раннього відновлення до консультацій та фінансування за допомогою урядів інших країн з метою розвитку [3].

У той час як відповіді на стихійні лиха є більш простими й лінійними в часі, населення, яке переїжджає, являє собою окремі ускладнення. Інтеграція ВПО в місцеву громаду складається з окремих компонентів: соціальної інтеграції, економічної інтеграції та освітньої інтеграції. Повна інтеграція відбувається тоді, коли не існує жодної різниці між прибульцями та місцевою громадою.

Для ВПО перехід від надзвичайної ситуації до етапу інтеграції здебільшого залежить від таких факторів:

- 1) стан конфлікту, від якого втекли особи (стабільний, ескалація, зменшення або мирне врегулювання);
- 2) існування будь-яких етнічних або релігійних відмінностей між ВПО та приймаючим населенням;
- 3) місцевий прийом з позиції привітності або упередженості;
- 4) стан місцевої економіки з точки зору можливостей для працевлаштування;
- 5) відповідність навичок ВПО місцевим потребам;
- 6) психічні настанови до індивідуальної відповідальності;
- 7) гроші, доступні окремим ВПО, понад прожитковий мінімум [3].

Отже, на наш погляд, діяльність стосовно ВПО має спрямовуватися на їх інтеграцію і соціальну адаптацію до нового соціального середовища.

Спочатку значна частина ВПО зі сходу України була переконана, що вони зможуть швидко повернутися. Проте події, які відбуваються на Донбасі, істотно похитнули ці сподівання. Складність ситуації свідчить про те, що Україна зараз переживає «заморожений конфлікт», коли озброєний конфлікт в цілому припинено, але досягнення мирної угоди для розв'язання конфлікту для задоволення сторін, які воюють, видається неможливим. Оскільки конфлікт може знову початися в будь-який момент, існує постійна небезпека та нестабільність.

Ключовим фактором для довгострокової інтеграції є перспектива роботи. На це впливає поточний і очікуваний стан економіки. Україна особливо сильно постраждала за останні три роки у зв'язку із закриттям експортних ринків у Росії, а також тривалим виснаженням Державного бюджету військовими витратами.

Належачи за даними МВФ до найбідніших країн, Україна може й надалі залишитися відносно бідною на довгі роки. Слабка економіка ускладнюється

наявністю міжнародних боргових зобов'язань. Інфляція являє собою ще одну загрозу для слабкої економіки. З 1995 до 2015 р. інфляція в середньому становила 36 %, при цьому спостерігається деяке поліпшення зі зменшенням інфляції на 21 % протягом року, хоча ця цифра приховує збільшення вартості житлово-комунальних послуг на 104 %, що є особливим навантаженням для ВПО [8].

Таким чином, перспектива зайнятості для ВПО є незначною, а довгострокова інтеграція перебуває під загрозою. Молодші, освіченіші та більш мобільні ВПО, які належать до середнього класу, матимуть більші шанси знайти роботу, хоча депресивні економічні перспективи можуть легко посприяти їхній еміграції.

Ключовим компонентом довгострокової інтеграції є відносини з особами, які не є ВПО. Спочатку вияв солідарності з ВПО був дуже поширеним, маємо багато прикладів особистої щедрості. Проте, хоча відносини загалом залишаються хорошими, ситуація погіршується через такі причини:

1. Втома сусідів. ВПО вже не є новим феноменом. Існує втома через тривалі військові дії.

2. Зарозумілість. Час від часу ми чуємо повідомлення про ВПО, які вимагають надання послуг на основі свого статусу ВПО.

3. Пільги. У деяких регіонах ВПО мають пріоритет над іншими українськими громадянами. Наприклад, вони без черги можуть влаштувати свою дитину в дитячий садок. З'явилися черги до дитячих садочків після того, як ВПО збільшили кількість місцевого населення і створили тиск на обмежені ресурси, доступні в даний час.

4. Обурення доходом. Родина ВПО, яка отримує місячну допомогу в повному розмірі 2 400 грн плюс інші соціальні виплати цілком може почуватися фінансово краще, ніж родини не переселенців, навіть якщо вони працюють. Це часто посилюється правом ВПО на додаткову допомогу від ООН, іноземних та українських громадських організацій.

5. Політичні заяви. Час від часу міністри уряду та інші порушують МППЛ безвідповідальними заявами щодо ВПО, наприклад про «пенсійних туристів» або «терористів» [3].

Ключовим для довгострокової інтеграції є родина, яка живе у власному помешканні. Щоб забезпечити ВПО житлом, потрібні гроші від самої особи, від держави або від обох сторін.

Основою інтеграції є наявність у ВПО власного житла. Розуміючи це, громадська організація «Чайка» у межах проектної діяльності розбудовує механізми вирішення житлової проблеми переселенців, а саме проходження всіх необхідних для ВПО процедур, щоб забезпечити розробку технічного проекту будівництва житла в конкретному селі для конкретних 50 сімей, які є соціально малозахищеними.

Проект включає відпрацювання таких кроків: а) укладання списку сімей із зазначенням їх потреб і можливостей принести користь приймаючій громаді; б) пошуки відповідних місць поселення, де є вільні землі і можна отримати площу під будівництво; в) проведення переговорів з громадою і місцевою владою, погодження з обласною владою; г) проведення спільних заходів ВПО і членів громади щодо узгодження спільних планів розвитку села, як-от: засідань робочих груп, сільських сходин, круглого столу, презентацій, громадських слухань; д) пошуки джерел фінансування, інвесторів для реалізації спільних планів; е) прийняття перших офіційних рішень: сесії сільської ради, районної ради, можливо обласної влади щодо виділення землі, землепорядних робіт, затвердження плану забудови, включаючи житлові будинки і об'єкти соціальної інфраструктури. Призначення будівель – розселення ВПО і частково місцевих жителів. Сам процес розробки технічного проекту і його затвердження до завдань проекту не входить. Але важливий старт: відпрацювання механізмів пошуку землі; формування групи ВПО як юридичного суб'єкта, спроможного в подальшому діяти самостійно; опрацювання методів

узгодження інтересів ВПО та громади, налагодження діалогу; формування принципів спільного планування майбутнього – яким ми хочемо бачити село після реалізації спільних проєктів; формування принципів підбору партнерів, інвесторів, підходу до пошуків джерел фінансування самого будівництва, також активізації ВПО щодо несення власних витрат на реалізацію своїх планів (грошових, власною участю в роботах і под.). На думку авторів проєкту, поселення може мати житло різного типу:

- соціальне – багатоквартирний малоповерховий будинок на спільній ділянці без ведення присадибного господарства;
- відомчий гуртожиток виробництва, якщо такий за бажанням громади і за наявності умов буде створений у вибраному селі;
- блокгауз – одноповерховий великий будинок на чотири хазяїни з присадибними ділянками;
- пентхауз – кілька поєднаних спільними боковими стінами квартир з окремими виходами на своє невеличке подвір'я;
- котеджні будинки на власній садибі;
- об'єкти соціального або виробничого призначення, зокрема приміщення громадського центру. Зауважимо, що такі об'єкти виправдовують себе в більших поселеннях, починаючи зі 150 сімей [2].

Тип житла залежить від спроможності людини вкласти свою частину коштів і докладати фізичних зусиль для догляду за будинком і ділянкою землі навколо житла. Наприклад, пенсіонерам найбільше підходить соціальне житло, а сім'ям, де багато робочих рук – котедж з присадибною ділянкою і, наприклад, теплицею. У будь-якому разі, мають бути робочі місця. Тому в проєкті паралельно передбачено відпрацювання механізмів забезпечення роботою: або в теплицях, або на підприємствах агропромислового комплексу, або розвиток якогось перспективного напрямку промисловості, соціальної інфраструктури. Це питання вирішується разом ВПО і громадою на основі взаємного врахування спільних потреб, можливостей, місцевих природних ресурсів.

Пілотний проєкт першого етапу практичного вирішення проблеми житла ВПО підтримано Радою Європи через Офіс Ради Європи в Києві в межах проєкту «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Концепція відпрацьовується на прикладі групи з 50 сімей. У межах проєкту реалізується підготовчий етап, далі за цим проєктом відбуваються розгорнуті будівельні роботи. Поселення в готове житло вже заплановане на 2018 р..

У якийсь момент у майбутньому соціальні виплати ВПО повинні закінчитися в будь-якому випадку. Постійний фаворитизм однієї групи громадян над іншими суперечив би МППЛ.

Під час надання компенсацій, пов'язаних із житлом, потрібно враховувати уроки інших країн, які перебували в подібних ситуаціях. Наприклад, грузинський досвід будівництва колективного житла для ВПО, яке в цілому перешкодило їхній інтеграції. Крім того, система компенсації має бути пов'язана з реальним житлом у межах існуючих громад, а не з одноразовими грошовими виплатами ВПО. Без компенсації не може бути довгострокової масової інтеграції.

На наш погляд, допомога має надаватися не тільки вразливим групам ВПО в Україні, але й працездатним самотніми жінкам і чоловікам, які втратили все своє майно, не мають ані заощаджень, ані роботи і намагаються вижити без довгострокової допомоги від уряду для самотніх безробітних ВПО.

Ще більше занепокоєння викликає відсутність психосоціальної допомоги. ВПО втекли із зони військових дій, і психічні проблеми, зокрема посттравматичний стресовий розлад, можуть досить часто виникати серед ВПО різного віку: дітей молодшого віку, підлітків, молоді, людей середнього та похилого віку. Можна побачити відчай фізично здорових дорослих людей, які втратили хорошу роботу та

не можуть влаштуватися в іншому місці, чия життєва мета та самовизначення перебувають під серйозною загрозою. Грошова допомога для ВПО працездатного віку, які не знайшли роботу протягом 4 місяців з моменту реєстрації як ВПО, припиняється. Багато з тих, хто приїхав з неконтрольованої Україною території, мають навички роботи у шахтах та у важкій промисловості, проте цей досвід не має попиту в регіонах, які є здебільшого сільськогосподарськими. Для таких працівників майже неможливо знайти роботу за спеціальністю. Те, що вони не мають права на грошову допомогу ВПО, ще більше погіршує їхній стан, а поєднання бідності і депресії через неможливість працевлаштування скоріше за все призведе до зростання випадків насильства в сім'ї та соціальних проблем, які владі необхідно буде вирішувати [3].

Отже, важливим моментом на шляху інтеграції ВПО є створення для них робочих місць. Данська рада у справах біженців (Danish Refugee Council) за фінансової підтримки Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (Swiss Agency for Development and Cooperation/SDC) і Департаменту міжнародного розвитку Великобританії (Department for International Development) розпочинає нову програму, спрямовану на підтримку ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту в Україні, стабілізацію їх життя та досягнення довгострокових рішень шляхом працевлаштування та отримання доходів. Головна мета програми – створення нових робочих місць для ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту, на основі інвестиційного вкладу в розширення існуючого бізнесу. Учасники програми – суб'єкти малого та середнього бізнесу Донецької, Луганської, Дніпропетровської та Запорізької областей.

Програма передбачає створення принаймні 250 нових робочих місць для ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту в Україні. У межах цього компоненту будуть надані бізнес-гранти для розширення бізнесу та створення нових робочих місць у розмірі від 2 000 до 10 000 дол. США [5].

Міжнародна організація з міграції за фінансової підтримки уряду Федеративної Республіки Німеччина, що діє через Німецький банк розвитку KfW, розпочинає набір учасників на новий проект, що має на меті поліпшити можливості для самозабезпечення та самозайнятості ВПО та мешканців регіонів, які зазнали наслідків конфлікту. Для учасників, які успішно захистили бізнес-плани, буде виділений грант на започаткування або розширення власної справи [6].

Люди похилого віку, часто відокремлені від своїх сімей, відчувають, що для них нічого не залишилося в цьому житті. Це не провина міжнародних громадських організацій. Психосоціальну допомогу важко профінансувати на міжнародному рівні. Як не дивно, зі зростанням визнання значення такої допомоги в умовах гуманітарних криз зростало і бажання донорів впроваджувати гуманітарні програми меншої тривалості, результати яких легше сфотографувати. Програми психосоціальної допомоги не відповідають цим критеріям. Хоча деякі громадські організації і надають цінну психосоціальну підтримку, але цього замало, як з точки зору обсягу очікуваної потреби, так і часу, потрібного на надання такої допомоги – 50-хвилинна зустріч із психотерапевтом може завдати більше шкоди деяким ВПО, ніж бути корисною.

Дуже прикро, що у 2011 р. уряд скоротив робочі місця багатьох співробітників малих і середніх підприємств, багато з яких були «соціальними працівниками». Хоча не всі з них професійні психотерапевти, але їхні послуги були б розрадою для тих, хто опинився в біді, і ставали б дедалі все більш цінними. На сьогоднішній день попит на ці послуги вимагає оцінювання спроможності малих і середніх підприємств найкращим чином забезпечити надання психосоціальної допомоги всім постраждалим у результаті конфлікту – не лише ВПО, а й тим, хто перебуває на контрольованій Україною території, на неконтрольованій Україною території та військовим [3].

Майбутнє щодо ВПО з точки зору надання міжнародної гуманітарної допомоги викликає занепокоєння у зв'язку з таким:

1. Майже відсутня інтеграція переселенців як результат соціальної допомоги і ще менше ознак довгострокової інтеграції. Гуманітарна проблема залишається.

2. Через високі ціни на оренду житла та підвищення цін на комунальні послуги державна соціальна допомога є часто недостатньою для покриття витрат. Інфляція скорочує соціальні виплати в реальному вираженні.

3. Існує загальне очікування у міжнародній спільноті, що після трьох років гуманітарної кризи ситуація повинна поліпшитися і перейти в стадію раннього відновлення. Донори втрачають інтерес, і фінансування зменшується. Наразі це посилюється зосередженням уваги, зокрема, на європейській кризі біженців / мігрантів.

В Україні Управління Верховного комісара ООН у справах біженців виділяє кошти на реалізацію різних програм у сфері інтеграції ВПО. Ці програми стосуються, перш за все, поліпшення умов проживання, медичного обслуговування, освіти, а також розвитку малого бізнесу. Головна особливість проектів Управління Верховного комісара ООН у справах біженців полягає в тому, що вони розробляються з урахуванням інтересів не тільки ВПО, а й місцевого населення. Особливо це характерно для проектів з мікрокредитування з метою створення нових робочих місць. Надання кредитів для створення робочих місць на паритетних засадах, як для переселенців, так і для місцевого населення, сприяє поліпшенню взаємин між корінними жителями і новоприбульцями, а отже, прискорює процес інтеграції ВПО. Проекти з мікрокредитування переселенців передбачають створення на місцях організацій, здатних видавати кредити й контролювати їх повернення. В обов'язки агентств входить навчання людей підприємницькій справі, а також організація юридичної інфраструктури.

Надаючи допомогу безпосередньо організаціям переселенців, регіональне представництво співпрацює з державними структурами, що допомагають вимушеним мігрантам як центрального, так і місцевого рівня. Ефективне забезпечення прав ВПО можливе лише шляхом консолідації зусиль органів державної влади та громадських організацій. Ініціатива громадських організацій в Україні у 2017 р. спрямовувалась зокрема на проведення форумів, круглих столів, тренінгів на цю тему.

Таким чином, на наш погляд, для стабільної інтеграції ВПО потрібні такі дії:

- ідентифікація потреб ВПО;
- пошук можливостей для їх правової підтримки;
- привернення уваги до вирішення психологічних проблем ВПО і надання їм відповідної допомоги;
- знаходження компромісу між інтересами ВПО і потребами місцевого населення;
- надання необхідної підтримки ВПО, створення можливостей для отримання житла і роботи.

Приймаюча громада має сприймати ВПО як ресурс власного розвитку, у свою чергу, ВПО повинні бажати стати членами нової громади.

Список використаних джерел / List of references

1. Буткевич О. В. Відновлення у громадянстві / О. В. Буткевич // Укр. дипломат. енцикл. У 2 т. Т. 1 / редкол. : Л. В. Губерський (голова) [та ін.]. – Київ : Знання України, 2004, – 760 с. [Butkevych O. V. Vidnovlennia u hromadianstvi / O. V. Butkevych // Ukr. diplomat. entsykl. U 2 t. T. 1 / redkol. : L. V. Huberskyi (holova) [ta in.]. – Kyiv : Znannia Ukrainy, 2004, – 760 s.].
2. Інтеграція ВПО: житло, робота, сильна громада, село майбутнього. – Режим доступу : <http://chaika.org.ua/?s=2>. [Intehratsiia VPO: zhytlo, robota, sylna hromada, selo maibutnoho. – Rezhym dostupu : <http://chaika.org.ua/?s=2>].

3. **МакТаггарт Г.** Оцінка комплексу заходів, які вживає уряд України щодо надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам (ВПО) : остаточний звіт про результати оцінки, 16 червня 2016 р. / Грег МакТаггарт, Майкл Стоун. – Режим доступу : <http://www.msp.gov.ua/news/13403.html> [MakTahhart H. Otsinka kompleksu zakhodiv, yaki vzhyyaie uriad Ukrainy shchodo nadannia sotsialnykh posluh vnutrishno peremishchenym osobam (VPO) : ostatochnyi zvit pro rezultaty otsinky, 16 chervnia 2016 r. / Hreh MakTahhart, Maikl Stoun. – Rezhym dostupu : <http://www.msp.gov.ua/news/13403.html>].

4. **Про забезпечення** прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706-VII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib : Zakon Ukrainy vid 20 zhovt. 2014 r. № 1706-VII. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>].

5. **Програма** створення робочих місць для ВПО та осіб, які постраждали від конфлікту в Україні. – Режим доступу : <https://gurt.org.ua/news/grants/41596> [Prohrama stvorennia robochykh mist dlia VPO ta osib, yaki postrazhdaly vid konfliktu v Ukraini. – Rezhym dostupu : <https://gurt.org.ua/news/grants/41596>].

6. **Проект** для покращення можливостей самозабезпечення та самозайнятості. – Режим доступу : <https://gurt.org.ua/news/grants/41908> [Proekt dlia pokrashchennia mozhlyvostei samozabezpechennia ta samozainiatosti. – Rezhym dostupu : <https://gurt.org.ua/news/grants/41908>].

7. **Соціальна інтеграція** : словник. – Режим доступу : <http://znaimo.com.ua> [Sotsialna intebratsiia : slovnyk. – Rezhym dostupu : <http://znaimo.com.ua>].

8. **Ukraine Inflation Rate.** – Access mode : <http://www.tradingeconomics.com/ukraine/inflation-cpi>.

Надійшла до редколегії 27.11.17