

Інституціональні проблеми України в умовах процесу внутрішнього переміщення

У статті проведено аналіз інституціональних проблем України в умовах процесу внутрішнього переміщення. Розглянуто українське законодавство про переселенців та дано оцінку нових інститутів, що виникли в процесі переселення.

Ключові слова: інституціоналізм, інституціональні проблеми, внутрішньо переміщені особи.

Ю.М. Даценко
аспірант,
Університет економіки та права «КРОК»

Институциональные проблемы Украины в условиях процесса внутреннего перемещения

В статье проведен анализ институциональных проблем Украины в условиях процесса внутреннего перемещения. Рассмотрено украинское законодательство о переселенцах и дана оценка новых институтов, возникших в процессе переселения.

Ключевые слова: институционализм, институциональные проблемы, внутренне перемещенные лица.

Y. Datsenko
Postgraduate student,
«KROK» University

Institutional Problems of Ukraine in Conditions of Internal Displacement

The article analyzes the institutional problems of Ukraine in the conditions of the process of internal displacement. Considered Ukrainian legislation on IDPs and assessed the new institutions that have arisen in the process of displacement.

Keywords: institutionalism, institutional problems, internally displaced persons.

Постановка проблеми

З часу анексії Криму в лютому 2014 року та початку збройного конфлікту на сході України, станом на 13 березня 2017 року, на обліку, за даними Міністерства

соціальної політики, перебуває 1 623 726 переселенців (скорочено ВПО) [11]. Вони покинули свої рідні міста, сподіваючись, що бойові дії дуже скоро закінчатся і можна буде повернутися додому. Проте

проблема залишається не вирішеною. Війна триває і внутрішньо переміщених осіб дедалі більше. Процес переселення, як лакмусовий папір, відкриває очі на комплекс проблем у державі та суспільстві. У цій статті розглянуто інституціональні проблеми, пов'язані з процесом внутрішнього переміщення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Інституціональні проблеми розглянуто у працях зарубіжних авторів Д. Аджемоглу та Д. Робінсона [1]. Наразі недостатньо робіт, в яких розглянуто інституціональні проблеми України в контексті внутрішнього переміщення. Для дослідження даної проблематики можна використовувати звіти вітчизняних та міжнародних організацій та інституцій, нормативно-правову базу та дані Міністерства соціальної політики України [11].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Після початку війни на території України в 2014 році простежується виникнення низки проблем, пов'язаних з переселенцями, зокрема в юридичній, соціальній та економічній сферах. Можна стверджувати, що вони впливають на вітчизняний інституціональний розвиток.

Формулювання цілей статті

Стаття має на меті окреслити чимало інституціональних проблем України, пов'язаних із внутрішнім переміщенням: проблеми формалізації (обліку), проблеми державної фінансової підтримки, визнання переселенців нерезидентами, створення умов неможливості голосування ВПО на місцевих виборах, проблеми захисту приватної та державної власності, відсутність ефективної політики захисту територіальної цілісності України, невідповідність допомоги переселенцям їхнім реальним потребам.

Виклад основного матеріалу дослідження

З часу проголошення Незалежності України 24 серпня 1991 року мало хто міг

подумати, що через 23 роки буде анексовано частину території держави на півдні, а на сході – почнуться безперервні бойові дії. І прогнозувати, коли вони припиняться, досить складно. 27 лютого 2014 року іноземні війська почали процес захоплення української території. Система захисту територіальної цілісності України виявилася абсолютно неефективною – Автономна Республіка Крим перейшла під контроль сусідньої держави. Більше того, система міжнародного права також не змогла нічого зробити. Тож перші переселенці в Україні виїхали саме з Криму.

Для кращого розуміння ситуації можна виокремити основні проблеми у сфері внутрішнього переселення.

Проблема формалізації. У квітні 2014 року почалися активні бойові дії на сході країни. Тоді було оголошено про початок антитерористичної операції і почалася масова евакуація населення з Донецької та Луганської областей України. І тільки в жовтні 2014 року почався облік внутрішньо переміщених осіб [7]. Це означає, що близько 8 місяців інститут внутрішньо переміщених осіб не було формалізовано. Тобто весь цей час не було передбачено ніякої офіційної допомоги для ВПО. Така ситуація спровокувала зневіру багатьох переселенців в органах державної влади. Тому, можна твердити, що через зневіру до влади з боку ВПО могла збільшитися частка тіньового сектора економіки.

Проблема фінансової підтримки. Постановою Кабінету Міністрів України № 505 від 01.10.2014 року затверджено порядок надання державної адресної грошової допомоги переселенцям [6]. Таким чином, працездатні ВПО почали отримувати близько 800 грн допомоги щомісяця. Якщо цю суму перевести в долари США, то на жовтень 2014 року це було близько 60 дол. Станом на лютий 2017 року, ця сума дорівнює близько 30 дол. [14]. Тобто за цей час вона знецінилася вдвоє. До цього варто додати й те, що ці виплати часто затримуються. До того ж фактичне місце перебування переселенців перевіряє і Служба безпеки України, яка має право припинити нарахування адресної допомоги.

Визнання нерезидентами. 3 листопада 2014 року Постановою Правління національного банку України № 699 та ЗУ «Про вільну економічну зону «Крим», кримчан було офіційно визнано нерезидентами [4]. У першому ж пункті цього нормативно-правового акту сказано, що «особа, місцезнаходження якої (zareestrowana/pocciino проживає) на території вільної економічної зони «Крим» (далі – суб'єкт Криму), прирівнюється до нерезидента (за інвестиційними операціями – до іноземного інвестора)». Вперше в Україні велику кількість людей з українськими документами було частково визнано не громадянами. Таким чином виникає питання про захист власності. Держава Україна фактично відмовилася від своєї власності разом з територією, майном і населенням. Так, звичайно, ніхто не міг передбачити, що чужі війська незаконно будуть перебувати на території України і це спричинить проблеми у фінансовому секторі, і потрібно було вносити зміни до законодавства. Але відкрито писати, що громадяни України, які живуть в Криму, тепер є нерезидентами – велика помилка. Це спричинило незадоволення серед українців, а особливо серед кримчан, яким створили перешкоди у користуванні банківськими послугами на території материкової частини.

Заборона голосування. Через відсутність законних механізмів після переїзду переселенці не можуть брати участі у виборах. Виходить, що за місцем прописки ВПО проголосувати не можуть через окупацію, а на новому місці, де живуть уже більше двох років, – через відсутність законного механізму. Наразі близько 4% українського електорату вже третій рік не може повноцінно реалізувати своє виборче право. У деяких населених пунктах кількість переселенців досить суттєва. Наприклад, в одному з сіл Костянтинівського району Донецької області близько 60% виборців є внутрішньо переміщеними особами [12]. Те, що переселенці не можуть голосувати, може мати негативні наслідки. ВПО, які не проголосували, не будуть відчувати приналежності до життя держави. Також вони не будуть ідентифікувати

обрану владу як «свою», що може навіть спричинити саботаж.

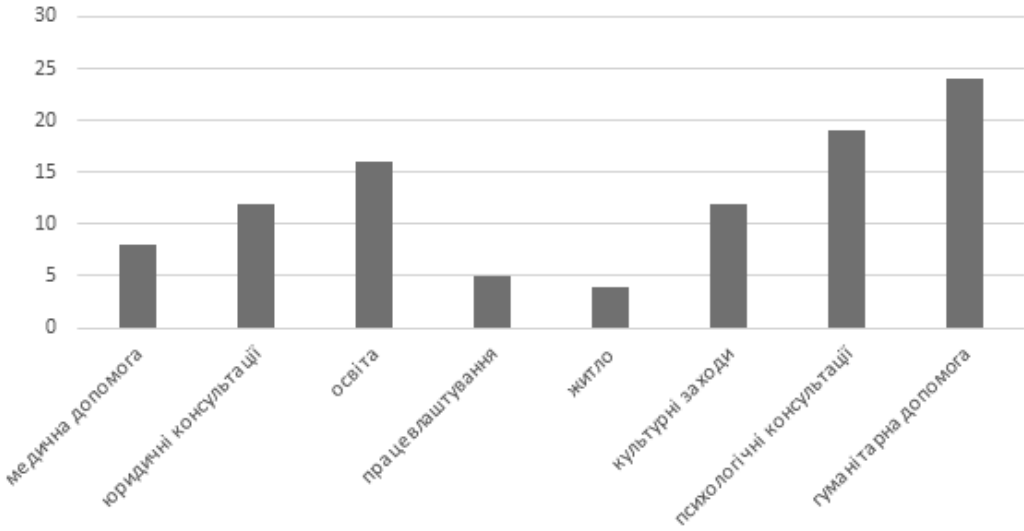
Захист приватної власності. Під час бойових дій на сході постраждало дуже багато об'єктів приватної власності. Це будинки, автомобілі, бізнес та ін. У цій ситуації принцип монополії держави на насилля не діє. Уряд поки не здатен забезпечити законність і порядок на всій території України. А це жодним чином не сприяє економічному розвитку та формуванню інклюзивних політичних та економічних інститутів.

Невідповідність допомоги. Для того, щоб побачити, чи задовольняються потреби переселенців організаціями, які спеціалізуються на допомозі ВПО, доцільно проаналізувати два джерела інформації. Перше – ресурс «vro-sos» [13]. На ньому розміщено інтерактивну карту допомоги переселенцям. Станом на 16.01.2017 на цьому ресурсі було zareestrowano 796 організацій, які допомагають переселенцям. На основі цих даних можна проаналізувати відсоток допомоги, яку надають внутрішньо переміщеним особам, за видами цієї допомоги. Такий принцип аналізу не претендує на абсолютну істину, але може показати загальну тенденцію. Аналіз сайту проведено без прив'язки до дати оновлення інформації про організації, які там zareestrowani. Але варто зазначити, що більшість організацій внесена протягом 2016 року. Тож нижче наведено дані з ресурсу «vro-sos».

Медична допомога – 95 шт. або 8%, юридичні консультації – 150 конс. або 12%, освіта – 195 конс. або 16%, працевлаштування – 57 конс. або 5%, житло – 54 конс. або 4%, культурні заходи, 143 конс. або 12%, психологічні консультації – 241 конс. або 19%, гуманітарна допомога – 308 конс. або 24%. Вище наведені дані доцільно відобразити на діаграмі 1.

На діаграмі 1 видно, що найбільший обсяг у гуманітарної допомоги, яку надають організації переселенцям. За нею ідуть психологічні консультації, освіта і юридична допомога. Менше всього допомагають із житлом, працевлаштуванням та послугами в галузі медицини.

послуги, які надають організації переселенцям (vpo-sos)

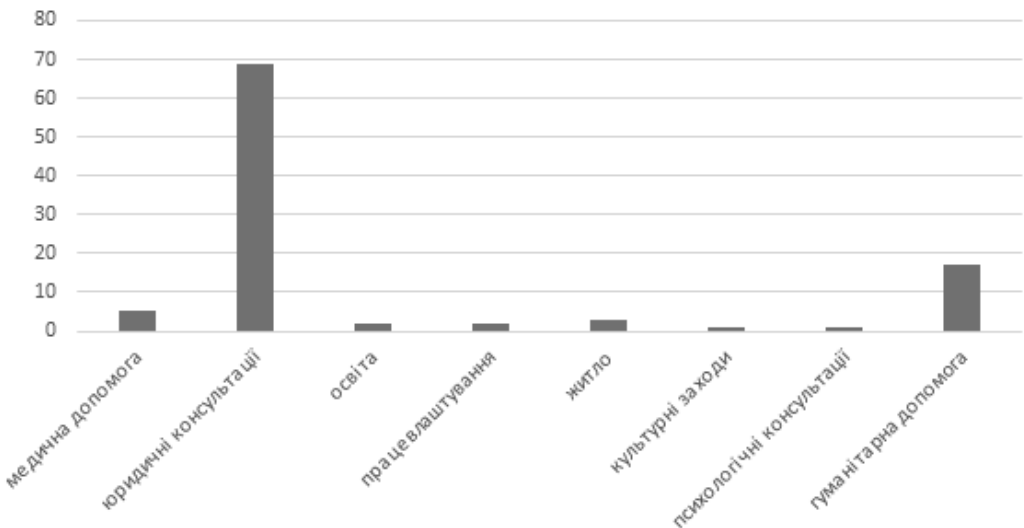


Діаграма 1. Послуги, які надають організації переселенцям в Україні

Наступне джерело, яке варто проаналізувати, – база звернень ВПО до ГО КримSOS. Це організація, яка виникла 27 лютого 2014 року як реакція на анексію Криму. Вона є виконавчим партнером УВКБ ООН та займається роботою з внутрішньо переміщеними особами. За 2016 рік ГО КримSOS було надано 13295 кон-

сультацій, з них ті, що стосувались медичної допомоги, – 370 або 5%, юридичних консультацій – 5303 або 69%, освіти – 117 або 2%, працевлаштування – 119 або 2%, житла – 264 або 3%, культурних заходів – 107 або 1%, психологічних консультацій – 84 або 1%, гуманітарної допомоги – 1280 або 17% (діаграма 2).

потреби переселенців (запити в КримSOS)



Діаграма 2. Запити переселенців до ГО КримSOS

Видно, що більше всього ставлять юридичних запитань, потребують гуманітарної та медичної допомоги.

Тепер можна порівняти результати на діаграмі 3.

На діаграмі 3 видно, що потреби переселенців задовольняються в різних пропорціях. На загальному тлі виділяються запити на юридичні консультації. Організації, які займаються допомогою переселенцям, не задовольняють їхні юридичні потреби повною мірою.

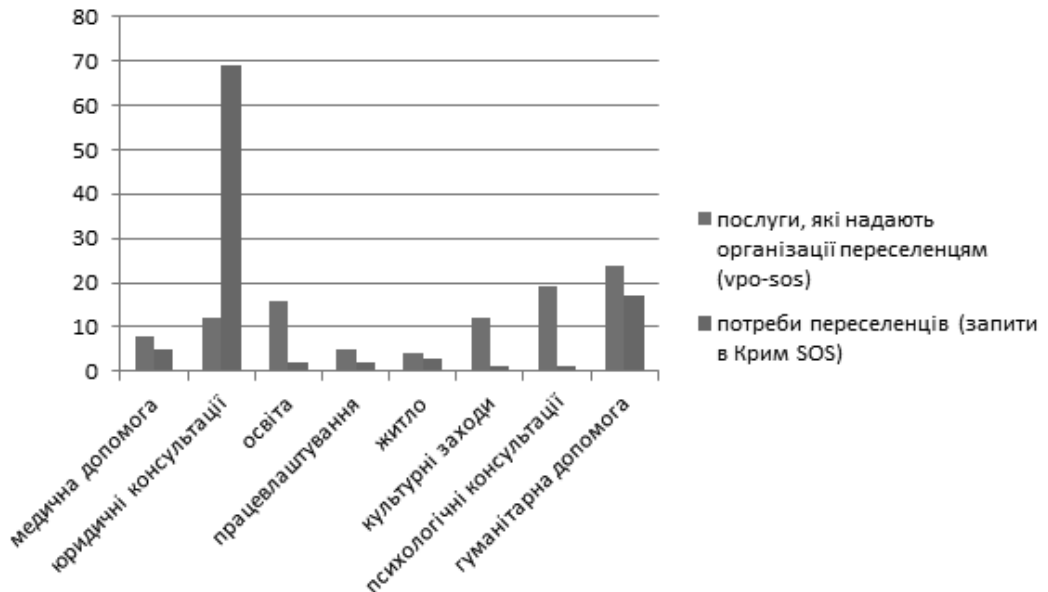
Після анексії Криму та початку АТО в українській системі права виникло багато колізій. Наприклад, при реєстрації факту народження або смерті на непідконтрольній уряду території люди отримують документи російського чи зразка ЛНР, ДНР. Такі посвідки за межами цих утворень не визнаються дійсними. Тому, щоб отримати довідку про народження або смерть, переселенцям і мешканцям непідконтрольних територій потрібно в судовому порядку отримувати документи українського зразка. Таке ж відбувається при реєстрації або розірванні шлюбу. У переселенців виникає багато проблем юридичного характеру під час оформлення соціальних виплат, адресної допомоги, реєстрації як ВПО, перетині адміністративного кордону в напрямку

Криму та Донбасу, отримання банківських послуг та у трудових відносинах. Цей список можна продовжувати.

Натомість пропозицію над попитом найбільше перевищують психологічні консультації. Наразі дуже багато організацій надають психологічну допомогу внутрішньо переміщеним особам. Проте переселенці не часто нею користуються. Причин може бути багато. Наприклад, деякі не довіряють цій допомозі як такий, інші не вірять, що безкоштовна психотерапія працює (у більшості випадків переселенцям психологічну допомогу надають безкоштовно), хтось не може довіритись малознайомій людині. Спираючись на вищезазначену інформацію та на діаграму 3, можна підбити підсумок, що інститут психологічної допомоги в контексті переселення в Україні не достатньо розвинений. Люди рідко звертаються за подібною допомогою, а ресурси, які різні інституції виділяють на психологічні консультації для ВПО, використовуються без очікуваного ефекту.

Висновки

На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що внутрішнє переміщення залишається безперервним



Діаграма 3. Порівняння потреб ВПО і послуг, які надають переселенцям

процесом. І, хоч основна хвиля була в 2014 році, бойові дії на сході тривають, а Крим залишається територією, майбутнє якої достеменно невідоме. Внутрішнє переміщення спровокувало виникнення нових інститутів.

В українському суспільстві сформувалась нова соціальна група – внутрішньо переміщені особи. Населення певною мірою розділилося на переселенців та непереселенців. Між цими соціальними групами сформувалась система зв'язків, які мають певні специфічні особливості.

Процес внутрішнього переміщення дав змогу побачити чимало інституціональних проблем України. Найважливіші з них такі: проблема формалізації (обліку), проблема державної фінансової підтримки, відмова від власних громадян (визнання їх нерезидентами), створення умов неможливості голосування ВПО на місцевих виборах, проблема захисту приватної та

державної власності, відсутність ефективної політики захисту територіальної цілісності України, невідповідність допомоги переселенцям їхнім реальним потребам.

Окреслені проблеми свідчать про глибину і вкоріненість системи, яка спричиняє такі концептуальні проблеми майже в усіх сферах суспільства. Це свідчить про те, що Україна потрапила до «порочного кола» (за Д. Аджемоглу, Д. Робінсоном) [1], або path dependence (за Д. Норттом). Зміна «порочного» кола на «добродесне» – основне завдання для українців, у противному разі гальмується розвиток економіки та надто повільно впроваджуються ефективні інститути.

Подальше дослідження і моніторинг процесу внутрішнього переміщення дасть можливість приймати виважені стратегічні рішення урядом та іншими організаціями для розв'язання інституціональних проблем.

Література

1. Аджемоглу Д. Чому нації занепадають. Походження влади, багатства та бідності / Аджемоглу Д., Робінсон Д. – К: Наш формат, 2016. – 440 с.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 28.12.2014 № 77-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/8186/10462/460501/>
3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
4. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України: Закон України від 12.08.2014 № 685-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>
5. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 № 1774-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>
6. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505: Постанова Кабінету міністрів України від 15.06.2015 № 427. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/427-2015-%D0%BF>
7. Про облік внутрішньо переміщених осіб від 1 жовтня 2014 р. № 509: Постанова Кабінету міністрів України від 01.10.2014 №509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>
8. Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію: Постанова Кабінету міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1035. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248714822>
9. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: Розпорядження Кабінету міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>
10. Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової оку-

пації на території вільної економічної зони «Крим»: Постанова Правління Національного банку України від 03.11.2014 № 699. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=11719725>

11. Обліковано 1 623 726 переселенців, – Мінсоцполітики: Міністерство соціальної політики України (офіційний веб-портал) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12682.html>

12. Заборонено забороняти: Офіційна платформа депутатського об'єднання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbiddentoforbid.org.ua/uk/vlada-maie-zabezpechiti-pereselencyam-m/>

13. Інтерактивна карта допомоги переселенцям VPO-SOS. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vpo-sos.org/help-service/provided_help/

14. Архів курсов НБУ: Финансовый портал Минфин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/arch/?nbu&2014-10-01>