

КЗ «Запорізька обласна універсальна  
наукова бібліотека» ЗОР  
Відділ наукової інформації та бібліографії

# **Український вибір: виклики та перспективи**

Прес-дайджест  
I квартал 2017 р.

Спецвипуск

## **ВИМУШЕНІ ПЕРЕСЕЛЕНЦІ: АДАПТАЦІЯ ДО МИРНОГО ЖИТТЯ**

Запоріжжя  
2017



КОМУНАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА УНІВЕРСАЛЬНА  
НАУКОВА БІБЛІОТЕКА»  
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

Відділ наукової інформації та бібліографії

## УКРАЇНСЬКИЙ ВИБІР: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Прес – дайджест*

Спецвипуск

### Вимушені переселенці: адаптація до мирного життя

(I квартал 2017 р.)

м. Запоріжжя  
2017

У першому випуску дайджесту 2017 року 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.

\* \* \*

Музиченко І. В.

### **Вимушені переселенці: проблема соціально-психологічної адаптації**

Через події, що зараз відбуваються на Сході України, з'явилась значна кількість переселенців, які потребують психологічної допомоги та підтримки. Означена проблема стимулює психологів розглядати їхню соціально-психологічну адаптацію крізь призму складних або екстремальних умов життя. Так, виникає потреба у дослідженні характеристик цього складного процесу в різних умовах життєдіяльності особистості.

У психологічній літературі соціально-психологічну адаптацію трактують по-різному, як:

- процес пристосування до якісних змін зовнішнього середовища;
- спосіб взаємодії особистості та соціального середовища, процес активного пристосування особистості до середовища, що змінилося, засвоєння відносно стабільних умов середовища;
- багатоплановий процес активного пристосування психіки і поведінки особистості до умов соціального середовища, опосередковане провідною діяльністю особистості на певному етапі її розвитку;
- взаємодію особи та соціального середовища, що призводить до оптимального співвідношення цілей і цінностей особистості або групи.

У соціально-психологічній адаптації взаємодіють дві структурно складні системи - особистість та середовище. Соціальне середовище впливає на формування особистості, а також визначає зміни у середовищі. Набуття особистістю, яка адаптується, нових шаблонів поведінки поступово трансформують її психіку під нові умови. Разом з тим, не кожна нова ситуація перебудовує психіку людини. Незнайомі форми поведінки трансформують психіку, накладають нові шаблони на наявні зразки, поступово видозмінюючи її. У процесі стабілізації

особистісних структур, інтенсивність змін в особистості, що адаптується, зменшується.

Виділяються три стадії соціально-психологічної адаптації.

Перша стадія - ознайомлення. На когнітивному та емоційному рівнях відбувається засвоєння особистістю норм, цінностей, установок, уявлень, стереотипів тощо. Когнітивний рівень надає можливість зробити зовнішні норми та вимоги внутрішніми (власними).

Друга стадія - це стадія рольової орієнтації, за якої відбувається прийняття форм соціальної взаємодії, що склалися в колективі (формальні/неформальні зв'язки, стиль керівництва тощо), прийняття форм предметної діяльності (способів професійного виконання певної діяльності). Під час другої стадії соціально-психологічна адаптація призводить до формування соціально та професійно значущих засобів спілкування, поведінки і діяльності, що прийнято у групі, та за допомогою яких особистість могла б реалізувати потреби, схильності, вміння.

Третя стадія - це самоствердження. Під час неї спочатку відбувається індивідуалізація, а потім інтеграція особистості, яка адаптується до нових умов. Процес індивідуалізації передбачає поєднання засвоєних особистістю соціальних вимог, норм, очікувань зі специфікою потреб, властивостей та стилю діяльності.

У чому ж полягають особливості соціально-психологічної адаптації вимушених переселенців? Які завдання практичних психологів у діяльності з цією категорією громадян? На ці питання допоможуть відповісти надані методичні рекомендації В. Лазос щодо діяльності з переселенцями. Завдання психолога дослідник вбачає в опрацюванні важких стресових станів, допомозі у сприйнятті змін та поверненні до життя, асиміляції та інтеграції отриманого досвіду, створенні нових життєвих перспектив. Щодо соціальної адаптації, то основне для психолога - це допомога тимчасовим переселенцям в адаптації до нового середовища (місця переїзду).

Травматичні переживання, що виникають у переселенців, можуть перерости у травматичний синдром, за якого особистість обтяжена невирішеними конфліктами, сумом, смертю, тривогою, почуттям провини, злістю та підозрілістю до запропонованої їй допомоги.

До основних переживань, що виникають у переселенців, можна зарахувати смерть і виживання, втрату і горе, розгубленість і страх. Так, під час повідомлення людині про смерть її рідних необхідно враховувати, щоб родич, якому повідомляють цю новину, розумів, з ким він спілкується в цей момент. Тому психолог повинен чітко представитися,

повідомивши власний статус та ім'я. Часто особа, яка отримує інформацію про смерть, опускається на стілець, кушетку, диван або, навпаки, встає. Таким чином, для встановлення візуального контакту з родичем потерпілого психолог має підлаштуватись під позу опонента так, щоб збігався рівень їх очей. Наголосимо, що чіткого алгоритму або правила проведення цієї процедури не існує. Адже побудова і передача інформації про смерть індивідуальні та визначаються професіоналізмом психолога, який повинен швидко змінювати хід цього процесу, залежно від психічного стану того, кому повідомляють цю звістку. Також після повідомлення про загибель психологу необхідно враховувати вік свого опонента, тому що процес переживання горя у дорослих і дітей має різні вікові особливості.

Психологічну допомогу дітям потрібно здійснювати з урахуванням вікового, фізичного та психічного розвитку, стану фізичного та психічного здоров'я. До основних проблем, що можуть спостерігатися у дітей-переселенців, належать:

- порушення когнітивних процесів (погіршення пам'яті, труднощі концентрації уваги, розлади мислення);
- невротичні реакції (стресове виснаження, фобічні реакції, порушення сну та апетиту);
- функціональні розлади (регрес поведінки та психосоматичні розлади);
- емоційні та поведінкові порушення (реакції протесту, підвищена плаксивість та капризність, постійні зміни настрою);
- проблеми, пов'язані зі спілкуванням (несформованість адекватних соціально-комунікативних навичок, страх і недовіра або агресія та дратівливість стосовно оточуючих, можлива надмірна залежність від думок інших);
- порушення взаємин у сім'ї, коли зміна соціальної ситуації та її обов'язків часто змушує дітей та підлітків «включатися» у дорослі проблеми (до яких вони можуть бути не готові).

Особливі труднощі переживають діти-переселенці підліткового віку, оскільки це важливий етап у формуванні та розвитку ідентичності. Переселенці займають маргінальне положення у приймаючому середовищі. З одного боку, якщо підлітки не входять до соціальної мережі земляків, то їм важко сформувати позитивне відношення до себе, а з іншого - традиції та стиль життя, що пропагують члени такої мережі, можуть суперечити нормам приймаючого середовища. Як результат, підліток може відчувати відчуження та дезорієнтацію. Майже всі діти-переселенці мають досвід життєвих потрясінь і потребують допомоги з

відновлення їхнього психологічного здоров'я. Метою психологічної підтримки цієї категорії дітей має бути допомога у подоланні проблем розвитку, викликаних пережитим досвідом переселення.

Таким чином, можемо констатувати, що у соціально-психологічній адаптації взаємодіють дві складні системи - особистість та середовище. Процес соціально-психологічної адаптації залежить як від індивідуально-психологічних особливостей людини, так і від ознак того соціального середовища, до якого вона намагається пристосуватися. Результат соціально-психологічної адаптації впливає на визначення місця особистості у суспільстві та якісне виконання обраних нею соціальних ролей. Тому важливою є функція психолога у процесі спілкування та роботи з вимушеними переселенцями. Актуальною є професійна діяльність з психологічними станами особистості, поведінковими розладами, проблемами спілкування, пристосування до нового середовища. Особливої уваги потребують діти та підлітки, яким психологічну допомогу потрібно надавати з урахуванням вікового, фізичного та психологічного розвитку, а також стану фізичного та психічного здоров'я.

*Освіта та розвиток обдарованої особистості. - 2016. - № 9. - С. 18-21.*

Широкова О. Є.

### **Вимушені переселенці в сучасній Україні: політичні та соціальні аспекти проблеми**

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.

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. 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.

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 ситуації з появою величезної кількості переселенців, які потребують їжі та одягу, місця 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 хвилі 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 однобічною 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. 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. 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 громадських 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.

Не менш болючою проблемою для переселенців є складнощі з працевлаштуванням, яке, без сумніву, є основним фактором, що визначає можливості 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.

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. 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.

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.

***Соціальні технології : актуальні проблеми теорії та практики : зб. наук. праць / КПУ ; [редкол.: В. П. Бех та ін.]. - Запоріжжя : КПУ, 2016. - Вип. 69-70. - С. 190-197.***

## **Соціокультурні аспекти інтеграції внутрішньо переміщених осіб у регіональному вимірі**

У 2014 р. Україна вперше в історії своєї незалежності зіткнулася з проблемою внутрішньої вимушеної міграції населення з окремих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим до інших регіонів. За даними Міністерства соціальної політики України за станом на червень 2016 р., у нашій державі було зареєстровано 1,8 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО). За цим показником Україна посідає дев'яте місце у світі. Подолання негативних наслідків вимушеної міграції та використання позитивного потенціалу її суб'єктів вимагає концентрації усіх ресурсів на національному рівні та розробки науково обгрунтованих регіональних заходів і програм. Це викликає необхідність моніторингу проблем переселенців, визначення на цій основі пріоритетних шляхів їх вирішення та способів сприяння інтеграції, реінтеграції внутрішньо переміщених осіб.

Згідно з українським законодавством, внутрішньо переміщені особи визначаються як люди, які вимушені рятуватися або втечею, або покинути місце свого постійного проживання у результаті, або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних лих чи техногенних катастроф. На місцях прибуття мігрантів основною є проблема їх адаптації за новим місцем проживання. Під адаптацією розуміємо кілька етапний динамічний процес взаємного пристосування внутрішньо переміщених осіб і приймаючого соціуму. Суб'єктами адаптації з боку приймаючого соціуму є: органи державної влади, місцевого самоврядування, громадські організації, різноманітні соціальні інститути, а також місцеві мешканці та представники інших груп і національних меншин. Серед відомих основних стратегій адаптації (інтеграція, асиміляція, сегрегація/сепарація, маргіналізація) найбільш оптимальною як для окремого індивіда, так і для цілого суспільства є модель інтеграції. Згідно з цією моделлю, інтегрована особа (група осіб) здобуває ті самі права і обов'язки, що і решта членів суспільства, стає його частиною, повноправним і активним суб'єктом. Успішна реалізація інтеграційної моделі можлива лише за умови, що середовище приймаючого соціуму є відкритим і сприятливим для цього, з одного

боку, і добровільного вибору інтеграційної моделі, відповідного прагнення самого адаптанта - з другого. Основою формування такого середовища слугує інформація про основні проблеми і потреби внутрішньо переміщених осіб. Джерелом такої інформації здебільшого слугують соціологічні обстеження.

Одним з найважливіших показників інтегрованості внутрішньо переміщених осіб у приймаючий соціум є рівень їх зайнятості та соціально-психологічний стан. Для висвітлення цих питань скористаємося результатами анкетного опитування ВПО, яке було проведено робочою групою відділу соціально-гуманітарного розвитку регіону Державної установи «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» спільно з працівниками Міжнародного благодійного фонду «Карітас України» весною 2015 р. в окремих регіонах України. Анкета розповсюджувалась серед повнолітніх осіб, які покинули місця свого постійного проживання у зв'язку зі збройним конфліктом та окупацією частини України у 2014-2015 р. і звертались за допомогою до регіональних організацій Карітасу України (члени багатодітних сімей, пристарілі особи, неповносправні громадяни або їх опікуни тощо). Усього опрацьовано 595 анкет з різних регіонів України.

Результати опитування підтвердили гіпотезу про те, що з окупованої території першочергово виїжджають жінки з дітьми. Загалом чоловіки складають лише 21% респондентів. Більшість респондентів - молодь (18-34 р. - 44%) та особи в активному працездатному віці (44%). Частка осіб пенсійного віку є доволі малою (12,1 %). У віковій структурі переселенців більшу частину складають молоді особи у віці до 35 років в Одесі (62,5%) та Запоріжжі (57,3%). В Івано-Франківську їх частка найменша і становить 32,3%. Максимальні частки ВПО у віці від 35 до 59 років у Києві (56,4%) та Івано-Франківську (51,7%), а мінімальна в Одесі (25,2%). Групи осіб передпенсійного та пенсійного віку у структурі ВПО найбільш чисельними виявилися у Харкові (18,3%), Івано-Франківську (16%), Краматорську (13,4%) та Одесі (12,3%).

Опитування показало відносно високий освітній рівень, вимушених переселенців. Важливо зауважити, що рівень освіти респондентів виявився вищим від середнього рівня освіти населення тих регіонів України, з яких вони виїхали. Так, закінчену вищу освіту має понад третину ВПО (41,2%), базову та неповну вищу 7,1% і 5,8% опитаних відповідно. Науковий ступінь здобуло лише 1,5% респондентів і майже стільки ж навчаються чи вже закінчили аспірантуру (1,4%). Менше

третини (26,6%) - представники робітничих професій з професійно-технічною освітою. Особи з нижчою кваліфікацією становлять 16,6% усіх респондентів (4,7% мають неповну, 11,9% - повну середню освіту).

Більшість учасників опитування - це вихідці з Донбасу (93,3%). У Донецькій області народилися та/ або провели більшу частину свого життя 69,9% опитаних ВПО, у Луганській - 23,4% . Вимушені переселенці з АР Крим у загальній структурі ВПО складають менше одного відсотка (0,7%) респондентів, при цьому на час опитування вони проживали у м. Харкові (0,35%) та Львівській області (0,35%). Менше 5% респондентів вважає своєю батьківщиною інші регіони України, трохи менше половини з яких тимчасово у них і проживають.

Результати опитування показали, що найбільш гострою проблемою внутрішньо переміщених осіб є відсутність власного житла (84% опитаних). Майже половина респондентів вказали також на неможливість працевлаштування. Наступними за рейтингом важливості (за частотою вибору) є: брак коштів на найнеобхідніші речі (43%) та відсутність потрібного одягу (25%). Отже, відсутність роботи є однією з двох найгостріших проблем ВПО (після житлової проблеми). Так, якщо до переїзду більшість респондентів (70%) були забезпечені працею, то на момент опитування - лише 16%, а понад чверть учасників опитування (28%) перебували в активному пошуку роботи. Щодо вирішення проблеми власного працевлаштування, то третина респондентів готові й надалі продовжувати пошуки роботи за спеціальністю в Україні, близько 45% висловили готовність до зміни спеціальності, виду діяльності або проходження курсу спеціальної професійної підготовки чи перепідготовки; ще 12% опитаних хотіли б відкрити власну справу.

Найгострішою проблемою нематеріального характеру, яка найбільше турбує ВПО на новому місці проживання, є відсутність миру в Україні. На неї вказало 84% опитаних. Ще однією важливою проблемою є неможливість бути разом із сім'єю (43%). Вона пов'язана з тим, що часто переїжджають неповні сім'ї - матері з дітьми, рятуючи тих від небезпеки. Важливо зауважити, що такі варіанти відповіді як «мовні проблеми», «конфесійні проблеми», «прояви агресії зі сторони оточення», «недовірливе ставлення з боку місцевих мешканців» тощо, отримали досить мізерну кількість вибору. Такий результат може слугувати одним з підтверджень того, що проблема протиставлення, конфлікту між мешканцями Східної і Західної України є штучно створеною і надуманою.

Позитивним індикатором соціокультурної інтеграції вимушено переміщених осіб є те, що значна їх частина відчуває до себе повністю доброзичливе (27%) або здебільшого доброзичливе (42%) ставлення з боку місцевих жителів. Майже чверть опитаних оцінюють таке ставлення як нейтральне, а 8% - як здебільшого негативне. Лише 0,3% респондентів відчули повністю негативне до себе ставлення у приймаючому соціумі. Розподіл відповідей на це запитання у регіональному розрізі показав, що частка опитаних, які відчувають до себе повністю позитивне ставлення, вищою є у західних областях України. Натомість, у східних - частіше спостерігається нейтральне ставлення місцевих жителів до вимушених переселенців.

Однією з важливих соціокультурних характеристик ВПО є їх ставлення до держави, її територіальної цілісності, суверенітету. Цю проблему спробували дослідити за допомогою визначення позиції респондентів щодо факту приєднання АР Крим до Росії. Три чверті опитаних висловили негативне ставлення, а 17% залишились байдужими до цієї події. Решта учасників опитування, що становить усього 7%, позитивно сприйняли цей факт. При цьому найбільшу частку такі респонденти складають у місті Краматорську (12% опитаних цього регіону). Натомість, у Київській та Одеській областях жоден з учасників опитування не обрав цей варіант відповіді. Майже кожен третій учасник опитування в Одеській області і кожен четвертий - у Харківській продемонстрували байдуже ставлення до анексії Криму. Найменше «байдужих» у Івано-Франківській і Львівській областях. Натомість ці області відзначаються найвищою часткою респондентів, які висловились негативно щодо цієї події. Таким чином, це дає підстави для висновку, що вимушені переселенці обирали регіони, близькі їм за домінуючими світоглядними орієнтаціями і настроями населення.

При розробці заходів для вирішення найактуальніших проблем вимушено переміщених осіб і проблем зайнятості, зокрема, основне значення мають плани на майбутнє. Адже різні моделі поведінки внутрішніх мігрантів потребують відповідних методів регулювання. Так, результати дослідження показали, що понад третини респондентів прагне повернутися на малу батьківщину, а менше третини - не визначились зі своїми планами на найближче майбутнє. Понад чверть усіх опитаних вимушених переселенців вирішили залишитись у регіоні свого тимчасового перебування. Лише 3% респондентів мають намір виїхати за кордон. Серед інших варіантів учасники дослідження дописували: «хочу

в Україні», «повернуся додому при умові повернення відповідних територій до складу України».

Результати опитування показали, що рішення ВПО щодо місця майбутнього проживання здебільшого залежить від встановлення миру в Україні (78%). Крім того, важливе значення для учасників опитування має наявність житла як у регіоні теперішнього перебування (17%), так і у вимушено покинутому ними регіоні (11%) Власне, це і пояснює, чому третина респондентів не визначилась зі своїми планами на майбутнє. Очевидно, якраз серед цієї групи опитаних більшість хотіли б повернутись додому, та не бачать довгоочікуваного миру у найближчій перспективі.

Результати соціологічного обстеження дають підстави зробити висновок, що вимушені переселенці здебільшого обирають регіони, де світоглядні орієнтації більшості мешканців відповідають або близькі їхнім особисто. Цим частково можна пояснити відсутність виражених ознак соціальної напруги, соціокультурних конфліктів між ВПО та населенням приймаючих регіонів. Загалом ставлення внутрішньо переміщених осіб і мешканців приймаючих регіонів здебільшого є взаємно позитивним. Водночас варто зауважити, що у західних областях України найвищими є частки осіб, які відчувають повністю позитивне ставлення місцевих мешканців, і респондентів, котрі суттєво змінили свою думку про місцеве населення у позитивному напрямі.

Обстеження уможливило ідентифікацію двох основних проблем вимушених переселенців, а саме: відсутність власного житла та труднощі працевлаштування. При розробці моделей вирішення найактуальніших проблем внутрішньо переміщених осіб принципове значення мають їх наміри і настрої щодо майбутнього місця проживання. Опитування показало, що більшість з них прагнуть повернутись до рідних домівок або ж ще не визначились, і тільки чверть респондентів має намір залишитись у регіоні свого поточного перебування. При цьому частка переселенців, які бажають залишитись, зростає зі збільшенням відстані від зони конфлікту. У західних областях України, де частка таких осіб є найвищою, першочергового вирішення потребує проблема раціонального розселення вимушених мігрантів і забезпечення їх постійним житлом. Щодо працевлаштування ВПО, то у цих регіонах доцільним є: надання тимчасових пілг працедавцям за працевлаштування переселенців; створення сприятливих умов для самозайнятості та підприємницької діяльності цієї групи осіб; створення єдиної бази вакансій і шукачів



роботи; покращення поінформованість ВПО про можливості працевлаштування в окремих регіонах України та за кордоном. З огляду на те, що майже половина опитаних висловили готовність до зміни спеціальності, виду діяльності, проходження спеціальних курсів, налагодження ефективної системи професійної підготовки і перепідготовки робочої сили може стати дієвим способом покращення можливостей працевлаштування вимушених переселенців.

В областях, де переважає частка ВПО з чітким прагненням повернення на малу батьківщину (Донецька, Запорізька, Харківська області), актуальним є розширення тимчасових форм зайнятості, активізація залучення переселенців до громадських робіт. Враховуючи, що у структурі вимушено переміщених осіб є значна частка жінок з дітьми, які потребують догляду, необхідним є стимулювання гнучких форм зайнятості (надомна праця, гнучкий графік робочого часу, робота за викликом тощо). Окрім вирішення проблем соціально-економічного характеру, надзвичайно важливим є проведення інформаційної, просвітницької роботи з населенням, особливо у східних регіонах України.

Насамкінець, важливо зауважити, що основною умовою повернення вимушених внутрішніх мігрантів до своїх домівок і вирішення їх найгостріших проблем є встановлення миру і територіальної цілісності України. Для досягнення цієї надважливої цілі держава має повною мірою виконувати свої соціальні функції, а українські громадяни згуртуватись воедино у самовідданій праці, взаємопідтримці та протидії зовнішнім загрозам.

*Регіональна економіка. - 2016. - № 3. - С. 120-127.*

Кравченко М. В.

### **Пріоритетні напрями забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб**

Аналіз сучасного стану вирішення проблем забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб свідчить ось про що.

Налагоджено систему отримання довідки про взяття переселенця на відповідний облік, яка дає змогу претендувати на ті чи інші види соціальної допомоги (Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) від 1 жовтня 2014 р. № 509). Довідка видається органами соціального захисту

населення після письмової заяви переселенця. Термін дії довідки про взяття на облік становить 6 міс. У разі необхідності продовження дії статусу внутрішньо переміщеної особи довідка продовжується ще на 6 міс. Для цього переселенець має особисто звернутися до місцевого управління соціального захисту.

Спрощено процедуру набуття статусу безробітної особи, а також скорочено перелік необхідних документів для його набуття (Постанова КМУ від 27 серпня 2014 р. № 403). Зокрема, переселену особу звільнено від обов'язку надання довідки про заробітну плату та сплачені страхові внески, про припинення ведення особистого селянського господарства та від обов'язку періодичного відвідування центру зайнятості (не рідше від одного разу на місяць). Особа може звертатися до будь-якого центру зайнятості незалежно від зареєстрованого місця проживання чи перебування.

Спрощено механізм виплат пенсій: за місцем тимчасового перебування пенсіонер звертається до найближчого управління Пенсійного фонду із заявою, надає паспорт та за наявності – пенсійне посвідчення і довідку про ідентифікаційний код. Забезпечено розгляд їх звернень у першочерговому порядку. За заявою громадян забезпечується переведення пенсійної справи за новим місцем фактичного проживання при пред'явленні паспорта чи іншого документа, який засвідчує особу, та довідки про взяття на облік. Визначено механізм виплати пенсії громадянам України, які проживають на території АР Крим та м. Севастополя (Постанова КМУ від 2 липня 2014 р. № 234). Особам, які проживають на тимчасово окупованій території України та не отримують пенсії з пенсійного фонду Росії, надано можливість отримання пенсії в органах Пенсійного фонду Херсонської області.

Урегульовано механізм щодо призначення державної допомоги за місцем фактичного проживання внутрішньо переміщених осіб після взяття їх на облік як осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, таким категоріям: сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам.

Для осіб, які вперше звертаються до органів соціального захисту населення за призначенням різних видів допомоги, надається перелік необхідних документів для різних видів державної соціальної допомоги. Особи, які звертаються за продовженням виплати допомоги, надають (за наявності) паспорт та довідку про присвоєння ідентифікаційного коду.

Органи соціального захисту продовжують виплату допомоги за електронною особою справою. У разі неможливості подання одержувачем документів про доходи та майновий стан своєї сім'ї при зверненні за призначенням соціальної допомоги, яка надається із врахуванням сукупного доходу сім'ї, одержувачі особисто вносять зазначені дані до Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів державної соціальної допомоги.

Із 1 жовтня 2014 р. запроваджена допомога внутрішньо переміщеним особам на проживання та оренду житла. Зокрема, в розмірі прожиткового мінімуму передбачено надання такої грошової допомоги на непрацездатну особу, на працездатну особу – 50% від прожиткового мінімуму. Встановлено максимальний розмір отримання такого виду допомоги (2 400 грн на сім'ю), яка виплачується не більше ніж 6 місяців.

З Донецької та Луганської областей переїхало 62 дитячих будинки сімейного типу, в яких виховується 390 дітей, 178 прийомних сімей, в яких виховується 314 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. На території Луганської області, не контрольованій Україною, продовжують проживати 59 дітей у 10 дитячих будинків сімейного типу та 80 прийомних сімей, в яких виховується 129 дітей. У межах Донецької області з інтернатних установ, розташованих у зоні проведення АТО, тимчасово переміщені 1322 дитини до інтернатів, розміщених на територіях, підконтрольних Україні. Обласні, міські та районні центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді опікуються 41427 сім'ями переселенців, які мають 46816 дітей. Для вирішення існуючих проблем працівники центрів вивчають потреби цих сімей та надають їм відповідні соціальні послуги і допомогу.

Варто зазначити, що попри вжиті заходи щодо забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, експерти сходяться на думці, що всі зусилля поки що зводяться до надання допомоги, але насправді потрібно інше – програми, у формуванні та реалізації яких переселенці самі братимуть активну участь. Немає сенсу відновлювати неефективні шахти та застарілі заводи, потрібно розвивати сучасну економіку, відновлювати інфраструктуру, створювати робочі місця, забезпечувати зайнятість. При цьому слід мати на увазі, що нові інноваційні підприємства потребують нової кваліфікованої робочої сили.

Не вирішені питання виділення житла для переселенців. Регіональними штабами спільно з місцевими органами виконавчої влади здійснюється пошук приміщень для розміщення громадян, їх перевірка на

відповідність вимогам щодо тимчасового розміщення людей. Визначено 2261 об'єкт різних форм власності, де можливе розміщення 26488 переселенців. Проте цього недостатньо. Експерти наголошують на тому, що центральна влада не забезпечила належного фінансування прийому та розселення вимушених переселенців. Більшість змушена вирішувати житлове питання самостійно. Волонтери з'ясували, що фондів житла фактично (а не декларативно) немає, як і немає єдиної бази житла. У тих, хто намагається винайняти житло самостійно, теж виникають проблеми: не всі хочуть здавати його вихідцям зі Сходу країни. Через те, що переселенець не може знайти житло, йому дуже складно знайти й постійну роботу.

Найкращим способом соціального захисту внутрішньо переміщених осіб є надання їм можливості гідного працевлаштування. Як показує статистика, працевлаштування цієї категорії населення через систему центрів зайнятості незначне, що пояснюється як складною ситуацією на місцевих ринках праці, так і невизначеністю у тривалості перебування переселенців на новому місці, пропозицією нижчих, ніж на попередніх місцях, заробітної плати та кваліфікаційного статусу тощо.

Ще однією проблемою соціального захисту є неможливість здійснення соціальних виплат мешканцям окупованих територій. Як зазначалося, до відомостей про виплату пенсій особам за тимчасовим місцем проживання включено близько 973,6 тис. осіб, однак значна їх кількість більшість часу перебуває на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей. Крім того, велика кількість реципієнтів соціальних виплат з різних причин не змогла зареєструватися та налагодити зв'язок з контрольованими українським урядом територіями, щоб отримувати належні їм виплати. Виконання соціальних зобов'язань держави щодо переселенців залишається актуальним питанням. Водночас має бути забезпечене надходження соціальних внесків і податків від суб'єктів господарювання, які працюють на тимчасово окупованих територіях.

Хоча переселенці із зони АТО та їхні сім'ї дефакто є категорією осіб, що опинилися в складних життєвих обставинах, а отже, потребують соціального та психологічного супроводу, наразі вони не віднесені ні до клієнтів територіальних центрів соціального обслуговування (соціальних послуг), ні до клієнтів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Отже, захист соціальних прав внутрішньо переміщених осіб поки що

недостатній. Це знижує довіру до держави та є причиною соціального невдоволення в місцях перебування переселенців. Перекладання вирішення численних проблем на місцеві бюджети створює значний фінансовий тиск, особливо в регіонах з великою кількістю внутрішньо переміщених осіб. При цьому українське суспільство не завжди готове сприяти вирішенню проблем переселенців. Підвищення пропозиції робочої сили за рахунок внутрішньо переміщених осіб є додатковим чинником посилення напруження на місцевих ринках праці; прибуття переселенців призводить до загострення проблем медичного обслуговування, забезпечення безкоштовними ліками, доступу до освітніх послуг. Бізнес також не готовий працевлаштовувати внутрішньо переміщених осіб навіть за наявності вакантних місць: згідно з опитуваннями, лише один з 14 роботодавців може взяти на роботу таких осіб. Експерти вказують на невдоволення місцевих мешканців переважними, якими користуються внутрішньо переміщені особи у сфері отримання соціальних послуг, неготовність значної кількості переселенців взяти на себе хоча б частину моральної відповідальності за події на Донбасі тощо.

Посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб пропонується здійснювати в таких основних напрямках:

- створення та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб для їх обліку (відновлення документів, необхідних для підтвердження громадянства України, та реалізації належних прав, гарантій і свобод) з метою забезпечення соціального захисту та соціального супроводу (забезпечення їх житлом, необхідним харчуванням, реєстрація їх фактичного місця перебування, виплата державної допомоги), оцінки необхідних для задоволення поточних і більш віддалених потреб внутрішньо переміщених осіб, адже відсутність Єдиної інформаційної бази даних створює ризики неефективного та безадресного (нецільового) використання коштів;

- формування установок щодо пристосування до нових умов нормальної життєдіяльності працездатного населення внутрішньо переміщених осіб у регіонах тимчасового перебування: спрощене відкриття малого бізнесу, підвищення кваліфікації, перекваліфікація та сприяння в працевлаштуванні, залучення до оплачуваних громадських робіт, а також забезпечення реалізації прав на пенсійне забезпечення, соціальне страхування, соціальні, медичні послуги, освіту;

- створення реєстру розміру збитків (майнової шкоди) втрат,

завданих переселенцям, з метою повернення громадянам майна (компенсації його вартості), у тому числі у натуральній формі (надання земельних ділянок під будівництво, будматеріалів та цільових споживчих кредитів) за місцем його втрати або в сільській місцевості;

– створення умов для повернення до місць постійного проживання внутрішньо переміщених осіб після завершення воєнних дій: розроблення спрощеного механізму здійснення своїх майнових прав (оформлення субсидій, повернення (отримання) кредитів, оформлення спадщини, погашення заборгованості за житлово-комунальні послуги (їх невивплата), повернення на роботу, отримання (неотримання) зарплати, відновлення інших прав у зв'язку з форс-мажорними обставинами, в тому числі у підприємницькій діяльності (сплата податків тощо);

– забезпечення соціально-психологічної підтримки внутрішньо переміщених сімей, сприяння у психологічній адаптації, подолання психофізіологічних травм, стресового стану, соціальної апатії (майже 40% мешканців зони АТО стали свідками загибелі людей, переважна більшість з них втратила майно);

– розробка довгострокової комплексної державної програми допомоги та соціальної адаптації вимушено переміщених осіб у разі продовження воєнних дій та неможливості повернення на місце їх постійного проживання. Ця програма має забезпечити консолідацію зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, благодійних, волонтерських, релігійних організацій, соціальних партнерів, приватного сектору економіки, зарубіжних організацій.

Для досягнення соціального захисту та суспільної інтеграції внутрішньо переміщених осіб необхідно вжити заходів організаційного, нормативно-правового, фінансово-економічного та інформаційного характеру.

Організаційно-інституційний механізм передбачає:

– надання внутрішньо переміщеним особам соціальних та адміністративних послуг у соціальній сфері за принципом «єдиного вікна», а також організацію діяльності мобільних соціальних офісів у місцях їх компактного розселення;

– створення урядом України спеціального фонду житла для тимчасового проживання переселенців та фінансування будівництва житла за рахунок коштів Державного бюджету, а також реєстру об'єктів нерухомості (незавершеного будівництва, покинутих житлових будинків, котеджних містечок тощо, новостворених модульних будинків для

тимчасового проживання) та розробка моделей надання їх в оренду на пільгових умовах;

- упровадження технологій швидкого будівництва з місцевих будівельних матеріалів та залучення переселенців для самостійного будівництва;

- надання спеціалізованої медичної допомоги та медичного обслуговування;

- надання допомоги у вирішенні питань тимчасового забезпечення житлом, улаштування дітей у дитячі садочки, школи, інші навчальні заклади;

- затвердження Порядку функціонування прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, які переселилися із зони АТО та окупованої території;

- створення скорочених програм і курсів підготовки соціальних працівників з числа внутрішньо переміщених осіб та залучення їх через державне замовлення;

- мобілізацію фахівців з числа внутрішньо переміщених осіб, які можуть надавати психологічну та соціальну допомогу, за принципом «рівний рівному»;

- залучення на партнерських і волонтерських засадах психологів-консультантів і психотерапевтів приватної практики через співробітництво з професійними асоціаціями і міжнародними організаціями;

- розгляд можливості щодо укладення меморандумів з міжнародними організаціями зі сприяння соціальній підтримці внутрішньо переміщених осіб, а також зі створення комітету донорів з метою реалізації програм співробітництва з МВФ, СБ, ЄБРР та іншими фінансовими організаціями.

Реалізація нормативно-правового механізму має передбачати:

- дотримання соціально-економічних прав і гарантій громадян, у тому числі на працю та соціальний захист;

- унормування на законодавчому рівні механізму оцінювання матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини території України;

- внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у напрямі посилення гарантій надання переселенцям житлових приміщень для тимчасового проживання, а також внесення змін до Житлового кодексу України щодо визнання

першочергового права переселенців на користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання;

- внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення», а саме щодо включення внутрішньо переміщених осіб до переліку громадян, які потребують додаткових гарантій на ринку праці та можуть отримати ваучер на перенавчання;

- узгодження Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» із Законом України «Про соціальні послуги» шляхом внесення змін до останнього з метою надання переселенцям статусу осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах, а також відповідного їм комплексу соціальних послуг за місцем нового проживання;

- внесення змін до Бюджетного кодексу України: щодо надання дозволу органам місцевого самоврядування призначати грошову допомогу переселенцям із власних коштів територіальної громади та порядку звітування про використання коштів; щодо порядку фінансування програм з надання соціальних послуг на основі механізму соціального замовлення та запровадження оплати діяльності неурядових організацій, волонтерських груп та приватних підприємств у сфері надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам;

- внесення змін до Податкового кодексу України, які б уможливили надання податкових пільг приватним, комунальним та державним підприємствам (автоперевізникам, надавачам готельних послуг, постачальникам продуктів харчування та одягу, аптекам, лікувальним закладам тощо), що надають допомогу вимушеним переселенцям.

Удосконалення фінансово-економічного механізму передбачає:

- забезпечення належної матеріальної підтримки внутрішньо переміщених осіб не тільки за рахунок коштів Державного бюджету України, а й шляхом залучення додаткових фінансових та інших ресурсів за рахунок донорських коштів (допомоги) міжнародних фінансових організацій, урядів та окремих осіб;

- запровадження механізму створення робочих місць з частковою компенсацією витрат (дотацією) роботодавцям на заробітну плату переселенцям;

- створення у межах державної програми тимчасового державно-приватного фонду кредитування започаткування бізнесу переміщених осіб;

- розроблення механізмів оплати вартості комунальних послуг за



тарифами для побутових споживачів у разі тимчасового розміщення переселених громадян для проживання в офісних приміщеннях, санаторних та оздоровчих закладах, дитячих закладах оздоровлення та відпочинку;

- звільнення внутрішньо переміщених осіб, які мають статус безробітних, від сплати житлово-комунальних послуг у разі проживання в житлових приміщеннях, які входять до складу фонду житла для тимчасового проживання;

- запровадження порядку часткової компенсації оплати житлово-комунальних послуг сім'ям та надавачам готельних послуг, які пропонують безкоштовне проживання переселенцям;

- закладення в Державний бюджет коштів на діяльність фахівців із соціальної роботи, адже саме вони мають бути залучені до надання соціальних послуг переселенцям, дітям, які пережили бойові дії, сім'ям загиблих та постраждалих під час АТО.

Інформаційний механізм включає:

- своєчасне висвітлення в засобах масової інформації змін у законодавстві щодо порядку надання допомоги, пільг та компенсацій переселенцям;

- проведення зустрічей, нарад, круглих столів, конференцій з внутрішньо переміщеними особами, групами активістів та представниками громадських об'єднань з метою з'ясування проблем переселенців та вироблення шляхів вирішення проблемних питань;

- формування у громадян України почуття взаємодопомоги у вирішенні проблем переселенців, а також толерантної поведінки з обох боків;

- організацію та проведення культурно-мистецьких заходів з метою збереження цілісності української політичної нації, формування національної свідомості, сприяння духовному розвитку внутрішньо переміщених осіб, виховання у них любові до Батьківщини та готовності до її захисту.

***Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України.  
Сер «Держ. управління». - 2016. - № 3. - С. 83-90***

## **Правові підйоми розв'язання житлових проблем внутрішньопереміщених осіб та активізації їх підприємницької діяльності**

Внутрішня міграція населення, що відбулася в Україні з початку окупації Криму та російської агресії в Донбасі, за оцінками фахівців ООН, була названа наймасштабнішою за всю історію після великого переселення 1943 р. Як повідомляє Міжвідомчий координаційний штаб, з тимчасово окупованої території та районів проведення АТО до інших регіонів переселено 971300 осіб, у тому числі з Донецької та Луганської областей – 950156 осіб і з АР Крим і м. Севастополь – 21144 особи, з яких 162169 – діти, 477244 – інваліди та особи похилого віку. Ймовірно, при врахуванні за основу прийнято дані щодо офіційно зареєстрованих в органах Державної міграційної служби громадян, яких було взято на облік як внутрішньо переміщених осіб. Інші цифри наводять експерти ООН: за їх підрахунками, кількість внутрішньопереміщених осіб становить понад 3 млн. осіб, і така цифра, на нашу думку, об'єктивніше відображає реальний стан справ.

Отже, бачимо, яка величезна кількість членів нашого суспільства нині перебуває в скрутному становищі внаслідок зміни звичного ритму життя. Незважаючи на завіряння влади про всіляку турботу щодо переселенців, факт залишається фактом: люди, які були змушені залишити свої домівки і виїхати із зони окупації та з-під обстрілів, сьогодні потерпають від соціальної незахищеності, браку коштів, відсутності постійного житла та роботи, дискомфорту через погіршення побутових умов. Ці події завдали нищівного удару по малому і середньому бізнесу: через агресивні дії незаконних військових формувань та окупацію сотні тисяч підприємців були змушені припинити свою господарську діяльність на території, тимчасово не підконтрольній українській владі.

Серед найважливіших факторів адаптації переселенців, особливо активної їх частини, слід виокремити запровадження економіко-правових стимулів підприємницької діяльності. В Україні чимало переселенців висловили готовність оселитися в сільській місцевості в центральній частині України. На жаль, демографічні процеси, що останніми роками відбуваються всередині країни, призвели до занепаду сіл, селищ, а також

малих міст і містечок (зокрема, така доля спіткала й монопрофільні міста). Чималої шкоди завдали корупційні явища, відсутність розумного господарського підходу, формалізм при плануванні розвитку регіонів, недоліки в організації транспортної та соціально-побутової інфраструктур, брак робочих місць.

Незважаючи на те, що переважна більшість біженців з окупованих російськими терористичними силами територій до війни не займалася сільським господарством, сьогодні люди заради власного благополуччя змушені змінювати звичний вид занять і шукати нову роботу. Нині в Україні є всі правові можливості для того, щоб розвивати кооперацію, створювати малі підприємницькі структури, наприклад, підприємства з переробки сільськогосподарської продукції в селах. Житло стане тим додатковим стимулом, який варто і необхідно використовувати для заохочення підприємницької активності внутрішньопереміщених осіб.

Аналіз положень чинного законодавства щодо реалізації можливостей надання житла внутрішньопереміщеним особам у сільській місцевості показує, що за існуючого порядку набуття права власності на нерухоме майно заселитися до будинку, навіть давно покинутого, непросто. По-перше, таке заселення не може повною мірою вважатися законним. По-друге, воно є ризикованим. Так, зробивши навіть дрібний ремонт для приведення будинку до більш-менш придатного для проживання стану, зоравши город і засіявши його, можна за декілька місяців або років дізнатися, що власник будинку не покидав його, а тільки залишив на певний час без уваги і тепер висуває свої законні претензії щодо вселення в нього (а за ремонт та зроблену роботу хоче лише подякувати).

Щоб уникнути такої ситуації, ми пропонуємо ряд основних правил дій. Перш за все, ідеальним рішенням було б придбання нерухомості з дотриманням усіх передбачених законодавством вимог щодо оформлення документів на право власності. Практика показує, що в тих селах, які фактично є покинутими, вартість таких об'єктів нерухомості та розмір витрат на оформлення документів не перевищуватимуть декількох тисяч гривень. Проте у випадках, коли село «вимерло» повністю, не завжди вдасться розшукати хазяїна (колишнього власника) та встановити зв'язок з ним або хоча б з однією відповідальною особою, що опікується питаннями обліку та збереження власності сільської громади.

У більшості випадків можна вирішити проблему законним шляхом, адже для цього передбачено практично всі можливості врегулювання як

цивільних, так і господарських відносин. Наприклад, гл. 8 Цивільного процесуального кодексу України у ст. 269–273 регламентує відносини з приводу розгляду судами загальної юрисдикції справ про передання безгосподарної нерухомості у комунальну власність. Описані правові інститути мають застосовуватися тоді, коли орган, уповноважений управляти майном певної територіальної громади, виявить безгосподарне нерухоме майно. У такому випадку після його взяття на баланс (облік) органом, який здійснює державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно, після закінчення річного терміну такого обліку (розумний термін для того, щоб власник з'явився та довів свої вимоги) та оголошення у ЗМІ про виниклу ситуацію – за рішенням суду за місцем знаходження такої нерухомості – останню передають у власність відповідної територіальної громади. Далі вона вже може розпоряджатися нею на власний розсуд (на підставах, затверджених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»), у тому числі й у плані забезпечення переселенців з окупованих територій таким нерухомим майном.

Разом з тим отримані статистичні дані про реальний стан справ не дають приводу для оптимізму. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень (який створений і діє відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень» і публічно доступний в мережі Інтернет), які дозволяють з'ясувати та оцінити статистичні показники і тенденції застосування інституту набуття територіальними громадами права власності на безгосподарне майно, виявлено лише близько 1500 судових актів з цього приводу (з 2011 р., тобто з моменту початку адміністрування реєстру). У масштабах України така кількість рішень про прийняття у власність об'єктів нерухомості за 5 років вважається мізерною, адже фактично показник покинутих (безгосподарних) нерухомих об'єктів у межах лише однієї області може у рази перевищувати цю цифру.

Як одна з підстав набуття права власності «набувальна давність» являє собою принцип, за яким фізична чи юридична особа, що не є власником майна, але добросовісно, відкрито і безперервно володіє нерухомим майном як своїм власним, набуває права власності на нього. Відповідно до ст. 344 Цивільного кодексу України, передбачено можливість здійснення набуття права власності на нерухомі об'єкти за самим фактом публічного володіння (цей спосіб також вимагає судового оформлення), але застосування принципу «набувальної давності» щодо нерухомого майна стає можливим не раніше, ніж за 10 років після

безперервного володіння. Інакше кажучи, людина може володіти (публічно використовувати) нерухомий об'єкт протягом десяти років до того моменту, коли набуде права на його привласнення за судовим рішенням. Але протягом цього терміну набувачеві немає сенсу вкладати кошти у збереження майна чи його розвиток через ризики того, що до завершення терміну може з'явитися власник, який на цілком законних підставах скористається всіма поліпшеннями об'єкта нерухомого майна. За результатами аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень, було з'ясовано наявність відповідних рішень з цього приводу, і нині ситуація виглядає ще гірше – подібних рішень налічується всього декілька, і більшість з них не зовсім відповідають описаній ситуації, оскільки стосуються складніших і нетипових схем.

Наявний процесуальний механізм передавання безгосподарного майна у власність територіальної громади у межах річного терміну відсутності власника є найбільш прийнятним для врахування інтересів усіх сторін. Конституція України (зокрема, ст. 13, ст. 129) визначає рівність усіх суб'єктів права власності перед законом. Проте доводиться констатувати: щодо використання свого права на заволодіння (вступ у володіння) об'єктами безгосподарної нерухомості існує велика розбіжність, «прірва» (від 1 до 10 років) між територіальними громадами (органами місцевого самоврядування) та фізичними особами, які бажають вступити у володіння нерухомістю за принципом «набувальної давності». Наведені приклади показують, що нічого, крім шкоди, подібна ситуація не несе, а лише призводить до втрати майном (а зрештою – суспільно-соціальним надбанням) своєї цінності, проявів корупції, безгосподарності. Це також ускладнює ситуацію з адаптацією переселенців (і не тільки). Проблему можна було б усунути навіть не покладанням на органи управління майном територіальної громади обов'язку «легалізувати» та прийняти у власність усі об'єкти нерухомості, а просто зрівнянням процесуальних прав таких органів і громадян. Адже саме в цьому полягає сенс регіоналізації державного управління економікою – утвердження засад відповідального господарювання, поваги до власників та їх потреб шляхом розробки дійових і розумних механізмів захисту їх прав, підвищення рівня життя людей і вдосконалення системи соціальних і процесуальних гарантій для реалізації наданих їм можливостей.

Таким чином, доцільно внести зміни до чинного законодавства щодо:

- надання внутрішньопереміщеним особам права користуватися такими будівлями та земельними ділянками на безоплатній основі;
- спрощення процедури вступу в права власності на безгосподарне (або виморочне) нерухоме майно, змінивши термін «набувальної давності» для фізичних осіб з 10 до 3 років.

Крім наявності у сільській місцевості можливостей для працевлаштування існує й ряд інших факторів, які визначають готовність людей жити саме на землі. Зокрема, це умови для одержання медичної допомоги (лікувальні заклади) на прийнятній відстані від місця проживання, а також система дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів.

Переселенці, які мають досвід підприємницької діяльності, сьогодні виступають рушійною силою відродження села – їх потенціал дає реальний шанс перетворити села на розвинуті агромістечка або малі містечка. За своєю суттю, ландшафтно-садибна урбанізація являє собою комплексну модель заселення та розвитку як покинутих сільських територій, так і будь-яких вільних земель для забезпечення їх ефективного використання. Наприклад, у Республіці Білорусь, де останнім часом побудовано 1500 агромістечок, саме таким чином вирішують проблеми рівномірного заселення території, єдності та інфраструктурної цілісності країни. Така забудова є необхідною умовою відтворення трудового потенціалу, гармонійного облаштування неосвоєних територій.

В ЄС підтримка місцевих стратегій територіального розвитку проголошена Спільною аграрною політикою – САП (CAP – Common Agricultural Policy) у вигляді проекту LEADER – спеціальної програми Європейської комісії з підтримки місцевих ініціатив, спрямованих на розвиток сільських регіонів. Вона передбачає підтримку місцевих державно-приватних товариств (місцевих дійових груп) та створення їх мережі, а також розробку і реалізацію стратегій місцевого розвитку, впровадження інноваційних проєктів, кооперацію, набуття необхідних навичок. Як цільова група даної програми розглядаються малі та середні підприємства, некомерційні організації та органи місцевого самоврядування. Програма реалізується шляхом імплементації національних стратегічних планів, які містять пакет заходів і мають єдиний інструмент фінансування – Фонд розвитку сільських територій.

З урахуванням таких прикладів із зарубіжного досвіду в Україні може бути запропоновано започаткувати будівництво агромістечок, по-

перше, для досягнення рівномірності розселення внутрішньопереміщених осіб і, по-друге, з метою створення умов для розвитку інфраструктури сільських регіонів. Це дозволить не тільки зберегти і спрямувати у нове русло трудовий потенціал переселенців, але й допоможе певною мірою «розвантажити» великі міста-мегаполіси, а також здійснити подальші кроки для реальної підтримки й розвитку аграрного сектору.

*Економіка України. - 2016. - № 10. - С. 87-94.*

## **Український вибір: виклики та перспективи**

Прес – дайджест  
I квартал 2017 р.

Підготувала: Ю. Щеглова  
Редактор: Т. Пішванова  
Відповідальний за випуск: О. Волкова

м. Запоріжжя, просп. Соборний, 142  
КЗ «ЗОУНБ» ЗОР  
Відділ наукової інформації та бібліографії

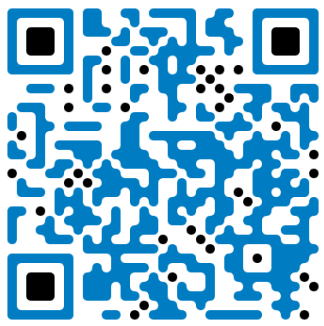
Телефон: (061) 787-53-57  
Ел. пошта: [bibliograf.zounb@ukr.net](mailto:bibliograf.zounb@ukr.net), [bibliograf@zounb.zp.ua](mailto:bibliograf@zounb.zp.ua)  
Адреса сайту бібліотеки: [www.zounb.zp.ua](http://www.zounb.zp.ua)







**facebook.com/  
bibliograf.zounb**



**youtube.com/  
bibliogrzounb**