

## РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СОЦІАЛЬНІЙ АДАПТАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ ВПО У ПРИЙМАЮЧІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

### THE ROLE OF INTERNATIONAL AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN SOCIAL ADAPTATION AND INTEGRATION OF IDPS INTO LOCAL COMMUNITIES IN UKRAINE

*Стаття присвячена актуальній проблемі сучасної України – інтеграції ВПО у приймаючі громади та ролі міжнародних і громадських організацій в цьому процесі. На основі проведених опитувань в кількох регіонах України (448 респондентів із 6 областей) обґрунтовано сприйняття більшою частиною населення міграції як виклику соціальної безпеки, однак загалом зафіксовано толерантне ставлення мешканців громад до внутрішньо переміщених осіб. Зроблені висновки про позитивний вплив міжнародних та громадських організацій на процес соціальної адаптації та інтеграції ВПО у приймаючі громади.*

**Ключові слова:** ВПО, міграція, соціальна адаптація, інтеграція, громада.

*Стаття посвячена актуальній проблемі сучасної України – інтеграції ВПЛ в приймаючі громади і ролі міжнародних і громадських організацій в цьому процесі. На основі проведених опросов в нескольких регионах Украины (448 респондентов из 6 областей) обосновано восприятие большей частью населения миграции как вызова социальной безопас-*

*ности, однако в целом зафиксировано толерантное отношение жителей громад к внутренне перемещенным лицам. Сделаны выводы о положительном влиянии международных и общественных организаций на процесс социальной адаптации и интеграции ВПО в принимающие общества.*

**Ключевые слова:** ВПЛ, миграция, социальная адаптация, интеграция, громада.

*The article is devoted to the actual problem of modern Ukraine – the integration of IDPs into host communities and the role of international and non-governmental organizations in this process. Based on surveys conducted in several regions of Ukraine (448 respondents from 6 regions), the perception of migration as a challenge to social security by the majority of the domestic population was substantiated, but the tolerant attitude of the community inhabitants to IDPs was fixed. Conclusions on the positive influence of international and non-governmental organizations on the process of social adaptation and integration of IDPs in host communities are made.*

**Key words:** IDPs, migration, social adaptation, integration, community.

УДК 338.23

**Длугопольська Т.І.**

викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільський національний економічний університет

**Постановка проблеми.** В Україні одним із наслідків анексії Росією АР Крим та початку військових дій на Донбасі стало формування нової соціально вразливої групи населення, а саме внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Згідно з керівними принципами UNHCR щодо питань переміщення осіб всередині країни [1] ВПО визнаються люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки (місця проживання) для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих (техногенних катастроф) і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни. Згідно з чинним законодавством України [2; 3] ВПО є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, що перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Отже, масштабна внутрішня міграція, яка стала своєрідним викликом для України, змушує по-новому оцінювати зміни на національному ринку праці, наслідки соціальної

та міграційної політики в контексті інтеграції ВПО у приймаючі громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Оскільки внутрішня міграція є відносно новою темою для вітчизняних досліджень, поки що схвалено лише декілька нормативно-правових документів, які забезпечують права і свободи, а також фінансову підтримку ВПО в Україні [2; 3; 4]. Їх більшість регулює діяльність державних органів у сфері інтеграції ВПО, тоді як активність міжнародних та громадських організацій у цій сфері досліджена слабо.

**Постановка завдання.** Метою статті є оцінка ролі міжнародних та громадських організацій у соціальній адаптації та інтеграції ВПО у приймаючі громади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Тривалий час ВПО по всьому світі отримували допомогу в обмеженому обсязі, а іноді навіть взагалі не отримували. Міжнародний Комітет Червоного Хреста як гарант Женевських Конвенцій, які регулюють правила ведення воєнних дій, вже кілька десятиліть працює в цій сфері. Наприкінці 1990-х рр. та в 2005 р. інші організації та уряди розпочали широке обговорення цієї проблеми, визнавши відсутність необхідної допомоги внутрішнім переселенцям та виробивши більш узгоджений, всеосяжний та передбачуваний підхід до вирішення



ській, Чернівецькій, Рівненській, Закарпатській, Івано-Франківській та Волинській областях.

Співвідношення частки чоловіків та жінок серед ВПО у світі приблизно рівне [7], однак в Україні спостерігається суттєве переважання жінок (приблизно 62%), що пояснюється різними причинами (від перебування чоловіків вдома для догляду за помешканням, родичами до небажання реєструватися як ВПО з метою уникнення можливої мобілізації до української армії) [6].

Головними проблемами для ВПО, зрозуміло, залишаються працевлаштування на новому місці та оренда житла. Оскільки більшість переміщених осіб не може знайти адекватну роботу за спеціальністю на новому місці проживання, допомога держави, міжнародних організацій, громадського сектору у перекваліфікації, перенавчанні людей, отриманні ними грантів для самозайнятості стає для ВПО вагомим підтримкою. Згідно з даними дослідження "GfK Ukraine" 57% ВПО винаймають житло за власні кошти, 26% проживають у родичів і друзів, 8% мешкають у житлі, наданому державою, 5% – у житлі, наданому благодійними організаціями, лише 4% проживають у власних помешканнях. Додатковою проблемою для соціальної політики України є те, що серед ВПО працездатних осіб лише 24% [8]. Отже, українська держава виявилась неспроможною самостійно виконати усі соціальні зобов'язання перед своїми громадянами як через брак ресурсів, так і через політичні чинники, тому допомога численних міжнародних організацій у відбудові інфраструктури на Донбасі, сприянні самозайнятості та соціальному згуртуванню громад створила нові можливості для розвитку місцевих спільнот. Це виявляється як через посилення людського потенціалу приймаючих громад, так і через отримання додаткової допомоги від центральної влади України, міжнародних донорів.

Ключовими можливостями розвитку приймаючих громад завдяки ВПО є:

1) зростання соціальної активності за рахунок прибулих громадських активістів (наприклад, у багатьох містах України ВПО із Криму та Донбасу створили нові соціальні ініціативи, які місцеве населення активно підтримує та розвиває разом із ними);

2) відкриття нового бізнесу та висока мотивація добитися найкращих результатів на новому місці (міжнародна допомога для самозайнятості ВПО надає їм ресурс для заснування власної справи в приймаючій громаді);

3) запровадження більш високих вимог до асортименту та якості товарів і послуг (оскільки багато ВПО проживало у великих містах з різноманітним соціальним та культурним дозвіллям, приймаючі громади стикаються з попитом на якісні соціально-культурні блага, яких їм не вистачає);

4) заповнення незатребуваних місцевим населенням вакансій на ринку праці і, як наслідок,

здешевлення виробництва товарів (оскільки ВПО за нових умов існування мають обмежений вибір щодо варіантів зайнятості, а оренда житла забирала до 70% бюджету, часто вони погоджуються на першу-ліпшу роботу без соціальних гарантій з низькою кваліфікацією та оплатою праці, що дає змогу роботодавцям економити на собівартості).

Основні потреби ВПО та населення приймаючих громад в Україні наведено на рис. 3. Як свідчать дані, у процентному співвідношенні проблеми зайнятості та потреба у сприянні у працевлаштуванні однаковою мірою хвилюють як ВПО, так і населення приймаючих громад, тоді як найбільші розбіжності у потребах стосуються житла, грошових та медичних допомог. Узагальнити спільні та відмінні потреби ВПО та місцевих жителів можна у вигляді табл. 1.

Багато міжнародних проектів, спрямованих на посилення соціальної інтеграції ВПО у приймаючі громади, сприяння їх соціальній згуртованості, економічній та соціальній інтеграції з місцевими жителями, підтримку інформаційних ресурсів та створення єдиної централізованої системи реєстрації ВПО, фінансуються ЄС та урядом Японії. Крім ремонту об'єктів соціальної інфраструктури, які стали своєрідними громадськими платформами для побудови соціальних зв'язків і створення соціальних мереж, проекти згуртування націлені на реалізацію ініціатив, спрямованих на встановлення діалогу між людьми, чії погляди часто є поляризованими, посилення єдності та згуртованості членів громади, відновлення довіри та толерантності, викорінення негативного ставлення до ВПО. Так, спільна робота ВПО та місцевих жителів у складі ініціативних груп громад (ІГГ) з реалізації проектів соціальної згуртованості протягом 2015–2017 рр. за підтримки ЄС та уряду Японії всією територією України, а особливо в Луганській та Донецькій областях дала змогу ВПО покращити якість життя в приймаючих громадах, долучитись до розвитку місцевої економіки, отримати інформаційну та юридичну підтримку, забезпечити себе від міграції в інші країни [8].

Наприклад, в рамках проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалого населення в Україні» за сприяння ЄС та Міжнародної організації з міграції (МОМ) вдалося відремонтувати численні приміщення соціальної інфраструктури на Донбасі (у 25 громадах для близько 90 тис. мешканців). Частина проекту була спрямована на економічне зміцнення ВПО, які проживають в областях східної України, що прийняли в своїх громадах найбільшу кількість переселенців (Донецька та Луганська – підконтрольні Україні території, Харківська, Дніпропетровська, Запорізька, Полтавська, Одеська області). В рамках проекту більше 3 тис. людей пройшли тренінг з профорієнтації та основ ведення бізнесу, з яких 1 780 ВПО отримали гранти на придбання професійного обладнання [8].

В рамках проектів «Підтримка стабілізації громад, що зазнали наслідків конфлікту на Донбасі» 2016 р. та «Підтримка згуртування та розвитку громад, що зазнали наслідків конфлікту на Донбасі» 2017 р. за сприяння уряду Японії та МОМ відремонтовано близько 40 об'єктів соціальної інфраструктури в Донецькій та Луганській областях, а також надано численні гранти на вжиття заходів соціальної згуртованості у вигляді матеріалів та необхідного обладнання. Головні ініціативи, які були підтримані, включають [10], зокрема, заходи з інтеграції ВПО, національних меншин та етнічних груп, а також

людей з інвалідністю; започаткування нових соціальних послуг для всіх жителів громади (дитячої кімнати на об'єкті соціальної інфраструктури, інноваційних послуг на базі бібліотеки, кімнати психологічного розвантаження на базі амбулаторії тощо); започаткування волонтерських ініціатив (прибирання місцевого парку, облаштування дитячого майданчику тощо); заходи, спрямовані на адаптацію оточуючого середовища для осіб з інвалідністю.

Переважно сума гранту для однієї громади на ремонт не перевищує \$30 тис., а на заходи згуртування – \$10 тис. Важливою умовою міжнародних

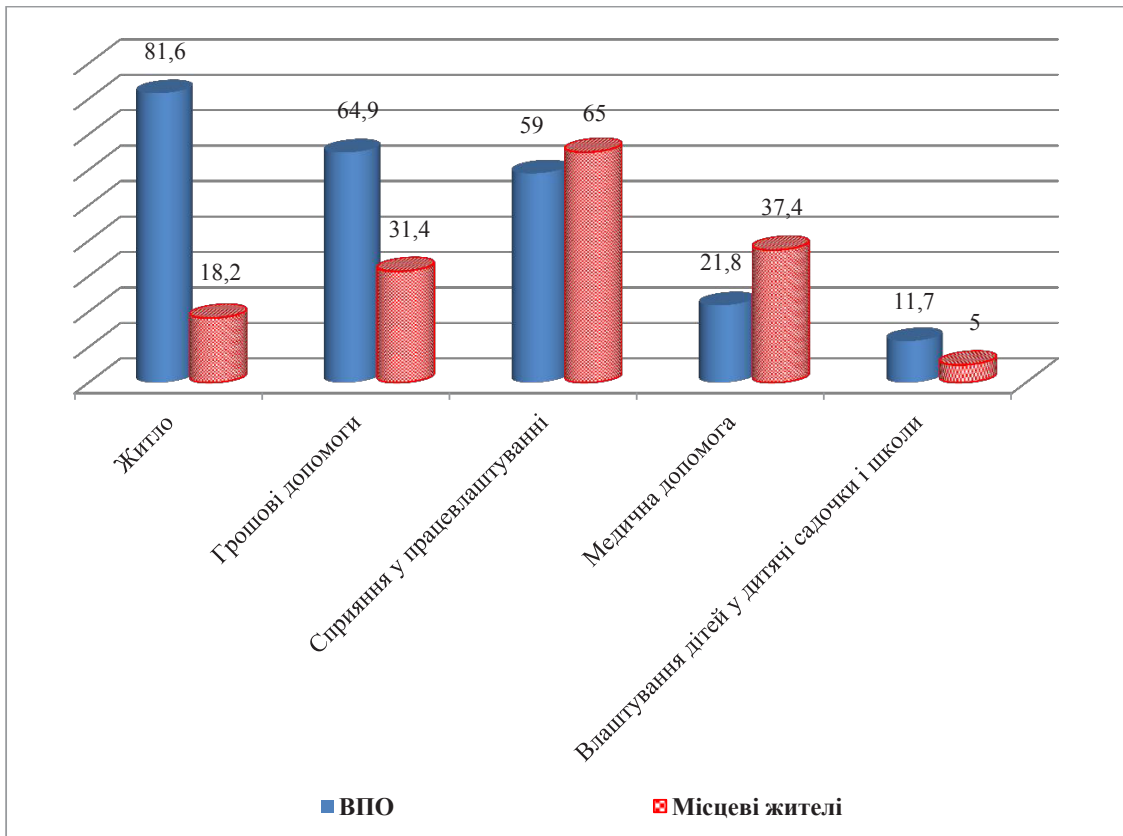


Рис. 3. Головні проблеми ВПО та жителів приймаючих громад в Україні, % опитаних

Джерело: побудовано на основі джерела [9]

Таблиця 1

Спільні та відмінні потреби ВПО на населення приймаючих громад

Проблеми	ВПО	Місцеві жителі
1. Створення робочих місць та можливість опанування нових професій, що затребувані ринком праці	+	+
2. Підвищення якості та доступності медичних послуг, зокрема соціально-психологічних	+	+
3. Підвищення якості та доступності послуг державних служб, які працюють із населенням	+	+
4. Створення платформ соціального згуртування (центрів місцевого розвитку тощо)	+	+
5. Зменшення позитивної дискримінації	+	-
6. Більш активна демонстрація владою потреб людей, що стали ВПО	+	-
7. Підвищення пропускної спроможності контрольно-пропускних пунктів на кордоні, контрольованому Україною, а також невідконтрольованими Україною територіями	+	-

Джерело: побудовано на основі джерел [8; 9]



донорів для таких проектів є саме закупівля обладнання і ремонт інфраструктури з метою створення соціальних благ для населення усієї громади без жодних обмежень, а не надання фінансової допомоги окремим особам з метою виключення корупційного ризику.

У табл. 2 наведено дані аналізу 12 громад Донецької та Луганської областей за проектом «Підтримка згуртування та розвитку громад, що зазнали наслідків конфлікту на Донбасі», який реалізовувався МОМ за сприяння уряду Японії влітку та восени 2017 р. Середня кількість представників ІГГ становила 32 особи, з яких лише 20% становили ВПО, а 80% – представники приймаючої громади. Гендерне співвідношення таке: 79% – жінки, лише 21% – чоловіки. З представників ІГГ люди до 25 р. становлять в середньому 17%, віку 26–40 р. – 37%, віку 41–59 р. – 35%. Позитивним є те, що принаймні 11% представників ІГГ становлять літні люди (віком понад 60 р.), які також активно долучаються до заходів згуртування.

Проведені нами опитування 448 респондентів кількох областей України (Тернопільська, Дніпропетровська, Донецька, Чернігівська, Київська, Львівська) різних вікових груп та майнового стану (рис. 4) дали змогу виявити, що українці переважно сприймають міграцію як виклик соціальній безпеці однозначно (44% опитаних респондентів) і скоріше так, ніж ні (31%). Однак в розрізі вікових груп можна стверджувати, що молодь до 20 років менше сприймає міграцію як загрозу соціальній безпеці (лише 36% однозначно визнають це), тоді

як респонденти у вікових групах 21–25, 26–35, 36–45 і 46–65 років у 47–48% випадків однозначно визнають міграцію викликом соціальній безпеці України (рис. 5). Відповідь «Скоріше так, ніж ні» на питання «Чи є міграція викликом соціальній безпеці України?» найбільше вибирають представники вікових груп 36–45 років (38%) та 46–65 років (36%). Однозначно не визнають міграцію викликом соціальній безпеці України менше 10% опитаних респондентів, серед яких найменшу частку становлять люди віком 36–45 та 46–65 років. Важко відповісти на поставлене питання переважно було респондентам вікової групи до 20 років.

Однак до ВПО з Криму та Донбасу в українців ставлення досить толерантне (рис. 6), адже проблемою і загрозою ВПО вважають лише близько 5% респондентів, можливістю і капіталом – понад 10%, а близько 60% розглядають ВПО для приймаючих громад і як можливість, і як загрозу залежно від обставин.

Загалом результати реалізації численних проектів в громадах Донбасу та інших регіонах країни дають змогу зробити такі висновки щодо їх успішності.

1) ВПО, як правило, є більш соціально активними та залученими у діяльність громади, ніж місцеві мешканці. Вони з більшим бажанням приєднуються до ініціатив із соціального згуртування та нерідко беруть на себе відповідальність за реалізацію проектів та їх окремих напрямів (48% порівняно з 22% місцевих мешканців). Проте в багатьох приймаючих громадах спостерігаються внутрішні

Таблиця 2

Вікова та гендерна структура представників ІГГ на Донбасі

№	Громада	Учасники ІГГ (ВПО/приймаюча громада, %)	Вікові групи, %				Гендер, %	
			≤25 р.	26–40 р.	41–59 р.	≥60 р.	Чол.	Жін.
<b>Донецька область</b>								
1	Новгородівка	34 (30/70)	19	42	33	6	30	70
2	Торецьк	27 (22/78)	18	30	48	4	19	81
3	Сіверськ	27 (30/70)	4	52	40	4	19	81
4	Гірник	45 (16/84)	26	27	24	13	9	91
5	Білицьке	38 (24/76)	19	47	16	18	35	65
<b>Середній показник по області</b>		<b>34 (24/76)</b>	<b>17</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>11</b>	<b>22</b>	<b>78</b>
<b>Луганська область</b>								
6	Борівське	25 (24/76)	20	32	48	0	12	88
7	Білолуцьк	37 (22/78)	24	24	32	20	24	76
8	Гірське	29 (7/93)	31	38	21	3	35	65
9	Лисичанськ	24 (4/96)	17	25	46	12	29	71
10	Марківка	36 (19/81)	3	50	47	0	11	89
11	Попасна	34 (26/74)	21	26	29	24	21	79
12	Севєродонецьк	23 (17/83)	13	39	44	4	9	91
<b>Середній показник по області</b>		<b>30 (17/83)</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>80</b>
<b>Усереднені дані</b>		<b>32 (20/80)</b>	<b>17</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>79</b>

Джерело: розраховано, побудовано на основі звітів експертів ВГО «Поруч», імплементаційного партнера МОМ, які працювали у 2017 р. в громадах Донбасу

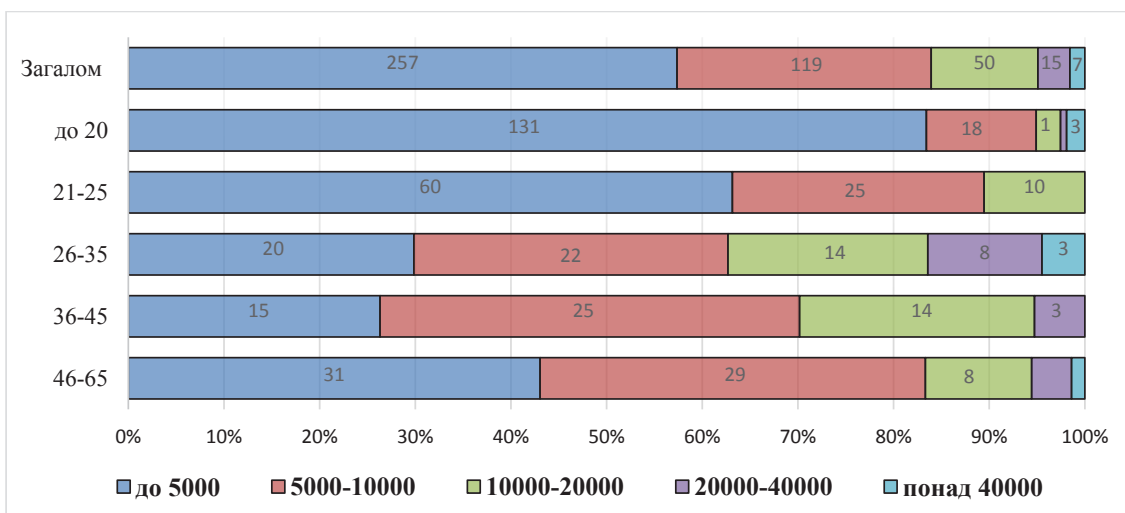


Рис. 4. Рівень місячного доходу в розрізі вікових груп респондентів

Джерело: авторська розробка

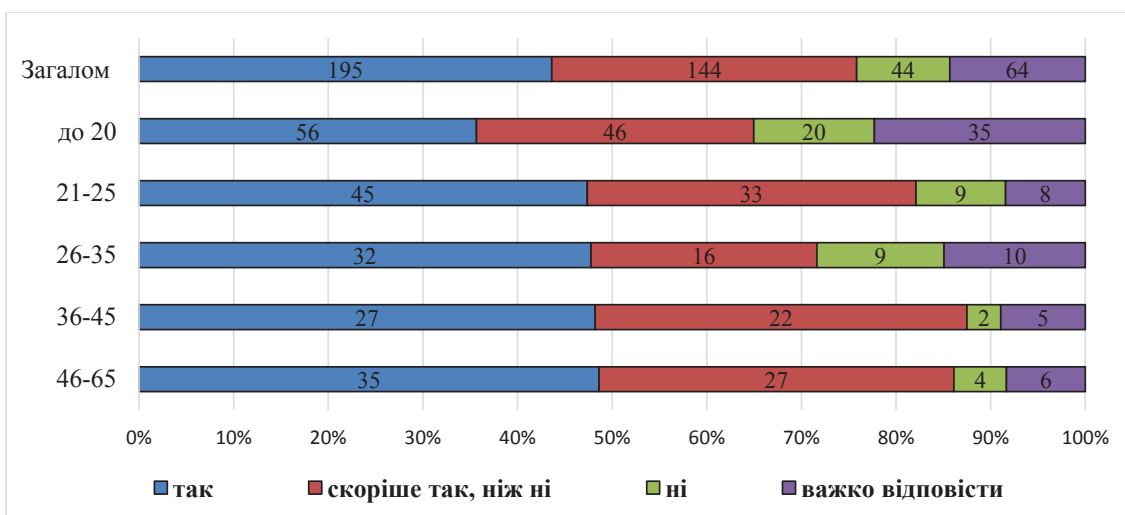


Рис. 5. Відповіді респондентів на запитання «Чи є міграція викликом соціальної безпеки України?»

Джерело: авторська розробка

конфлікти серед самих ВПО, пов'язані зі створенням негативного «іміджу утриманців» одними, а також активною життєвою позицією, яку займають інші ВПО в приймаючих громадах.

2) Люди з повною зайнятістю (як ВПО, так і місцеві мешканці) більш залучені до заходів соціального згуртування (34%), ніж ті, які зайняті частково (24%) або взагалі незаняті (19%) [8]. Нерідко саме молодь демонструє меншу ініціативу щодо питань розвитку власної громади, ніж люди старшого віку. Однак останнім часто заважає так зване радянське минуле усвідомлювати невідворотність змін та чітко бачити стратегію розвитку країни, відстоювати ініціативи знизу, комунікувати на рівних із владою.

3) Лише невеликий відсоток громад (до 5%) підтверджує існування напруги або невдоволення

між ВПО та місцевими жителями [8]. Причинами напруги найчастіше називають розбіжність в політичних поглядах, негативне ставлення з боку місцевих жителів до ВПО через те, що ті одержують більше допомоги, ніж місцеві жителі, «відбирають робочі місця» (позитивна дискримінація). Серед ВПО, що отримали гранти на обладнання та професійні курси, середній рівень доходу становить 127% від доходу місцевих мешканців, а рівень зайнятості серед бенефіціарів проектів є вищим (74%), ніж серед місцевих мешканців (65%). 40% ВПО, які отримали активи, що приносять дохід, забезпечують у приймаючих їх громадах товари і послуги, раніше недоступні місцевим мешканцям. Однак досить часто ВПО наголошують на недопустимості особливого ставлення до них, оскільки

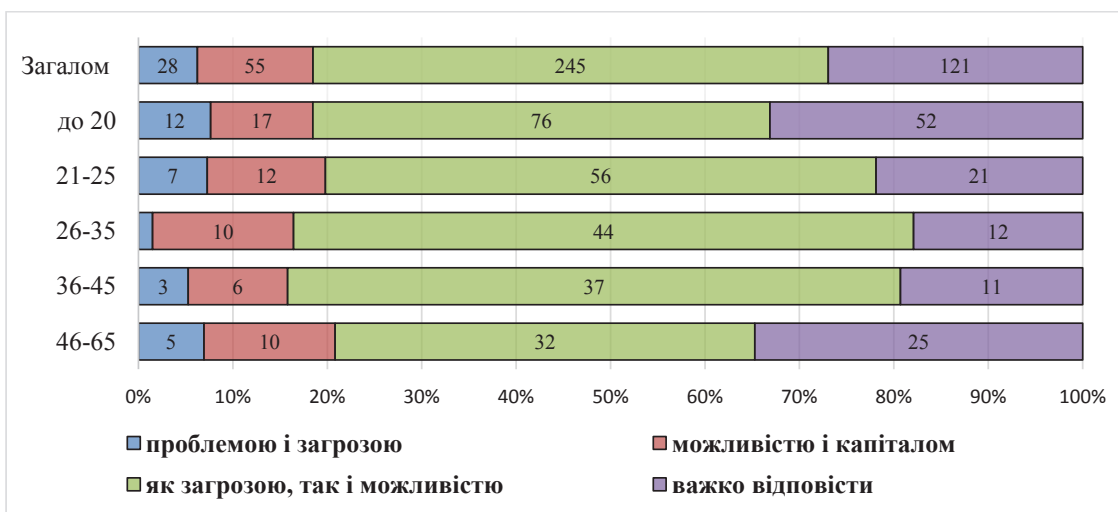


Рис. 6. Відповіді респондентів на запитання «Чим є ВПО для приймаючих громад?»

Джерело: авторська розробка

усі вони є громадянами України, а рівність в правах і можливостях є ключовим інструментом соціального згуртування.

4) Близько 50% членів ІГГ наголошують на тому, що проблеми в приймаючих громадах виникають через відмінності між людьми (в політичних поглядах – 54%, в соціальному статусі – 35%) [8]. Додатковим фактором напруги є брак освіченості, толерантності до різних груп меншин, радикалізм в поглядах. Більшість населення Донбасу є низько мобільною та рідко була до військового конфлікту в столиці України та на Заході, люди часто мало обізнані щодо культурного різноманіття різних регіонів України, тому сприймають інші думки та погляди з недовірою, пересторогою та агресією. Брак як матеріальних ресурсів, так і мотивації людей до пізнання нового дедалі глибше консервують ізоляцію окремих територій Донбасу (в деяких громадах Донецької та Луганської областей Інтернет з'явився лише 2–3 роки тому).

**Висновки з проведеного дослідження.** Загалом завдяки численним проектним ініціативам, реалізованим міжнародними донорами та громадськими організаціями для згуртування ВПО та представників приймаючих громад, вдалося досягти протягом кількох років таких позитивних результатів:

- громади почали приймати в своє середовище усіх без винятку (представників меншин, людей з інвалідністю, літніх);
- відбулося вжиття великої кількості освітніх, культурних, спортивних заходів, що сприяли інклюзії різних людей у громадську активність;
- покращилась комунікація «громада – влада», оскільки місцеві органи влади також долучилися до ініціатив, підтриманих міжнародними організаціями;
- народилась згуртованість між людьми з різним соціальним та майновим становищем, поко-

ліннями, ВПО та місцевими, що дало змогу посилити соціальний та людський капітал громад;

- сформувалися майданчики для спілкування та обміну думками, були запропоновані нові та якісні товари й послуги в місці поселення ВПО, що сприяло підйому місцевої економіки.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Internally Displaced People. Questions & Answers. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). URL: <http://www.refworld.org/docid/47a7078e1.html>.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page2>.
3. Strategy of the State Migration Policy of Ukraine for the period up to 2025. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р. від 15 листопада 2017 р. № 909-р: Розпорядження КМУ. URL: <http://mtot.gov.ua/5891-2>.
5. Обліковано 1 599 171 переселенець. URL: <http://www.msp.gov.ua/main>.
6. Смаль В. Большое переселение: сколько в Украине перемещенных лиц и как сложилась их судьба. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications>.
7. Refugees and internally displaced persons. URL: <https://unstats.un.org/unsd/genderstatmanual>.
8. Звіт за результатами дослідження впливу проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалого населення в Україні» / IOM Ukraine. Київ, 2016.
9. Отчет о результатах исследования потребностей громад, участвующих в проекте «Поддержка стабилизации местных сообществ Донбасса» / МОМ (октябрь – ноябрь 2015 г.).
10. Конкурс для громад Донецької та Луганської областей. URL: <http://iom.org.ua/ua>.