

сійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб; здійснення в межах повноважень координації діяльності органів виконавчої влади, у тому числі органів управління освітою місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації права на освіту ВПО; координації діяльності місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів.

Закон передбачив тільки одне повноваження міністерства, зокрема, формування пропозицій державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб з урахуванням кількості ВПО. Місцеві органи публічної адміністрації закон наділяє повноваженням влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади державної форми власності (для місцевих державних адміністрацій) та у навчальні заклади комунальної форми власності для органів місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що на здійснення вище перелічених функцій владні суб'єкти реалізують й інші повноваження, наприклад, повноваження міністерства щодо розроблення системи прийому до вищих навчальних закладів, передбачене положенням про його діяльність. Також низкою повноважень інших органів, зокрема, у сфері реєстрації, оскільки тільки відповідним чином взята на облік ВПО має право на продовження здобуття певного освітнього рівня тощо.

Тим не менше, деякі повноваження органів публічної адміністрації стосовно прав вимушено переселених осіб врегульовані не в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», а в інших спеціальних законах. Зокрема, право на отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування кореспондує із повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виявлення із числа ВПО сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг, а також іншими повноваженнями, передбаченими законами «Про соціальні послуги»¹ та «Про адміністративні послуги»²

¹ Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003. - № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

² Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. - № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-1>

Внутрішня міграція переміщених осіб як фактор безпеки України та центральноєвропейських держав у 2014–2016 роках¹

У сучасній науці міграційні потоки диференціюють за різними критеріями: 1) за часом – на довгострокові, короткострокові, сезонні, вахтові, маятникові; 2) за територіальною ознакою – на зовнішні та внутрішні; 3) за характером – на добровільні, вимушені; 4) за правовим статусом – на легальні та нелегальні². Співвідношення внутрішніх і зовнішніх переміщень осіб є однією із найбільш важливих характеристик міграції, зокрема використовуючи критерії демографічного складу переселенців, відстані їх переміщень, причин і наслідків руху людей, включно з впливом на ринки праці та сталий розвиток громад, де вони розпочали новий етап життя. Тривалий міграційний відтік жителів з певних територій веде до ускладнення їх демографічної структури, руйнування унікального трудового потенціалу, а, основне, скорочення чисельності населення, що в перспективі створює загрозу національним інтересам. Крім того, продовжують посилюватися диспропорції розподілу населення у різних регіонах держави, що не сприяє її сталому розвитку та безпеці³. Досвід багатьох країн демонструє, що міграція – зовнішня та

¹ **Мирослава Лендзел**, д.політ.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «УжНУ»;

Ганна Мелеганич, к.політ.н., доцент.

² Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи / В. Шелюк // Перспективи. – 2001. – №3 (15) – С. 46.

³ Ніконова Д.О. Внутрішня міграція в Україні: чинники впливу / Д.О. Ніконова // Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». – Вип. 10 (1). – 2016. – С.89.

внутрішня – як соціальний феномен потребує державного регулювання, щоб уникнути перетворення в некероване явище з непередбачуваними або ж із виключно негативними наслідками.

В Україні міграція, поряд із негативним сальдо «народжуваність/ смертність», є основною причиною сталого зменшення кількості населення у постсоціалістичний період. Починаючи з 1990-х років, як правило, міграційні потоки демонстрували відтік населення в інші країни або ж тенденцію урбанізації – із малих сіл та містечок у великі українські міста. До основних факторів міграції українців до середини 2010-х років належали: низькі шанси забезпечити достатній рівень доходів в Україні, соціальна та правова незахищеність громадян, корупція, незадовільний рівень довіри до інститутів держави, відсутність впевненості у завтрашньому дні.

Починаючи з 2014 року, коли внутрішня політична криза стала приводом для Росії для анексії Криму та розгортання «гібридної війни», до міграційних стимулів додалися політична нестабільність, відсутність достатніх гарантій для безпеки громадян, які проживають в Криму та на Донбасі, їх власності.

Відповідно до експертної оцінки, проведеної на основі використання методу Дельфі, у 2014 році загальна кількість мігрантів з України в держави ЄС становила близько 1,1 млн осіб, з них – 386 тис. проживали у центральноєвропейських державах. Серед країн Вишеградської групи найбільша кількість мігрантів перебувала у Польщі – близько 240 тис. осіб, далі йшли Чеська Республіка – 112 тис. осіб, Угорщина – 18 тис. осіб, Словаччина – 16 тис. осіб¹. Доступні дані також демонструють, що у 2014 році кількість наданих дозволів для проживання українців в державах ЄС зросла в середньому на 30%. Лідерські позиції обійняла Польща, де цей показник зріс на 60% (247 тис. осіб)².

«Гібридна війна» з Росією та інші означені вище загрози для безпеки та стабільності в Україні зумовили появу нових міграційних тенденцій. Так, фактором, нетиповим для України до 2014 року, було різке збільшення шукачів політичного притулку за кордоном: за ним на території

¹ Jaroszewicz M. Recent Trends in Ukrainian Migration to Poland / M. Jaroszewicz // Current Migration Trends in V4 Counties: Focus on Migration from Ukraine/ Ed. V. Benc. – Presov, 2015. – P. 23-31.

² Лендъел М. Міграційні процеси в Україні як фактор розвитку українсько-словацького прикордоння у 2014–2016 роках / М. Лендъел, Н. Марадик, Г. Мелеганич. – Братіслава, 2017. – С. 8.

країн ЄС звернулися 14 040 українців (у 2013 році – 1080 осіб)¹. Максимум значення цього показника був досягнутий у 2015 році – 22 040 осіб, а вже в наступному році він почав зменшуватися: кількість українських біженців у Євросоюзі у першому півріччі 2016 року становила 7 030 осіб (таблиця 1)². Упродовж останнього кварталу минулого року зниження показника пошуковувачів цього статусу у порівнянні з аналогічним періодом 2015 року становило 51%; 43% – у порівнянні з третім кварталом.

У кількісному вимірі шукачів притулку в ЄС на кінець 2016 року нараховувалося 207 тис. осіб. Найбільші спільноти склали вихідці з Сирії, Афганістану та Іраку; громадян України серед шукачів притулку у грудні 2016 року нараховувалося 1345 осіб (21-й найвищий показник серед держав, вихідці яких звернулися за захистом у країни європейської спільноти)³.

Водночас, різні форми захисту були надані лише 22% аплікантів з України: країни ЄС сприймали конфлікт на Донбасі як такий, що не зачіпає більшої частини території держави, а, отже, безпека громадян може бути забезпечена її інститутами, а також є другорядною у порівнянні із кризою у Сирії та Еритреї.

Таблиця 1

**Кількість заяв від громадян України щодо притулку в країнах ЄС
(2011 – перше півріччя 2016 року)**

Країни/роки	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (перше півріччя)
ЄС (28 країн)	940	1095	1055	14,060	22,040	7030

Таким чином, незважаючи на зміну політичного контексту, вплив військового чинника українці були вимушені дотримуватися моделі трудової міграції як оптимальної у пошуку тимчасового чи постійного місця проживання за кордоном.

¹ Main Ukrainian trends and figures in migration Security factors influencing Ukrainian migration pattern [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/01/Ukraine-Migration-overview.pdf>.

² Кількість українських шукачів притулку у ЄС в 2016 році зменшилася [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europewb.org.ua/kilkist-ukrayinskyh-shukachiv-prytulku-u-yes-v-2016-rotsi-zmenshylasya/>.

³ Asylum quarterly report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

Як демонструють дані МОМ, у другій половині 2014 – першій половині 2015 років кількість трудових мігрантів з України становила 688 тис. осіб (432 888 – з дозволом на тривале перебування та 246 400 – сезонних). Найбільші міграційні потоки з України були спрямовані в Російську Федерацію, Польщу, Чеську Республіку, Італію та Білорусь: 80% усіх дозволів були надані на короткочасне та довготривале перебування.

У 2014 році громадяни України отримали найбільшу частку дозволів серед інших спільнот для працевлаштування в ЄС – 303 тис. Основним пунктом призначення була Польща, в якій у цьому році українці отримали 81% усіх дозволів на працевлаштування, що означало 30% зростання у порівнянні з 2013 роком¹. Також на початковому етапі українсько-російського конфлікту близько 17 500 українців отримали громадянство країн ЄС, таким чином, обійнявши 15-е місце за цим показником у ЄС. Найбільше українців отримали громадянство Німеччини (20,2%), ще 18,9% стали громадянами Португалії, 11,7% – Чехії, 10%. Станом на початок 2016 року Міжнародна організація міграції (далі – МОМ) нараховувала 668 тис. мігрантів з України, а також орієнтовно 310 тис. осіб були класифіковані як потенційні мігранти².

До числа потенційних мігрантів після початку воєнних дій на Сході України додалася нова соціальна група осіб, а саме тих, які були вимушені переїхати на нове місце проживання з Криму та Донбасу, не бажаючи з різних причин залишатися в рідних домівках у нових військово-політичних умовах. Масована міграція з анклавізованих регіонів так званих « ВПО» (далі – ВПО) зумовила появу нових викликів для безпеки окремих осіб, суспільства та держави в цілому.

Станом на 2016 рік Україна входила у десятку країн із найбільшою кількістю ВПО. Попереду знаходилися лише найбільш нестабільні державні утворення: Сирія – 6 600 000 осіб, Колумбія – 6 270 436, Ірак – 3 290 310, Судан – 3 182 286, Ємен – 2 509 068, Нігерія – 2 095 812, Південний Судан – 1 696 962, Україна – 1 678 587³. На її території станом на 1 лютого 2017 року на обліку перебувало 1 627 738 ВПО. Це приблизно на

¹ Eurostat, Residence permits statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics.

² Lendel M. Migration of Ukrainians to Central European countries in the context of the Postmaidan internal and international crisis / Myroslava Lendel // Viesoli politika ir administravimas Public policy and administration. – 2016. – Т. 15. – Vol. 15. – No 4. – Р. 554.

³ GlobalReportoninternaldisplacement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>

70 тисяч менше, аніж станом на жовтень 2016 року і на 7 тисяч менше у порівнянні з груднем 2015 року. Тобто цей показник був найменшим за рік, що минув¹.

Більше половини ВПО залишилось у населених пунктах Донецької та Луганської областей, тобто поблизу лінії зіткнення (розмежування) з територіями, тимчасово непідконтрольними Україні; значну кількість переселенців прийняли Запорізька, Дніпропетровська та Харківська області. Інші мігранти розселилися по всій території держави, шукаючи сприятливі соціальні можливості та достойне працевлаштування.

Внутрішня міграція в Україні, на жаль, привела до формування спектру негативних явищ: навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури, зниження рівня та якості надання послуг, соціальної нестабільності тощо. Без адекватної державної політики внутрішнє переміщення може стати і вже має ознаки «тягаря» для громад, в які переїхали мігранти зі сходу України і управлінські структури яких, відповідно, повинні надавати базові адміністративні та соціальні послуги для усіх жителів. Можна погодитися з думкою інших авторів, що політика щодо ВПО має подолати дисбаланс між інтересами місцевих громад та переселенцями, забезпечити гідні умови для життя та праці цієї категорії осіб, гарантувати їх конституційні права. Соціальна адаптація переселенців в нових умовах є можливою лише після досягнення синергії зусиль держави, місцевого самоврядування та організації громадянського суспільства².

Важливою є також превентивна робота щодо розбудови миру та попередження потенційних соціальних, етнодемографічних та інших типів конфліктів, які виникають в умовах *де-факто* військового часу, а також зумовлені потребою співжиття різних за рівнем вкоріненості у територіальних громадах спільнот. Критично важливим є захист осіб, які зазнають утиску їх прав внаслідок незаконних затримань, тримань під вартою, арештів, катувань, жорстокого поводження на непідконтрольних територіях сходу України та на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим. Такі випадки мають підлягати виявленню, моніторингу, а держава Україна має вживати усіх можливих міжнародно-правових заходів для захисту прав громадян.

¹ В Україні зменшилась кількість вимушених переселенців, 1 березня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.foundation101.org/news/20170301>.

² Макарова О.В. Соціальна політика в Україні : монографія / О. В. Макарова ; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – С. 175.

Основні виклики, пов'язані з вимушеним переміщенням громадян, проявляються у зростанні навантаження на локальні ринки праці, відсутності умов для належного розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації ВПО, доступу до освіти дітей та молоді, їх культурної та соціальної реінтеграції тощо. Реалізація термінових заходів і приватних ініціатив, що вживаються урядовими структурами України, підтримка міжнародних організацій, волонтерів, благодійних структур та окремих громадян не має необхідного потенціалу для стратегічної комплексної підтримки переселенців.

Питання удосконалення системи реєстрації, обліку, систематизації збору даних щодо кваліфікації переселенців та оцінки потреб їх працевлаштування чи самозайнятості є одним із ключових у формуванні державної політики щодо внутрішньої міграції. ВПО не є гомогенною спільнотою у віковому, освітньому, етнічному, а також і у професійному аспектах, і цю диференціацію необхідно враховувати управлінським структурам, що формують відповідний «порядок денний». Все ще не є вирішеною проблема формування єдиної бази переселенців, що має наслідком існуючі суперечності між даними, якими користуються різні державні відомства. Єдина реєстрація ВПО має бути укладена для потреби обліку всіх різновидів допомоги, що надається переміщеним особам, включно із ресурсами, запропонованими міжнародними проектами та програмами¹.

Водночас вимушена внутрішня міграція населення володіє значним позитивним потенціалом для соціально-економічного та гуманітарного розвитку України у середньо- і довгостроковій перспективі; зокрема, мова йде про можливі структурні зрушення в економіці, зміну схем розселення та розвитку інфраструктури, формування якісно нового людського потенціалу, соціальну, культурну та національну інтеграцію українського суспільства [10]². Досягнення цих цілей цілком відповідає обраній траєкторії європейської інтеграції, тому необґрунтованими є поширені твердження про неможливість поступу, відповідно до цієї стратегії, враховуючи «тягар» внутрішніх переселенців.

¹ Смаль В., Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах За матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей / В. Смаль, О. Позняк. – Київ, 2016. – С. 89.

² Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості» // Український соціум. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2015_1_17.

Відстеження правового, соціально-економічного статусу, самопочуття та настроїв мігрантів є вихідним пунктом для формування адекватної державної політики. Відзначимо, що в Україні за підтримки уряду та Міжнародної організації з міграції (МОМ) створена Національна моніторингова система (НМС), що діє на основі підходів Матриці відстеження переміщень (МВП), метою якої є збір та аналіз інформації щодо соціально-економічних характеристик ВПО та їх домогосподарств, а також викликів, із якими стикаються переселенці. МОМ адаптувала МВП – систему, створену з метою регулярного збору, опрацювання та поширення інформації про переміщення осіб, до українських реалій. НМС забезпечує краще розуміння сутності міграції, а також місць перебування, чисельності, вразливості переміщеного населення, його потреб. У рамках останнього такоогопитування, що було проведене в Україні у березні 2017 року, було зібрано інформацію про соціально-економічні характеристики ВПО на рівні окремих осіб та домогосподарств, включно з даними про тенденції та наміри громадян щодо міграції, зайнятість та засоби для існування переселенців, доступ до соціальних послуг та потребу у допомозі у всіх областях України та у місті Київ¹.

Як зазначили респонденти, найбільш проблемні питання для ВПО пов'язані з житлом (70%), зокрема: житловими умовами (27%), оплатою орендованого житла (23%) та оплатою послуг ЖКГ (20%). Крім того, безробіття є також одним з найбільш проблемних питань, з якими стикаються ВПО (13%). Високі платежі за проживання суттєво впливають на загальний рівень добробуту переселенців. Навіть за умови працевлаштованості, оренда житла є серйозним викликом для сімей переселенців, а придбання власного житла наразі є майже неможливим. У 2014 році розміщення ВПО у зонах переселення відбувалось за припущення, що це тимчасове явище, тому людей часто розселяли у літніх таборах, санаторіях, у підпорядкованих місцевій владі установах. При тім, як демонструють результати вище згаданого опитування, проведеного у березні 2017 року, лише 1% переселенців повідомили про наміри повернутися до колишнього місця проживання в найближчому майбутньому; більшість ВПО відзначили, що планують повернутися додому лише після завершення конфлікту (39%); 17% наголошують, що, можливо, повернуться в майбутньому, 26% респондентів висловили чіткий намір

¹ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. – Квітень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf.

залишитися на новому місці проживання.

Під час проведення телефонного опитування, яке складалося з 3 132 інтерв'ю в усіх регіонах України, 8% респондентів були ВПО, які повернулися та проживають на територіях, неконтрольованих Україною; серед них переважали жінки – 61%. Близько половини тих, хто повернувся (49%), мали вік старше 60 років. Безпека була названа основною проблемою для осіб, які повернулися на схід України (46%) на відміну від ВПО, які залишилися на «великій землі», і для яких цей виклик не є вагомим (2%). Для переселенців на територіях, контрольованих Україною, основним невирішеним питанням, як вже було визначено вище, є житло (70%)

Водночас, жоден громадянин, що повернувся додому, як свідчать дані дослідження, не відчуває себе у повній безпеці. Учасники опитування відзначають, що бояться обстрілів, незважаючи на те, що звикли до ситуації, коли відчувають себе завжди в небезпеці (Таблиця 2). Загалом різниця в оцінці безпеки ВПО на територіях, контрольованих Україною та переселенцями, які повернулися на неконтрольовані частини Донбасу, становить 57%¹.

Таблиця 2.

Оцінка рівня безпеки середовища та інфраструктури населених пунктів, %

Варіанти відповідей	Території, контрольовані Україною	Території, не контрольовані Україною
Я почуваю себе в безпеці	78	21
Я почуваю себе в небезпеці вечорами та у віддалених частинах населеного пункту	16	31
Я почуваю себе в небезпеці більшість часу	6	44
Інше	0	1
Немає відповіді	0	3

Згідно з даним дослідженням, іншим викликом, який повинні вирішувати переселенці, є зайнятість. Лише 41,5% ВПО вдалося знайти ро-

¹ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами [Електронний ресурс]. – Квітень 2017 р. – Режим доступу: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf.

боту на новому місці проживання. Падіння цього показника становить близько 20%. При цьому 27,6% респондентів виявилися безробітними, а 30,9% ВПО заявили, що не мають потреби у роботі, оскільки отримують пенсію з інвалідності чи за віком, або перебувають у відпустці для догляду за дитиною. Проблеми з працевлаштуванням виникають через низьку заробітну плату, що пропонується їм та відсутність можливостей на ринку праці в сільській місцевості та невеликих містах. Часто вік та інвалідність є факторами, що обмежують можливості працевлаштування, а корупція – ускладнює й так обмежений вибір. Проте, слід відзначити: ці перешкоди є актуальними як для місцевих жителів, так і для ВПО.

Початок конфлікту на Донбасі, внутрішнє переміщення українців змусили уряди центральноєвропейських країн почати серйозно аналізувати виклики ймовірної міграції громадян сусідньої держави на їх територію, зокрема у форматі біженців. Однак, як демонструють ці дані, всупереч побоюванням урядів країн ЄС, зокрема сусідніх з Україною, помітних, зокрема у 2014 – першій пол. 2015 рр., пошук роботи за кордоном не є пріоритетом для ВПО. Лише 0,5% переселенців станом на березень 2017 р. мали досвід роботи за кордоном протягом останніх трьох років. У менше ніж 5% ВПО є родичі, які випробували таку альтернативу працевлаштування. Більш вагомими є дані про те, що переважаюча більшість (88%) переселенців заявили, що вони інтегрувалися – повністю або частково – у місцеві громади; лише 11% зазначили, що мають відповідні проблеми.

Про низьку вірогідність спрямування потоку біженців з України у центральноєвропейські країни свідчить факт, що вони належать до найменш популярних серед шукачів притулку: показник кількості поданих заяв на 1 млн. осіб населення упродовж останньої чверті 2016 року становив у Словаччині – 7, Чеській Республіці – 26, Польщі – 31, Угорщині – 245¹.

Останні дані демонструють, що ВПО, які переїхали на захід України, є більш активними у пошуку роботи ніж ті, які зупинилися в регіонах, близьких від лінії розмежування. Так, у Рівненській області у Державну службу зайнятості звернулися 27,7% ВПО, Івано-Франківській – 19,7%, Львівській – 18,6%, Волинській – 18,5%; водночас у Донецькій області шукають роботу всього 1,6% переселенців, Луганській – 1,4%. У цілому, середній показник реєстрації ВПО у службі зайнятості складає 3,75%. Слід звернути увагу на високу частку осіб з вищою освітою серед ВПО:

¹ Asylum quarterly report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

лише у Житомирській та Тернопільській областях вона є меншою половиною: 47,1% та 47,5% відповідно¹.

Водночас, як вказують результати соціологічного дослідження, проведеного Центром східноєвропейських та міжнародних студій (м. Берлін, Німеччина), важливим фактором вибору місця переселення – інші області України, Росія – були сімейні та інші соціальні зв'язки: 70% мігрантів у РФ та 66% ВПО в інших українських регіонах мали родичів чи друзів у місцях, куди переселилися². Політикам та урядовцям потрібно брати до уваги факт, що більшість мігрантів хоче залишитися у регіонах, куди вони переселилися: на території Росії орієнтовно 80% респондентів, України – 65%. Окрім того, це дослідження виявило, що суттєва частка ВПО в Україні – 45% – є противниками стратегічної мети держави щодо набуття членства в ЄС. Таким чином, внутрішні мігранти, так само, як і переселенці з Донбасу у РФ, ймовірно у більшості своїй залишатимуться до завершення конфлікту на територіях свого тимчасового перебування і, можливо, оберуть їх як постійне місце проживання, зокрема у випадку задоволеності своїм соціально-економічним статусом. Основний виклик для влади полягатиме в їх інтеграції, включно політичної, беручи до уваги високий рівень уваги до внутрішньополітичних та зовнішньополітичних питань, двоїстий характер ідентичності³.

Ймовірність спрямування частини біженців з України у європейські держави, величезна кількість ВПО стимулювала міжнародне співтовариство до здійснення принаймні декларативних кроків щодо їх підтримки. Парламентська асамблея Ради Європи 27 січня 2015 року закликала міжнародне співтовариство всіляко сприяти – у матеріальному та організаційному вимірах – ВПО та шукачам притулку з України, а також

¹ Smal V. Great Migration: What is the Fate of Ukraine's Internally Displaced Persons [Електронний ресурс] / Smal V. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/06/30/great-migration-how-many-internally-displaced-persons-are-there-in-ukraine-and-what-has-happened-to-them-en/>.

² Дослідження проводилося 1-18 грудня 2016 р. у Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Харківській, Київській та Львівській областях, м. Києві, а також в 11 західних, центральних областях, м. Москва Російської Федерації.

³ Sasse G., A new survey highlights the views of people displaced by the conflict in Ukraine's eastern Donbas region [Електронний ресурс] / G. Sasse. – Режим доступу: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67979>; Sasse G. The displaced Ukrainians: Who are they and what do you think?, ZOIS Report, March 2017 [Електронний ресурс] / G. Sasse. – Режим доступу: <https://www.newcoldwar.org/wp-content/uploads/2017/03/Who-Are-The-Displaced-in-Ukraine-by-Gwendolyn-Sasse-March-2017.pdf?8947c9>

допомогти їй урядовим структурам розробити та реалізувати програми сприяння переселенцям, які хочуть повернутися на попередні місця проживання, а також тим, котрі хочуть облаштуватися на сталій основі на нових місцях. Також ця інституція звернула увагу країн-членів на потребу полегшити процедурні питання для шукачів притулку з України¹.

Незважаючи на офіційну позицію урядів щодо відсутності штучних перешкод для прийняття мігрантів з України, більше того – часткову лібералізацію умов для їх працевлаштування, враховуючи потреби ринку, суспільство центральноєвропейських країн зайняло двоїсту позицію щодо переселенців, що можна продемонструвати на прикладі Республіки Польща та Словаччини.

У Республіці Польща до 2014-2015 рр. політики мало звертали увагу на проблему міграції, оскільки суспільство цієї країни є одним із найбільш гомогенних у Європі: за статистичними даними кількість іноземців у 2013 році складала всього 0,2%. Однак виклик прийняття біженців із Близького Сходу та Північної Африки, втікачів від українсько-російського конфлікту, потреби польського ринку у трудових ресурсах, різні політичні позиції з цього питання змусили еліту цієї країни шукати відповідь на цей виклик².

Відповідно до даних дослідження Національного банку Польщі, у 2015 році у країні працювали – легально та нелегально – близько 1 млн. українців, з яких половина були влаштовані на сезонній основі, не потребуючи реєстрації. Водночас, кількість осіб, які шукали притулку була набагато меншою, хоча й зросла у порівнянні з 2013 роком: 2013 рік – 46 заявок, 2014 рік – 2318, 2015 рік – 2298. Однак кількість задоволених заявок взагалі була мізерною – лише 6-м особам було надано статус біженця у 2014 році, 11-м – захист, у 2015 році ці показники складали відповідно 6 і 6, незважаючи, на заяви польських політиків навесні 2014 року про сприяння українським біженцям. Це пояснювалося специфікою польського

¹ The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons, Author(s): Parliamentary Assembly Origin - Assembly debate on 27 January 2015 (3rd and 4th Sittings) (see Doc. 13651 and addendum, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Jim Sheridan). Text adopted by the Assembly on 27 January 2015 (4th Sitting) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=21480&lang=en>.

² Ukraine's refugees find solace in Poland, Europe's most homogenous society [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.theguardian.com/world/2015/may/13/ukraines-refugees-find-solace-in-poland-europes-most-homogenous-society>. – Завантажено: 25.05.2017.

міграційного та гуманітарного законодавства, міжнародно-правових норм, відповідно до яких шукачі притулку повинні довести неможливість отримання безпекових гарантій на території рідної країни¹.

Також дослідження Національного банку Польщі продемонструвало, що у 2014 році серед українських мігрантів 41,3% склали особи, які раніше ніколи не були у Польщі; однією з причин такої зміни можна вважати початок конфлікту на Донбасі. Якщо раніше вихідці зі Сходу України становили 6,3% серед емігрантської спільноти (понад 90% мігрантів були жителями західноукраїнських областей, межуючих із польським кордоном), то з 2014 року – 28,4%. Іншими стали й демографічні характеристики українців: зросла кількість чоловіків – з 33% до 58%². Станом на грудень 2014 року 37% українців проживало у Мазовецькому воєводстві, переважно у м. Варшава.

Зауважимо, що польські урядовці використовували зростання показників трудової міграції українців, як видно, і за рахунок осіб з Донбасу, для додаткової аргументації небажання крани приймати мігрантів з Близького Сходу та Північної Африки. Так, широко відомою є заява прем'єр-міністра Б. Шидло, оприлюднена у січні 2016 року під час дебатів у Європарламенті про те, що Польща вже прийняла близько 1 млн. мігрантів з України, а, отже, має право відмовитися від міграційної квоти сирійських біженців.

Дослідження, які здійснювалися Центром дослідження громадської думки (м. Варшава, Республіка Польща) демонструють, що після Революції Гідності зросло позитивне ставлення поляків до українців. У 2015 році одна третина респондентів висловила симпатію до українців, три чверті поляків оцінили присутність українців у своїй країні як позитивне явище, однак, як відзначають, польські дослідники ці показники є лабільними й залежать від внутрішньополітичної ситуації в обох країнах, попиту на польському ринку праці [30]³. Опитування, проведене на по-

¹ Brunarska Z., Kindler M., Szulecka M., S. Torunczyk-Ruiz. Ukrainian Migration to Poland: A "Local" Mobility? [Електронний ресурс] / Z. Brunarska, M. Kindler, M. Szulecka, S. Torunczyk-Ruiz. – Режим доступу: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-41776-9_7/fulltext.html. – Завантажено: 24.05.2017.

² A new wave of Ukrainian migration to Poland [Електронний ресурс] / I. Chmielewska, G. Dobroczyk, J. Puzynkiewicz. – Режим доступу: <http://www.financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/>.

³ UkrainerejectsPoish "millionrefugees" claim [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-rejects-polish-million-refugees-claim/>.

чатку 2017 року на замовлення Об'єднання підприємців та роботодавців фірмою «Maison&Partners», вказує, що українці викликають у поляків амбівалентні почуття – однаково великі групи мають до них позитивне ставлення (27 %) і негативне (25 %). Переконливо менш прихильно ставляться поляки до осіб із африканських країн (15 % симпатизують їм, 50 % – ні). У випадку осіб із Близького Сходу (сирійців та іракців) прихильних до них поляків ще менше (7–8 %). Помітно, що позитивне ставлення до українців зростає у зв'язку із контактом із ними: особи, які особисто знають когось із українців, прихильніше ставляться до цієї національності, ніж ті, які знають їх лише за чутками, і значно прихильніше, ніж ті, хто взагалі не знає представників цього народу¹.

Водночас, завдяки радикалізації частини польського суспільства, його диференціації на прибічників збереження традиційних цінностей та суспільних структур та адептів відкритості до європейських трендів, непривітного ставлення до мігрантів загалом, немалого впливу російської пропаганди та агентів впливу «українське питання» та конкретні українські громади стали упродовж 2016 року об'єктом критичного ставлення поляків, а подекуди – несприйняття як географічного сусіда чи великої спільноти, яка – постійно чи тимчасово – проживає на території Республіки Польща. Конфліктогенну роль відіграють також подекуди непродумані, а, можливо, навпаки, заплановані заяви українських політиків націонал-патріотичного спрямування, тим більше – такі провокаційні дії, – як підпал Генерального консульства Польщі у м. Луцьк, протестні акції у Перемишлі. Мова також йде про актуалізацію «історичних воєн» з приводу таких питань як «Волинська різанина» / «Операція Вісла», статус «Кресів» / Східної Галичини.

УСловаччині ЗМІ переважають оцінки внутрішньої міграції зі Сходу України як такої, що має, насамперед, негативні соціальні, економічні та політичні наслідки, а, отже, є небажаною для країн ЄС. Зокрема, преса робить наголос на нібито ментальному несприйнятті переселенців з Донбасу на заході України, насамперед, громадянами межуючої зі Словаччиною Закарпатської області, оскільки ті мають «проросійські настрої, є агресивними, недружніми та такими, що несуть відповідальність на Сході».

Медіа очікують від ЄС надання допомоги Україні для створення достатніх стимулів для ВПО – житла, можливостей для працевлаштування,

¹ Поляки хочуть приймати іммігрантів, але не всіх. Із яких країн?: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monitor-press.info/ua/categories/polshcha-ta-ukraina/22047-poliaky-khochut-pryimaty-immihrantiv-ale-ne-vsikh-iz-iyakhyh-krain>.

– з тим, щоб ці переселенці не переїхали на захід від кордону України¹. До прикладу, дописувачі деяких словацьких ЗМІ, наприклад *Pravda.sk*, блогери саркастичному стилі оцінили рішення Європарламенту від 6 квітня 2017 року щодо скасування візового режиму як – насправді – «більш легальний варіант» масової міграції українців в країни Європейського Союзу. Під сумнів була поставлена законслухняність та платоспроможність громадян України щодо використання цього інструменту для туризму, культурних чи освітніх обмінів, бізнесових контактів². Зауважимо, що серед євродепутатів від Словаччини лише один посланець утримався від голосування щодо запровадження безвізового перетину кордону українцями; негативної позиції зафіксовано не було³.

Часто увагу словацьких ЗМІ привертають до кримінальних фактів міграції через українсько-словацький кордон: так, у грудні 2016 року розпочалося слідство щодо злочинного угруповання, яке складалося з одного громадянина України, шести – словаків, з яких четверо були співробітниками прикордонного контролю у пункті перетину кордону «Нижнє Немецьке». Відповідно до попередніх даних, група сприяло нелегальному перетину кордону щонайменше 275 особам, насамперед, громадянам Російської Федерації⁴.

Враховуючи вище наведені міркування щодо настроїв внутрішніх переселенців, тренди українців загалом, суспільні оцінки феномену ВПО, руху людей з України у центральноєвропейських суспільствах та потребу забезпечити безпеку держав регіону, *рекомендуємо*, щоб урядові структури України та вишеградських країн, включно зі Словаччиною, в

¹ Ondercanin L. Utečenci, ktorí neutiekli. Ukrajinou putujú ľudia z Donbasu Stredná Európa žiada pre ukrajinských vysídencov viac peňazí, aby neušli do zahraničia [Електронний ресурс] / L. Ondercanin. – SME. – 9. jún 2016. – Режим доступу: <https://svet.sme.sk/c/20186701/utecenci-ktori-neutiekli-ukrajinou-putuju-ludia-z-donbasu.html#ixzz4dlywTpK0>.

² “Legálnejší variant” umožnenia masovej migrácie do EÚ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://asimo.blog.pravda.sk/2017/04/06/legalnejsi-variant-umoznenia-masovej-migracie-do-eu/>.

³ Snid IV. Europoslanci schválili zrušenie víz pre Ukrajinu, Sulík sa zdržal ako jediný Slováč [Електронний ресурс] / V. Snidl. – Dennik. – Piatok 7 Apríla 2017. – Режим доступу: <https://dennikn.sk/729112/europoslanci-schvalili-zrusenie-viz-pre-ukrajinu-sulik-sa-zdrzal-ako-jediny-slovak/?ref=rss>.

⁴ 200 do 400 eur za migranta, prevádzacom pomáhali aj naši policajti [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.aktuality.sk/clanok/396487/200-do-400-eur-za-migranta-prevadzacom-pomahali-aj-nasi-policajti/>.

умовах триваючого конфлікту на Донбасі, великої кількості переселенців, які виїхали з цього регіону та Криму, зосередилися на питаннях:

- розробки системи постійного моніторингу соціального самопочуття та міграційних настроїв ВПО;
- ініціювання інфраструктурних проектів, які сприяли адаптації ВПО у регіонах, куди вони переїхали (будівництво житла, соціальних об'єктів);
- надання грантів, кредитних ліній для започаткування ВПО власної справи в Україні;
- формування баз даних щодо їх освіти та кваліфікації для моніторингу їх подальшого працевлаштування;
- створення системи підвищення кваліфікації чи перекваліфікації, здобуття освіти для переселенців у регіонах переміщення;
- розширення списку пільг для працедавців, які приймають на роботу ВПО;
- залучення ВПО до переїзду у громади, де будуть реалізовуватися великі інвестиційні проекти, зокрема «центральноєвропейського походження», а, отже, виникне можливість для достойного працевлаштування в Україні;
- створення «дешевих» кредитних ліній для переселенців для започаткування власної справи;
- спільне визначення збільшених квот щодо трудової міграції у центральноєвропейські держави;
- вироблення грантових механізмів, полегшення процедур благодійності для неурядових структур, пересічних громадян ЄС, які бажають надати допомогу внутрішнім переселенцям в Україні у регіонах, куди вони переїхали;
- створення стимулів, у випадку міграційної напруги, для короткочасної «маятникової» міграції на противагу виїзду на постійній основі;
- надання інформаційної підтримки мігрантам у країнах виїзду, зокрема щодо прав і соціальних гарантій;
- підписання двосторонніх угод між урядом України та урядами країн В-4 щодо соціального захисту та пенсійного забезпечення мігрантів з України;
- досягнення домовленостей щодо визнання освіти та кваліфікації українських мігрантів, водночас, розширення можливостей для подальшого навчання в країнах в'їзду;

- розробка урядами України та центральноєвропейських держав програм щодо добровільного повернення українців на батьківщину та їх дольове співфінансування, що, вочевидь, є можливим лише після завершення військового конфлікту на Донбасі, початку вирішення проблеми Криму.

Міжнародний досвід свідчить, що проблему внутрішніх переселенців не можна розглядати як таку, що може бути вирішена в короткостроковій перспективі. Державі, місцевим громадам, іншим зацікавленим сторонам необхідно передбачити заходи щодо локальної інтеграції переселенців у нових місцях проживання. Інтеграція ВПО у приймаючих громадах (англ. *local integration at the place of displacement*) є однією із трьох форм впровадження довгострокових рішень щодо ВПО згідно з Керівними принципами по внутрішнім переміщенням Верховного комісару ООН у справах біженців. Двома іншими формами є інтеграція в спеціальних окремих місцях проживання (англ. *integration in a new location*) – спеціальних закладах та містечках, – та повернення і реінтеграція (*return and reintegration*).

Таким чином, в умовах військового конфлікту, економічної кризи варто розробити чітку стратегію допомоги ВПО; в іншому випадку, наслідки вимушених міграційних потоків будуть відчутними на ринку праці, відобразяться на інвестиційному та психологічному кліматі країни та її окремих регіонів. Насамперед, мова йде про спрощення податкового законодавства, що сприятиме зниженню рівня корупції, пропозиції «дешевих кредитів» для започаткування чи перенесення власного бізнесу, захист інвестицій та створення основної інфраструктури, якої потребують організації, що хочуть здійснити капіталовкладення в економіку України. Саме такі кроки сприятимуть створенню нових привабливих робочих місць, а, отже, зростанню реальних доходів населення, підвищенню морального духу переселенців, мотивовані з яких зможуть відмовитися від соціальної допомоги держави.

Отже, міграція і безпека – величини, принципово відмінні одна від одної. Міграція має видиме втілення у людях, залучених до процесу просторових переміщень, безпека, водночас, володіє, радше, символічним аніж конкретним чи наочним проявом, тобто, здебільшого отожднюється із структурами й інститутами. Міграція може бути вимірною у кількісному відношенні, водночас, оцінити безпеку за подібними індикаторами та даними достатньо складно. При тому міграція не залежить від якісної оцінки або залежить від неї лише тією мірою, якою

оцінка впливає на заборону або заохочення міграції; безпека, навпаки, невід'ємно прив'язана до якісної оцінки громадянами, управлінцями, політиками. Незважаючи на ці суперечності, міграція є реальним або потенційним викликом безпеці. Вона так чи інакше впливає на безпеку як стан; узгоджується або не узгоджується з безпекою як з метою. Щодо ВПО, то хоча вони на території України почувають себе в безпеці, відсутність стратегічної державної політики щодо створення можливостей для забезпечення їх соціально-економічних потреб створює комплекс загроз для безпеки суспільства.