

Войналович І.А.,

канд. екон. наук,

Кримова М.О.,

канд. екон. наук,

відділ соціальних проблем ринку праці,

Інститут демографії та соціальних досліджень імені

М.В. Птухи НАН України

Щетініна Л.В.,

канд. екон. наук, доц.,

кафедра управління персоналом та економіки праці,

ДВНЗ «Київський національний економічний університет

імені Вадима Гетьмана»

ВИМУШЕНІ ПЕРЕСЕЛЕНЦІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, СТАН І РЕАЛІЗАЦІЯ ЇХ ПРАВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто стан проблеми збільшення чисельності внутрішніх переселенців зі Східних регіонів України та АР Крим у різних аспектах — соціальному, правовому, демографічному та економічному. Для цього проведено порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення України, Грузії, Молдови, Азербайджану щодо врегулювання питань правового статусу, соціальної та інших видів допомоги вимушеним переселенцям, документального забезпечення їх прав тощо, на основі якого визначено резерви нормативно-правового захисту цієї категорії осіб.

В статье рассмотрено состояние проблемы увеличения численности внутренних переселенцев из Восточных регионов Украины и АР Крым в разных аспектах — социальном, правовом, демографическом и экономическом. Для этого проведен сравнительный анализ нормативно-правового обеспечения Украины, Грузии, Молдовы, Азербайджана относительно урегулирования вопросов правового статуса, социальной и других видов помощи вынужденным переселенцам, документального обеспечения их прав и т.д., на основе которого выявлено резервы улучшения социально-правовой защиты этой категории населения.

In the article the state of the problem of increasing internal migrant number from the Ukrainian Eastern regions and Crimea is considered in different aspects — social, legal, demographic and economic. To do this, a comparative analysis of regulatory-legal support Ukraine, Georgia, Moldova, Azerbaijan according to the issues of legal status, social and other assistance to IDPs, documentary maintenance, etc. on the basis of which the socio-legal protection improvement reserves for this population category are identified.

Ключові слова. Внутрішні мігранти, вимушені переселенці, правовий статус вимушених переселенців, соціальне забезпечення вимушених переселенців, місця тимчасового проживання та працевлаштування.

Ключевые слова. Внутренние мигранты, вынужденные переселенцы, правовой статус вынужденных переселенцев, социальное обеспечение вынужденных переселенцев, временное место жительства и трудоустройства.

Keywords. An internal migrant, force migrants, legal force migrant's status, public force migrants welfare, temporal residence and employment.

Вступ. Сьогодні Україна стикнулася з раніше невідомою для неї проблемою — збільшенням чисельності вимушених переселенців з окупованих територій і зон проведення АТО (Східні регіони та Крим). Люди в цих регіонах відчули реальну небезпеку їх життя та життя своїх близьких. Багато з них зробили вибір на користь безпеки за межами рідних областей. Але, разом з тим, вони втратили роботу, помешкання, майно, фінансові кошти, документи тощо. З огляду на це, держава має адекватно зреагувати на їх проблеми — в короткі строки прийняти низку нормативно-правових актів, визначити відповідальні державні структури, підготувати працівників соціальних служб тощо.

Як правило, ця проблема розглядається зацікавленими в її вирішенні офіційними сторонами, наприклад, Кабінетом Міністрів України, Федерацією профспілок України, громадськими організаціями. Але, враховуючи відсутність досвіду у вирішенні подібного роду питань, розгляд ними проблем внутрішніх переселенців в Україні переважно носить або цільовий характер, або вузькоспеціалізований.

Так, Мінсоцполітики звітує про навчання працівників центрів соціальних служб наданню вимушеним переселенцям першої психологічної допомоги; роботу регіональних штабів щодо виплати пенсій, інших соціальних допомог, надання тимчасового помешкання, а також спрощення процедури працевлаштування цієї категорії осіб [1].

У свою чергу, Федерація профспілок України у врегулюванні ситуації з внутрішніми переселенцями звертає увагу на співпрацю з МОП, яка вже має досвід консультативної допомоги країнам з подібними проблемами, зокрема, щодо змін у законодавстві, використання потенціалу створення тимчасових робочих місць для таких осіб, кооперативів та інших можливостей для самозайнятих. Разом з тим, як вказують представники профспілок, їхні можливості допомоги внутрішнім переселенцям обмежені лише працюючими особами, тобто поза їх увагою будуть перебувати багато непрацюючих жінок, дітей, людей похилого віку. Окрема увага профспілок зосереджена на безпеці роботи шахтарів та осіб, які покинули місця постійного проживання і занепокоєні можливим їх звільненням роботодавця-ми [2].

На сайті підтримки переселенців з Криму «Крим. Реалії» друкується оперативна інформація про потреби переселенців, рівень їх задоволення зі сторони державних, громадських та інших структур. Так, Б. Костюком зазначається, що ООН, ОБСЄ, США закликають до порозуміння, підтримують київську владу, обіцяють допомогу переселенцям, але реальних дій недостатньо — люди опиняються посеред «душевної пустелі». Тобто вже зараз потрібні розробка та реалізація програми соціальної адаптації переселенців. Причому для різних категорій переселенців необхідні особливі підходи до реалізації їхніх інтересів. Кримські татари, наприклад, занепокоєні проблемою збереження мови та культури. Тобто, ймовірно, вони потребують відкриття кафедри кримськотатарської мови у Національному університеті імені Т.Г. Шевченко, спеціального відділу Інституту сходознавства НАН України, активної видавничої діяльності, теле- і радіоэфірів тощо.

Щодо кроків державних та інших установ значущими є дії Міністерства освіти і науки України для полегшення переведення студентів з кримських до інших вітчизняних ВНЗ, Міністерства охорони здоров'я України — щодо безперешкодного обслуговування у медичних закладах; агентства ООН у справах біженців, яке дуже тісно співпрацює з місцевою владою, іншими агенціями ООН, неурядовими організаціями, — щодо надання правових консультацій, інтеграційних грантів для 150 сімей, грошової допомоги для 2000 осіб, поліпшення житлових умов для 50 сімей. Але у зв'язку зі збільшенням чисельності переселенців за останні 1,5 місяця на 30 % продовжують дуже гостро проявлятися проблеми житла, реєстрації, розблокування банківських карток, працевлаштування і соціальної адаптації [3].

Ще одним аспектом вирішення проблем переселенців є нормотворча діяльність Верховної Ради України, інших державних установ. На нашу думку, зрозумілий зв'язок між ефективною (оперативною, якісною, економічно виваженою тощо) нормотворчою діяльністю та результативністю державних структур щодо

вирішення проблем вимушених переселенців. Відсутність досвіду, фінансових ресурсів, а також дія інших факторів зумовлюють «вузькі місця» і в цій сфері. Так, відповідно до «Звернення до Президента України від Громадських організацій України, що опікуються проблемами внутрішньо переміщених осіб» проект Закону України «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України», який було підписано Головою Верховної Ради 19.06.2014 року містить ряд недоліків [4]:

- невідповідність міжнародному праву;
- прийняття проекту з порушенням регламенту;
- відсутня практична спрямованість на вирішення реальних проблем переселенців (тимчасове житло, процедура реєстрації, надання фінансової допомоги, відповідальні державні структури тощо).

Уже 16.07.2014 року згідно з Пропозиціями Президента України було суттєво розширено перелік причин, через які цей проект не може бути ним підписаний, зокрема [5]:

- посилення на неіснуючі нормативно-правові документи;
- невідповідність проекту положенням Конституції України, Закону України «Про боротьбу з тероризмом», Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

- відсутність критеріїв для визнання підстав вимушеного залишення місця проживання об'єктами;

- незрозумілість процедури доведення злочину для осіб, яким відмовлено у видачі посвідки вимушеного мігранта, тобто невизначеність кола як кримінальних, так і адміністративних правопорушень;

- нерегульованість проблем дітей, позбавлених батьківського піклування тощо.

Постановка завдання. Отже, питання системного підходу до розробки програми (плану) заходів підтримки внутрішніх переселенців залишається актуальним. І ефективність його вирішення, на нашу думку, залежить не тільки від аналізу власних помилок, досягнень, результатів, а також від оцінювання досвіду країн, які мали подібні проблеми, доцільності його використання в Україні.

Результати дослідження. На жаль, проблема переселенців та окупації територій, з якою зіштовхнулася наша країна, наразі не є поодиноким випадком. Схожі питання вже вирішували і досі вирішують такі країни: Грузія, Молдова, Азербайджан і Вірменія. Якщо узагальнити існуючий досвід, що декларується у нормативно-правових актах цих країн, у сфері формування політики підтримки вимушених переселенців, його умовно можна поділити на такі предметні групи, що вирішують ті чи інші проблеми:

1. *Забезпечення тимчасовим і постійним житлом* є однією з головних проблем, з якою стикається країна при стихійному, вимушеному переселенні. З цього питання досвід країн є схожим і передбачає першочергове забезпечення переселенців тимчасовим житлом з наявного житлового фонду, а також їх розселення в адміністративних будівлях і спеціально створених тимчасових поселеннях. Стосовно отримання постійного житла, існує дві паралелі вирішення проблеми. Перша паралель, це розселення у спеціально побудованих котеджних містечках або відремонтованих квартирах. У

більшості випадків котеджні містечка будуються у сільській місцевості або в містах з невеликою щільністю проживання населення. Окрім надання у користування житла, зазначені будинки оснащуються мінімальною кількістю побутових приладів і меблів. Відповідно до законодавства досліджуваних країн за спеціально збудованим житлом зберігається статус муніципального, воно надається у власність до моменту відновлення влади на окупованій території та відбудови пошкодженого житла під час бойових дій. Друга паралель, це надання грошових компенсацій за втрачене та частково зруйноване житла, чи безвідсоткової позики на придбання житла. Так, наприклад, у Грузії розмір таких компенсацій складав близько 10000 доларів США, а в Молдові компенсація відповідала ринковій вартості попередньо втраченого житла.

2. *Забезпечення прав зайнятості.* На жаль, українське законодавство не містить положень щодо можливостей забезпечення та збереження прав зайнятості для тимчасових переселенців. Проте ця проблема є однією із першочергових, адже її вирішення є певним важелем для розв'язання й інших проблем, пов'язаних із матеріальним забезпеченням вимушених переселенців. Дослідження практики інших країн у цій сфері свідчать, що більшість з них дотримувались політики збереження існуючих форм стимулювання зайнятості та стандартів надання соціальної допомоги у зв'язку з безробіттям. Виняток становили лише окремі процедури відновлення стажу осіб, які були незаконно звільнені, а також спрощення процедур працевлаштування, що дозволяло влаштовуватись на нову роботу за відсутності трудової книжки. Окрім того, у всіх країнах, як окрема форма стимулювання самозайнятості населення, передбачено безкоштовне надання переселенцям сільськогосподарських ділянок.

3. *Надання грошової матеріальної допомоги* виконує функцію підтримки мінімального рівня доходу найуразливіших верств населення, серед яких пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї та інші. Великий досвід у реалізації цього заходу є у Грузії, законодавством якої кожній сім'ї при отриманні нового житла передбачається надання одноразової грошової допомоги у розмірі 200 ларі. Аналогічно, діти шкільного віку мають право на отримання одноразової допомоги у розмірі 100 ларі на початку навчального року. В Азербайджані ж діє більш адресна підтримка, що передбачає надання регулярної або одноразової допомоги у формі продовольчих і промислових товарів. Розповсюдженим в усіх країнах заходом щодо підтримки належного рівня життя переселенців є окремі податкові пільги та часткові компенсації вартості комунальних послуг. Так, наприклад, у Грузії вимушені переселенці звільняються від сплати податків на передану їм у користування державну власність, а також на компенсації, отримані ними в рамках програми приватизації. В Азербайджані діє система компенсацій за оплату комунальних послуг, а також послуг зв'язку; програма звільнення переселенців від сплати прибуткового податку, а також державного мита, в т.ч. й при переоформленні та відновленні документів.

4. *Проблеми соціального забезпечення* майже в усіх країнах, за винятком Азербайджану, вирішуються на основі існуючих соціальних гарантій у країні. За усіма переселенцями зберігається право на безкоштовну середню освіту, медичне обслуговування та пенсійне забезпечення. В Азербайджані наявний кошик державних соціальних послуг поповнюється наданням для школярів, з числа вимушених переселенців, на безоплатній основі підручників і шкільного приладдя. Для студентів вищих навчальних закладів існує програма компенсації вартості навчання у державних навчальних закладах, а також надання пільг на оплату навчання студентам приватних навчальних закладів.

5. *Інституціональне забезпечення вирішення проблем переселенців у країні.* Реалізація проектів підтримки тимчасових переселенців потребує не лише

нормативно-правового та фінансового підґрунтя, а й інституціонального забезпечення. Наразі в Україні відсутній централізований державний орган, який би комплексно здійснював політику в сфері вирішення проблем переселенців. Досвід же інших країн свідчить про необхідність та обов'язковість його формування. Так, наприклад, при уряді Грузії існує окреме Міністерство у справах вимушеного переміщення з окупованих територій, а в Азербайджані — Державний комітет по роботі з особами, які вимушено покинули місця постійного проживання.

б. Забезпечення умов повернення до попередніх місць проживання – питання, що може стати достатньо актуальним у майбутньому. Більшість вимушених переселенців, з часом, по завершенню бойових дій та окупації, виявлять бажання повернутися до місць їх попереднього проживання. Враховуючи те, що частина будинків, а також інфраструктура міст і селищ Донецької та Луганської області є частково пошкодженими або знищеними, актуальним залишається питання реалізації програм відновлення інфраструктури регіонів і житла. У цьому контексті досвід інших країн передбачає надання можливості повернення у приватну власність об'єктів нерухомості; надання одноразової державної допомоги для відновлення житла, у разі повного їх знищення; компенсація частки вартості на покупку або будівництво нового житла.

Враховуючи та систематизуючи закордонний досвід, окремі ініціативи українського уряду, а також громадських організацій, можна стверджувати, що актуальною для України сьогодні може стати реалізація зваженої комплексної політики, що охоплювала б усі аспекти життя вимушених переселенців. У цьому випадку, актуальною може стати реалізація системи заходів, що охоплювали б усі сфери життя переселенців. Детальний комплекс заходів, з можливими фінансовими джерелами їх реалізації наведено в табл. 1.

**МОЖЛИВОСТІ ТА РЕЗЕРВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТИМЧАСОВИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ В УКРАЇНІ,
З УРАХУВАННЯМ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ**

Зміст напрямку	Можливості впровадження	Ресурси для впровадження
1	2	3
Забезпечення тимчасових переселенців постійним житлом	<ul style="list-style-type: none"> — надання у власність (до відновлення влади на окупованій території та закінчення АТО) сім'ям житла з мінімальним набором побутової техніки та меблів, необхідних для проживання; — у разі необхідності надання можливості обирати або цільову грошову компенсацію на придбання житла (до 50 % ринкової вартості), або отримання житла; — безкоштовне надання сільськогосподарських земельних ділянок для будівництва власного житла та ведення сільськогосподарської діяльності; — пільгові умови кредитування для придбання житла. 	<ul style="list-style-type: none"> — наявний житловий фонд у регіонах країни; — наявний житловий фонд у гуртожитках з можливістю переобладнання їх під особисте використання; — побудова нового житла в окремих регіонах з урахуванням наявної інфраструктури та можливостей працевлаштування; — наявні вільні сільськогосподарські ділянки; — Державний бюджет України; — спеціальні кошти міжнародних фондів; — кошти соціальних партнерів.
Термін надання постійного та тимчасового житла	<ul style="list-style-type: none"> — надання житла на період окупації та проведення антитерористичної операції до відновлення житла у місці попереднього проживання; — надання можливості викупу житла, що було надано переселенцям на умовах тимчасового проживання 	
Забезпечення прав зайнятості	<ul style="list-style-type: none"> — пільгові умови надання допомоги у зв'язку з безробіттям (розміри, тривалість, процедура надання); — поширення активних форм стимулювання зайнятості (перенавчання актуальним для регіонів переселення професіям); — впровадження податкових канікул для власників малого та середнього бізнесу, що переселяються з тимчасово окупованих територій, зон проведення АТО та бажають продовжити ведення своєї справи в іншому регіоні країни; — пільгові умови оподаткування для підприємств, що створюють нові робочі місця для працевлаштування переселенців; — створення централізованої бази даних щодо наявності вакантних робочих місць для працевлаштування осіб, які вимушені виїжджати з тимчасово окупованих територій та зон АТО; — започаткування фонду соціальних партнерів для підтримки підприємств, що тимчасово знаходяться в скрутному економічному становищі, задля створення можливостей збереження існуючих робочих місць та підтримки виробничих потужностей; — відновлення трудового стажу осіб, незаконно звільнених з роботи; 	<ul style="list-style-type: none"> — Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. — Державний бюджет України; — спеціальні кошти Міжнародних фондів та інвесторів; — кошти соціальних партнерів.

Зміст напрямку	Можливості впровадження	Ресурси для впровадження
1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> — надання вимушеним переселенцям першочергової можливості працевлаштування на робочих місцях, створених для обслуговування та забезпечення життя переселенців (у закладах освіти, охорони здоров'я, організації харчування та інше); — поширення переліку професій за якими передбачено надання ваучерів на перенавчання особам старше 45 років; — поширення переліку оплачуваних громадських робіт з обов'язковим (пріоритетним) залученням до них вимушених переселенців; — надання цільової допомоги особам, що виявили бажання розпочати власну справу на території регіонів тимчасового поселення. 	
Матеріальна допомога тимчасовим переселенцям та їх сім'ям	<ul style="list-style-type: none"> — надання щомісячної грошової допомоги сім'ям з дітьми; — звільнення вимушених переселенців від сплати податків на передане їм у власність житло, земельні ділянки, а також на компенсації, отримані ними в рамках програми приватизації; — компенсація витрат на комунальні послуги. 	— Державний бюджет України
Забезпечення умов отримання освіти	<ul style="list-style-type: none"> — створення резервних груп у дитячих садках регіонів переселення; — створення у загальноосвітніх школах класів з російською мовою навчання для дітей, які прибули з тимчасово окупованих територій та зон проведення АТО; — створення резервів у планах прийому студентів бюджетної та контрактної форм навчання для осіб, що змушені покинути попередні місця освіти в зв'язку з тимчасовою окупацією території та проведенням антитерористичної операції; — збереження вартості навчання за контрактом на новому місці навчання; — надання пільгових умов кредитування навчання у ВНЗ. 	<ul style="list-style-type: none"> — Державний бюджет України — Соціальні партнери, в т.ч. банки; — спеціальні кошти Міжнародних фондів; — наявна матеріально-технічна база системи освіти.
Забезпечення медичної та соціальної допомоги	<ul style="list-style-type: none"> — створення медичних центрів у місцях тимчасового поселення переселенців; — створення спеціалізованих центрів для розселення осіб похилого віку; — збільшення чисельності соціальних робітників у регіонах розселення. 	<ul style="list-style-type: none"> — Державний бюджет України; — соціальні партнери; — наявна матеріально-технічна база системи охорони здоров'я
Надання статусу вимушеного переселенця	— часткова компенсація судових витрат на процедуру апеляції відмови у наданні статусу вимушеного мігранта;	— Державний бюджет України

Висновки. Соціальні наслідки перебування окремих територій в окупації та проведення антитерористичної операції наразі чинять вагомий вплив на соціально-економічний розвиток держави. Вони ж зумовлюють велику кількість вимушених переселенців та актуалізують питання захисту їх прав, створення належних умов їх життєдіяльності в регіонах розселення. Загострення проблем тимчасових переселенців і дослідження зарубіжного досвіду у їх вирішенні свідчать про необхідність негайних дій держави щодо формування законодавчої бази для: отримання статусу вимушеного переселенця, отримання житла, забезпечення прав зайнятості, отримання соціального забезпечення (освіта, охорона здоров'я і т.д.), створення умов повернення до попередніх місць проживання тощо.

Література

1. Мінсоцполітики навчає наданню першої психологічної допомоги переселенцям зі Сходу. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
2. Вирішити проблеми переселенців допоможе МОП. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kvpu.org.ua>.
3. Костюк Б. Виклик для держави і суспільства: вимушені переселенці з Криму. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.krymr.com>.
4. Президенту України від громадських організацій, що опікуються проблемами внутрішньо переміщених осіб. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://noborders.org.ua>.
5. Пропозиції Президента України до Закону України «Про правовий статус осіб, які вимушено залишили місце проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
6. Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України: Проект Закону України від 19.06.2014 р. №4998-1 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=51397&pf35401=304893>.
7. О лицах, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий Грузии, — вынужденных переселенцах: Закон Грузии от 06.02.2014 г. №1982-III — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=2244506&lang=ru.
8. Law of Georgia on internally displaced persons (Last amended 9 June 2006). — [Electronic resource]. — Mode of access: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session10/GE/NRC-IDMC_NorwegianRefugeeCouncil-LawonIDPs-Annex2-eng.pdf.
9. Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis. — [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf>.
10. Про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я): Закон Республіки Молдова від 22.07.2005 р. №173-XVI — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://md.spininform.ru/>.
11. Про реабілітацію жертв політичних репресій: Закон Республіки Молдова від 8.12.1992 р. №1225-XII — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://md.spininform.ru/>.
12. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны): Закон Азербайджанской Республики от 21.05.1999 г. № 668-IQ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.azerbaijan.az/portal/Society/Refugees/refugees_03_r.html.
13. О социальной защите вынужденных переселенцев и лиц, приравненных к ним: Закон Азербайджанской Республики от 21.05.1999 г. №669-IQ — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.azerbaijan.az/portal/Society/Refugees/refugees_03_r.html.
14. О дополнениях к «Государственной Программе по улучшению жизненных условий беженцев и вынужденных переселенцев и обеспечению занятости»: Указ Президента Азербайджанской Республики от 31.10.2005 р. №187 — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.azerbaijan.az/portal/Society/Refugees/refugees_03_r.html.

Стаття надійшла до редакції 28.07.2014 р.