



# ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

підготовлено за підтримки  
міжнародного фонду "ВІДРОДЖЕННЯ"

CEDOS



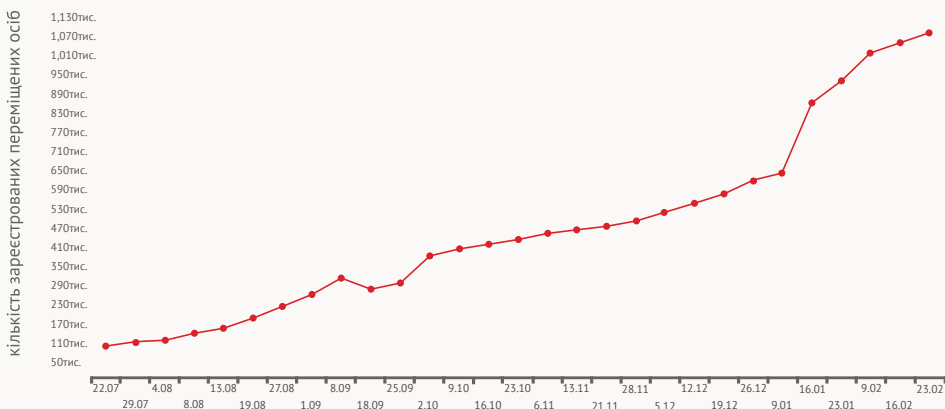
Андрій Солодько  
Тарас Доронюк

2015

Результатами анексії Криму та військового конфлікту на Донбасі стали не тільки руйнування української економіки та інфраструктури, загибель людей та крах більшості інституцій, але й поява внутрішньої та зовнішньої вимушеної міграції. Мова далі піде переважно про внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup> та меншою мірою про тих, кого можна ідентифікувати як біженців.<sup>2</sup>

Станом на кінець лютого 2015 року в Україні нараховувалося 1 092 405 внутрішньо переміщених осіб.<sup>3</sup> З них, за приблизними оцінками, 20 000 з Криму та понад 1 070 000 - зі Сходу України. Близько 60% ВПО - це пенсіонер(к)и, 23.1% - працездатні особи, 12.8% - діти та 4.1% - неповносправні особи.

### Внутрішньо переміщені особи в Україні, липень 2014 - лютий 2015



Дані Управління Верховного комісара у справах біженців ООН та Міністерства Соціальної політики

— ВПО з Криму — ВПО зі Сходу — Усього

1 Відповідно до ч.1 ст. 1 ЗУ "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

2 Під біженцями маються на увазі громадянин(к)и України, які отримали такий статус чи можуть на нього претендувати відповідно до Женевської Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951

3 Дані Міністерства соціальної політики

Частка зареєстрованих ВПО складає 2,4% від загальної кількості населення (загалом вимушеними мігрантами є 3,9% населення України). За оцінкою Управління по координації гуманітарних питань ООН, 5 мільйонів осіб потребують безпосередньої гуманітарної допомоги<sup>4</sup>

Понад 700 000 осіб перебралися за межі України, втікаючи від конфлікту на Сході України чи анексії Криму<sup>5</sup> Відповідно до даних Євростату, за 9 місяців 2014 року 8405 громадян(ок) України стали шукачами притулку в країнах ЄС<sup>6</sup>

### Країни з найбільшою кількістю ВПО\*

країна	кількість ВПО	% ВПО від загальної кількості населення
Сирія	7600000	33,27
Колумбія	3300000	11,89
Ірак	3276000	9,80
Судан	3100000	8,17
Демократична республіка Конго	2756600	4,08
Південний Судан	1468200	13,00
Пакистан	1150000	0,63
Україна	1116618	2,45
Сомалі	1107000	10,55
Туреччина	954000	1,27
Афганістан	667200	2,18
М'янма	643000	1,21
Азербайджан	568892	6,04
Індія	531000	0,04
Лівія	454000	7,32
Центральна африканська республіка	436300	9,45
Бенгладеш	431000	0,28
Кенія	412000	0,93
Ефіопія	397200	0,42

\* Військовий конфлікт як фактор переміщення; 20 перших країн.  
Дані Internal Displacement Monitoring Centre та World Bank

4 Strategic response plan for Ukraine 2015 // <http://www.humanitarianresponse.info/operations/ukraine/document/2015-ukraine-humanitarianresponse-plan>

5 UNHCR. Ukraine: Internally displaced persons// <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>

6 Eurostat. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: third quarter 2014 // <http://goo.gl/sWDcho>

Перш за все, слід розуміти, що проблема ВПО не є чимось новим у світовій історії. Навіть за новітніх часів Україна вже стикалася із вимушеною внутрішньою міграцією. Чорнобильська катастрофа 1986 року супроводжувалася переміщенням понад 162 000 осіб із заражених територій.

Незважаючи на це, у нас не накопичено достатньо досвіду для необхідних у такій ситуації дій: реєстрації ВПО, здійснення міжвідомчої координації, взаємодії з неурядовими та міжнародними організаціями, впровадження програмного підходу до вирішення існуючих проблем. Крім того, ми не повинні оцінювати українську ситуацію відокремлено від ширших регіональних процесів вимушеної міграції чи міграції загалом. Міжнародна організація з міграції це описує так: “За межами Європи Туреччина залишиться одним з найбільших місць призначень для сирійських біженців, тоді як Російська Федерація прийняла велику кількість заяв для отримання статусу біженця від осіб, що перемістилися з території України. Водночас багато українців стали внутрішньо переміщеними особами внутрішнього конфлікту, проте це не спричинило масштабного зростання кількості шукачів притулку в країнах ЄС (хоча і відбулося зростання кількості дозволів на працевлаштування в Польщі). Це навряд чи зміниться у 2015 р.”<sup>7</sup>

Кожен військовий конфлікт супроводжується появою ВПО, біженців та гуманітарними кризами. Для вирішення пов'язаних із цим проблем різними країнами розроблено комплекс інструментів. І саме в цьому контексті слід поглянути на вироблення політики як основний елемент забезпечення потреб ВПО у довготерміновій перспективі. При виробленні політик чи рекомендацій потрібно розуміти не лише логіку процесу переміщення та його причини, а й більш широкий контекст, ті соціальні трансформації, що воно принесе.<sup>8</sup>

Задля такого розуміння на основі Керівних принципів щодо внутрішньо переміщених осіб в рамках спільного проекту Brookings та Університету Берна було розроблено національну рамку відповідальності щодо ВПО. Даний документ містить 12 принципів, на основі яких здійснюється оцінка ситуації з ВПО<sup>9</sup> у конкретній країні. Ці принципи охоплюють увесь спектр питань, відповідно до яких може здійснюватися оцінка поступу тієї чи іншої країни у покращенні становища ВПО.

- **1 Запобігання переміщенню та мінімізація його негативних наслідків;**
- **2 Підвищення обізнаності щодо проблеми в загальнонаціональних масштабах;**
- **3 Збір даних щодо кількості та становища ВПО;**
- **4 Організація навчання щодо прав ВПО;**
- **5 Створення юридичних механізмів для захисту прав ВПО;**
- **6 Розробка національної політики щодо внутрішньо переміщених осіб;**
- **7 Створення інституцій, які б відповідали за вирішення проблем ВПО;**
- **8 Заохочення національних правозахисних груп до залучення ВПО у їхню роботу;**

7 IOM Migration policy practice Vol. IV, Number 5, December 2014–January 2015

8 Castles, S. “Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation.” *Sociology* 37.1 (2003): 13-34.

9 Kälin, Walter. *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility*. Washington, DC: Brookings Institution - U of Bern Project on Internal Displacement, 2004.

- **9** Забезпечення участі ВПО у прийнятті рішень;
- **10** Підтримка системного вирішення проблем ВПО;
- **11** залучення достатніх ресурсів для вирішення проблем
- **12** Співпраця з міжнародними інституціями, якщо національних ресурсів недостатньо.

Результати досліджень виконання даних принципів показують, що визначальним фактором у вирішенні проблем ВПО є політична воля. У спільному дослідженні Brookings та Лондонської школи економіки наголошується на тому, що уряди зазвичай не можуть контролювати і відповідати за процеси, які призводять до переміщення, проте вони мають змогу та інструментарій для покращення становища ВПО, гарантування їхніх прав та свобод.

Ми ж, у свою чергу, спробуємо проаналізувати українську ситуацію, спираючись на вищевикладені принципи.<sup>10</sup>

### ● **1** Запобігання переміщенню та мінімізація його негативних наслідків.

Даний принцип є основним для роботи з внутрішньо переміщеними особами під час конфлікту. У першу чергу, потрібно працювати над мінімізацією негативних наслідків конфлікту чи уникненням конфлікту загалом. Ця норма закладена в Керівні принципи щодо ВПО, на ній наголошують і ті організації, що безпосередньо залучені в роботу з ВПО. Вимушене переміщення стало чи не єдиним способом убезпечити себе під час активної фази бойових дій. Повернення внутрішньо переміщених осіб та біженців на місця, звідки вони були вимушені мігрувати, є можливим лише за умови гарантування їхньої безпеки там та часткового чи повного відновлення інфраструктури життєзабезпечення.

Відповідно до результатів соціологічного опитування, проведеного Українським інститутом соціальних досліджень імені Олександра Яременка, 81% респондентів вважають, що переселенці повинні повернутися до місць постійного проживання, щойно це стане можливим. 57.1% респондентів вважають, що переселенці перебувають у несприятливому становищі через свій статус.<sup>11</sup> Якщо відштовхуватися від такої логіки, то мінімізація негативних наслідків у цій конкретній ситуації можлива лише за умов безпечного повернення і додаткових заходів з інтеграції.

### ● **2** Підвищення обізнаності щодо проблеми у загальнонаціональних масштабах

На загальнонаціональному рівні дискусії щодо проблем внутрішньо переміщених осіб почалися вже після розгортання конфлікту як результат тиску з боку громадськості, яка помітила проблему раніше, ніж державні інституції. Якщо після окупації Криму мова йшла винятково про людей, що тікають від політичних переслідувань та є лояльними до України, то ситуація із ВПО зі Сходу відмінна як в кількісному, так і в причинному відношенні. У цьому випадку має місце втеча від військового конфлікту і гуманітарної кризи, а вже потім від політичних переслідувань (хоч і ця причина була вагомою для переміщених на початковому етапі розгортання конфлікту).

10 Elizabeth Ferris, Erin Mooney and Chareen Stark, From National Responsibility to Response – Part I: General Conclusions on IDP Protection. Brookings // <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/02/21-idp-responsibility-ferris>

11 Ставлення до переселенців і волонтерської діяльності. Український інститут Соціальних досліджень ім. О. Яременка. Київ, 2015 // <http://goo.gl/MzfQLs>

Необхідність вирішення проблем ВПО закріплена у двох документах, до яких звертаються в контексті вироблення політики. Це коаліційна угода, яку підписали 5 фракцій українського парламенту (Блок Петра Порошенка,

Народний фронт, Самопоміч, Батьківщина та Радикальна партія), де зазначено: "6.1.10. Законодавче закріплення статусу вимушених переселенців з тимчасово окупованої території Криму і Севастополя, а також тимчасово непідконтрольних органам влади України територій Луганської та Донецької областей, що гарантує переселенцям всю повноту громадянських прав в місцях тимчасового проживання та передбачає соціальні гарантії, що враховують особливості статусу цієї категорії громадян."<sup>12</sup> Іншим документом є програма діяльності уряду, де зазначено необхідність "соціального захисту, працевлаштування та реінтеграція внутрішньо переміщених осіб", а також "залучення для тимчасово переміщених осіб, українських громадян на Донбасі та в Криму, зокрема кримських татар, допомоги від ООН, країн - членів "Групи семи" та ЄС."<sup>13</sup>

Це питання підіймалося в ході як президентської, так і парламентської виборчих кампаній, проте не було одним з ключових. Зараз же воно висвітлюється на загальнонаціональному рівні, є розуміння того, що воно потребуватиме вирішення. Проте ми також наголошуємо, що ситуація з ВПО потребує додаткового аналізу для більш обґрунтованого вироблення інформаційної політики.

### ● 3 Збір даних щодо кількості та становища ВПО

Розуміючи важливість якісних даних, міжнародні інституції наголошують на необхідності запуску повноцінної реєстрації ВПО відповідно до постанови КМУ № 509 від 1 жовтня 2014.<sup>14</sup> Хоч ця система не є достатньо гнучкою, вона дозволяє отримати дані щодо кількості переміщених осіб, їхніх вікових та гендерних характеристик, працевлаштування та регіонального розподілу. Міжнародні рекомендації та оцінки роботи з даними щодо ВПО наголошують на необхідності розширення переліку даних, застосування різноманітного інструментарію - соціологічних опитувань, вибіркового обстежень домогосподарств та ін. Кінцевою метою збору даних щодо ВПО є формування повноцінного профілю ситуації з ВПО.

Зараз ведеться робота над оновленою системою, яка частково відповідає цим характеристикам, буде включати розподіл гуманітарної допомоги та матиме весь інструментарій для постійного відслідковування потреб ВПО.<sup>15</sup> Втім, залишаються питання щодо запуску даної системи та налагодження міжвідомчої координації для її повноцінної роботи.

### ● 4 Організація навчання щодо прав ВПО

Оскільки разом з ВПО постали виклики, з якими українські чиновники не стикалися раніше, їх ознайомлення з термінологією, правами, іноземним досвідом є надзвичайно важливим для ефективної реалізації державної політики. Наскільки управлінці були далекі від розуміння проблеми, показав перший проект Закону

12 Коаліційна угода. 2014 // [http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/11/the\\_coalition\\_agreement\\_1.pdf](http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/11/the_coalition_agreement_1.pdf)

13 Програму діяльності Кабінету Міністрів України // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

14 Постанова КМУ №509 від 1 жовтня 2014 Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

15 Innovation and development foundation. Оцінка потреб системи реєстрації ВПО 2014

"Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", де на позначення цієї категорії громадян(ок) вживався термін внутрішні мігранти.

В Україні навчання щодо прав та потреб ВПО так централізовано і не проводилося. Натомість мали місце різноманітні тренінги, круглі столи, зустрічі з представниками неурядового сектору, підтримані міжнародними донорами. Тренінги здебільшого стосувалися реалізації конкретних прав ВПО, обліку, запобіганню дискримінації.

Brookings рекомендує проводити всеохопне навчання для якнайширшого кола осіб, до якого повинні бути включені керівні кадри на загальнонаціональному рівні, управлінців регіонального та місцевого рівнів, співробітники правоохоронних органів, адміністрації місць компактного проживання ВПО та органів, які займаються їхнім соціальним забезпеченням, парламентарі, представники правозахисних організацій та громадянського суспільства.

- **5 Створення юридичних механізмів для захисту прав ВПО**
- **6 Розробка національної політики щодо внутрішньо переміщених осіб**
- **7 Створення інституцій, які б відповідали за вирішення проблем ВПО**

Ці три критерії станом на сьогодні дуже важко розділяти і аналізувати окремо.

Нерозуміння ситуації на початковому етапі та подальші кроки спричинили певну структурну невизначеність у створенні механізмів, політик та інституцій для вирішення проблем ВПО. Зважаючи на це, ми спробуємо відтворити процес вироблення політики та створення інституцій в єдиному порядку.

### ***Інституції - Координація***

Першою спробою держави налагодити роботу щодо забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб стало розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 щодо затвердження Плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м.Севастополя в інші регіони України<sup>16</sup>. Цим планом передбачалося формування Регіональних штабів, які будуть займатися розселенням, обліком та правовою допомогою ВПО. Затверджено було плани з надання освітніх та соціальних послуг, створення "гарячої лінії" для ВПО. Ці інституції розпорядженням КМУ від 11 червня 2014 р. № 588-р трансформувалися у так званий

Міжвідомчий координаційний штаб<sup>17</sup>. Відповідно до плану заходів, на цей штаб покладається робота з організації взаємодії між різними державними органами щодо соціального забезпечення ВПО.

Розгортання Міжвідомчого координаційного штабу було достатнім на початковому етапі кризи ВПО. Незважаючи на велику кількість критичних зауважень щодо організації роботи, а особливо щодо надання тимчасового житла, вдалося отримати первинні дані про кількість внутрішньо переміщених осіб та просунути з оцінкою потреб ВПО. Проте зараз вкрай важливим є переозначити роботу координаційного штабу, переглянути механізми координації з рештою стейкхолдерів. Потрібне більш чітке окреслення відповідальності зарізні напрямки роботи.

16 Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 298-р "Про затвердження плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України" // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/298-2014-%D1%80>

17 Розпорядження КМУ від 11 червня 2014 р. № 588-р "Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції" // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80/paran10#n32>

Результатом дискусій про утворення єдиного органу, який би відповідав за роботу з переміщеними особами, стало створення в липні 2014 року Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб.<sup>18</sup> На жаль, більше нічого про цей орган ми не можемо сказати. Від моменту створення він так і не запрацював, не було обрано голову та не розроблено нормативну базу. Відповідною постановою від 22 жовтня 2014 року<sup>19</sup> його було перейменовано на Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя. Дана структура знаходиться у прямому підпорядкуванні Кабінету міністрів України, і досі невідомо, чи буде вона займатися питанням переміщених осіб.

Іншим органом, що має працювати з ВПО та відповідає за відновлення інфраструктури, є Державне агентство з відновлення Донбасу. У агентства передбачена функція “сприяння в установленому законодавством порядку соціальному забезпеченню переміщених осіб;”<sup>20</sup> На жаль, діяльність даного відомства, яка б відповідала цьому завданню, також не спостерігається.

### ***Інституції – Вироблення та реалізація політики***

У цьому полі вдалося створити нормативну базу, було прийнято профільний закон - Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, від якого потрібно відштовхуватися при виробленні політики щодо ВПО.<sup>21</sup> Функції вироблення політики покладено на Кабінет міністрів України. Розробка політичних рішень та політичних програм, які повинні розв'язати проблеми ВПО, закладено у ряді статей цього Закону.

Було прийнято нормативні акти для забезпечення базової матеріальної підтримки внутрішньо переміщених осіб: постанови КМУ № 505 від 1 жовтня 2014<sup>22</sup> року та 535 від 1 жовтня 2014.<sup>23</sup> Перша передбачає надання щомісячної адресної допомоги ВПО у розмірі 442 гривні для працездатної особи та 884 для непрацездатної особи для покриття витрат на житло та житлово-комунальні послуги. Загальна допомога на одну сім'ю не може перевищувати 2400 гривень та надаватися більше 6 місяців. Другою ж було врегульовано використання коштів, що надходять від іноземних донорів. Одним з ключових елементів цієї схеми є подальше використання таких коштів і для одноразової допомоги для ВПО. Даною постановою передбачено розгляд запитів щодо надання допомоги для ВПО спеціальними комісіями.

На жаль, такі рішення не базовані на розумінні потреби розбудувати інституційну

---

18 Постанова КМУ від 17 липня 2014 р. № 297 Про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/297-2014-%D0%BF>  
19 Постанова КМУ від 22 жовтня 2014 р. № 625 Про перейменування Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/625-2014-%D0%BF>

20 Постанова КМУ від 26 листопада 2014 р. № 655 Деякі питання Державного агентства з питань відновлення Донбасу // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF> 21 Закон України Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

22 Постанова КМУ № 505 від 1 жовтня 2014 Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

23 Постанова КМУ № 535 від 1 жовтня 2014 Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-%D0%BF>



спроможність. У виробленні політики відсутня системність та логіка. Вона формується рядом державних органів, міжнародних організацій та волонтерських ініціатив без належної координації в рамках різних тематичних блоків, а також страждає від відсутності спільного бачення кінцевого результату цієї політики. Наразі основні функції з вироблення політики виконує Міністерство соціальної політики (в якому працює профільний відділ) в координації з іншими міністерствами. Тож постає питання саме інституційного потенціалу та можливості виробляти довготермінову політику в рамках цього міністерства.

● **8 Заохочення національних правозахисних груп до залучення ВПО у їхню роботу** З появою перших внутрішньо переміщених осіб до правозахисту та забезпечення їхніх гуманітарних потреб активно включилися як традиційні правозахисні організації, так і десятки новостворених. Варто відзначити роль ГС УГСПЛ, Харківської правозахисної групи, Центру інформації про права людини, проекту "Без кордонів", які безпосередньо були причетні до розробки профільного закону. Політика залучення внутрішньо переміщених осіб до участі в роботі правозахисних організацій як така відсутня, проте є цілий ряд низових ініціатив та організацій, які засновані внутрішньо переміщеними особами чи вихідцями з окупованих регіонів. Деякі з них отримали фінансову підтримку міжнародних донорів або стали виконавчими партнерами міжнародних організацій. Серед них можна відзначити такі організації, як Карітас Україна, спільнота волонтерів "Відновлення Схід", Восток SOS, Крим SOS, Донбасс SOS, НУО "Станція Харків", координаційний центр ВПО "Допомога Дніпра", Кримська діаспора, Дім друзів. Схід-Київ-Допомога, Рада громадських ініціатив, Chirikili Romani Women's Fund, Земляцтво кримських татар, мережа "Кримська хвиля", Весна надії, Координаційна Рада організацій вимушених переселенців з Криму, Еталон, Просвіта, Громадська ініціатива, ГО Переселенець, Благодійний Фонд "Ксена", Волонтерський рух Буковини, Київ-SOS, Госпіталь Майдана, Центр зайнятості вільних людей, Рада громадських ініціатив, які сконцентрували свої зусилля на гуманітарній допомозі та інтеграції ВПО. Ці організації в різній мірі включені в надання консультативних послуг внутрішньо переміщеним особам, розподіл гуманітарної допомоги, вироблення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Від початку конфлікту Офіс Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини, зважаючи на свої обмежені фінансові ресурси та необхідність скоротити штат на 20% відповідно до вимог закону про державний бюджет, сфокусував свою роботу на захисті прав окремих категорій громадян (діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, люди з обмеженими можливостями, ув'язнені), а також на нагляді за справами, які набули розголосу (йдеться в першу чергу про викрадення та вбивства людей в АР Крим). Проте ледь не єдиний механізм, який залишився у розпорядженні Уповноваженої, – це привернення уваги міжнародних організацій до цих проблем. Саме завдяки застосуванню міжнародних інструментів вдалося вивести більшість дітей із сиротинців зони АТО, хоча за даними секретаріату Уповноваженої, на сьогодні там все ще залишається близько 2000 дітей.

Для підвищення ефективності роботи у секретаріаті Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини на початку лютого за рекомендаціями Ради Європи та ОБСЄ було запроваджено посаду представника Уповноваженої з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та створено відповідний структурний підрозділ. Основне завдання новоствореного підрозділу – моніторинг дотримання прав внутрішньо переміщених осіб, сприяння у закріпленні на законодавчому рівні гарантій реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, моніторинг належної практики застосування законодавства, співробітництво з міжнародними організаціями, волонтерами, інститутами громадянського суспільства. Саме для того, аби вивести на новий рівень якість співробітництва, Уповноважена Верховної Ради України з прав людини та громадські організації, зокрема, громадська ініціатива “Крим-СОС”, Проект “Без кордонів”, ГО “Центр Соціальна Дія”, ГО “Центр громадянської просвіти “Альменда”, громадська ініціатива “Центр зайнятості вільних людей”, ВБФ “Право на захист”, БФ “Рокада”, громадська ініціатива “Кримська діаспора”, громадська ініціатива “Аптечка для біженців”, ГО “Центр громадянських свобод” уклали Меморандум про створення Ресурсного центру для допомоги вимушеним переселенцям.

Ресурсний центр здійснює як аналітичну роботу та адвокацію з метою покращення нормативно-правової бази, так і надає безпосередню гуманітарну та консультаційну допомогу внутрішньо переміщеним особам в місцях компактного проживання. Ресурсний центр отримав підтримку Програми Розвитку ООН в Україні.

## ● 9 Забезпечення участі ВПО у прийнятті рішень

ВПО повинні сприйматися не як винятково об’єкт надання допомоги, але як повноцінні учасники вироблення державної політики щодо захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

Забезпечення активної участі ВПО у прийнятті рішень, що стосуються пошуку довгострокових рішень проблем, з якими вони зіткнулися, є однією з рекомендацій Brookings. При наданні допомоги, плануванні розподілу коштів, розробці нормативно-правових актів потрібно залучати, наскільки це можливо, ВПО до прийняття рішень, а також підвищувати представництво ВПО, які пройшли підготовку або мають відповідну кваліфікацію, на всіх адміністративних рівнях організацій та інституцій, котрі впроваджують програми, стосуються ВПО, а також забезпечувати доступ ВПО до цих працівників.

Участь ВПО у процесі прийняття рішень є невід’ємним і необхідним елементом ефективності і прозорості системи впровадження державної політики. Це сприятиме вибудовуванню дієвого механізму взаємодії адміністративного апарату різних рівнів та безпосередньо ВПО на місцях.

## ● 10 Підтримка системного вирішення проблем ВПО

Системне вирішення проблеми в даному контексті означає, що політика щодо ВПО має бути достатньо ефективною і досягнути кінцевої мети, а саме зникнення потреби в додатковому захисті для ВПО. Це питання потребує комплексності дій та координації між різними інституціями.<sup>24</sup>

*Можна виділити три підходи до вирішення проблеми:*

- Стала реінтеграція в місцях походження (мається на увазі місця, куди повернулися ВПО);
- Місцева інтеграція на території, де ВПО знайшли притулок;
- Стала інтеграція в інших регіонах країни.

Станом на сьогодні повноцінно говорити про системність вирішення проблем ми не можемо через а) відсутність комплексної політики щодо ВПО, яка лежить в основі повноцінної інтеграції цих осіб; б) активний військовий конфлікт, що не дає змоги повноцінно забезпечити умови для безпечного повернення та реінтеграції; в) відсутність підрахунків щодо фінансового аспекту інтеграції.

### ● 11 **Залучення достатніх ресурсів для вирішення проблеми**

Міжнародні гуманітарні інституції наголошують, що Україна, зважаючи на економічну кризу, бюрократичні перепони та власне військовий конфлікт, має дуже обмежені можливості реагувати на ситуацію, що склалася.<sup>25</sup> Це стосується насамперед фінансування, проте також і виділення тимчасового житла та інших матеріальних цінностей, які можна залучити за допомогою перерозподілу ресурсів всередині державами. Намагання підійти до цього питання системно вилилося у створення ресурсу [www.vpo.gov.ua](http://www.vpo.gov.ua), де можна знайти інформацію про тимчасове житло та іншу базову інформацію щодо переміщення. На жаль, цей ресурс не є достатньо інформативним, а деякі дані потребують постійного оновлення.

Питання фінансового забезпечення є досить складними, на це накладається як економічна криза, так і неспроможність державного апарату швидко реагувати на виклики. У державний бюджет на 2015 рік закладено 3.36 мільярди гривень для “надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг”. Цих коштів буде достатньо для виплат відповідно до постанови КМУ № 505, та не достатньо для впровадження комплексних заходів щодо інтеграції ВПО.

Вирішення решти проблем лягає безпосередньо на місцеві бюджети, що створює значний фінансовий тиск, особливо в регіонах з великою кількістю переміщених осіб. Місцевій владі доводиться напрацьовувати рішення в межах бюджетів, які не передбачали масштабної внутрішньої міграції. Такий тиск відчувають в першу чергу інститути, які і до появи ВПО мали певні структурні проблеми, - дошкільна освіта, медичне забезпечення, система соціального захисту та система адміністративних послуг.

24 Ferris, Elizabeth G., Erin Mooney, and Chareen Stark. From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement. Washington, DC: Project on Internal Displacement/Brookings Institution-London School of Economics, 2011.

25 Ukraine Humanitarian Country Team. Strategic Response Plan(Ukraine, 2015) //

## Потреба та отримання допомоги після переїзду від державних органів, % серед усіх опитаних



Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка «Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні»

Ця проблема вимагає додаткового регулювання та прозорого перерозподілу коштів для тих регіонів, які цього потребують. Попередніми варіантами програм інтеграції та інших політик щодо ВПО такі механізми не передбачені.

### ● 12 Співпраця з міжнародними інституціями, якщо національних ресурсів недостатньо.

Беззаперечно, можна констатувати брак національних ресурсів для допомоги ВПО, але, з іншого боку, немає даних щодо того, скільки ресурсів потрібно залучити.

Співпраця з міжнародними організаціями також ведеться не на системному рівні, а відбувається на місцевому рівні чи в межах вертикалі певних державних установ.

Робота та координація міжнародних організацій відбувається на основі Плану стратегічного гуманітарного реагування,<sup>26</sup> в який закладена оцінка ситуації щодо ВПО та оцінка ресурсів, які потрібно залучити. Аналіз здійснюється на основі кластерного підходу. В межах цього підходу визначається набір проблемних сфер (освіта, тимчасовий притулок, продовольча безпека, охорона здоров'я/харчування, засоби до існування/якнайшвидше відновлення, захист, водопостачання, санітарія та гігієна і загальна координація), в межах яких працюють відповідальні організації та визначається цільова група, яка отримуватиме допомогу.

Відповідно до цього підходу, протягом серпня - грудня 2014 на потреби кластерів було залучено 33 мільйони доларів. План стратегічного гуманітарного реагування на 2015 рік визначає 5 мільйонів людей, що потребують допомоги, та 3.2 мільйони людей, що отримують допомогу відповідно до запланованих заходів в межах

26 Strategic response plan for Ukraine 2015 // <http://www.humanitarianresponse.info/operations/ukraine/document/2015-ukraine-humanitarian-response-plan>

кластерів. Для виконання цього плану потрібно залучити 316 мільйонів доларів. Ці дані є єдиним доступним описом ситуації, що містить як оцінку матеріальних потреб, так і індикатори досягнення результатів роботи по кожному кластеру.

Інше питання щодо міжнародної допомоги лежить у площині створення всіх умов для спрощення надання фінансової допомоги від міжнародних донорів. Тут було розроблено постанову КМУ № 535, згідно з якою кошти, що надходять на відповідні рахунки гуманітарної допомоги, будуть витрачатися на одноразові виплати ВПО. Визначати суму та одержувача такої допомоги повинні відповідні комісії. Ефективність саме такого механізму залишається під питанням. Міжнародні організації воліють користуватися в першу чергу власними інструментами видачі матеріальної допомоги та не звертаються до державних органів.

Перепоною наданню гуманітарної допомоги були нормативні акти, відповідно до яких благодійна допомога від міжнародних організацій обкладалася 15% податком на доходи фізичних осіб. На необхідності скасування цієї норми наголошували більшість міжнародних донорів, які не бачать логіки у обкладанні податком гуманітарної допомоги для ВПО. Відповідні зміни були прийняті українським парламентом 2 березня 2015 року.

## Загальна оцінка

● Визначення підходів до вирішення проблем ВПО повинне відштовхуватися від розуміння того, що ця "гібридна війна" має досить неоднорідну динаміку і саме це унеможлиблює безпечне повернення і впливає на характер вимушеного переміщення;

● Відповідно до Керівних принципів щодо внутрішньо переміщених осіб, відповідальність на долю ВПО лежить на уряді країни громадянства. На цьому положенні і ґрунтується стаття 2 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб". Проте рамок норм недостатньо. Потрібно розробляти державні програми, які б гарантували пошук довгострокових рішень щодо забезпечення житлом, працевлаштування, інтеграції. Фактично, всі кроки, здійснені до цього часу, були заходами нагального реагування, тепер потрібно шукати довготривалі рішення, які б дозволили інтегруватися та облаштувати життя в нових місцях проживання.

● Відсутність комплексності у виробленні та впровадженні політики щодо ВПО є кричущою проблемою. Наразі немає інституції, яка б мала спроможність акумулювати всі ресурси для роботи в цьому полі чи, принаймні, координувати таку роботу. Всі спроби визначити таку інституцію чи створити її, надавши дуже обмежений інструментарій, не дають істотних результатів;

● Розумне використання наявних ресурсів, що виділені для покриття першочергових потреб ВПО (матеріальна допомога, тимчасове житло, працевлаштування), та перерозподіл ресурсів, особливо для регіонів з великою кількістю ВПО;

● В умовах складної фінансової ситуації владі потрібно активізувати роботу над програмами, які не передбачатимуть великих витрат з бюджету, але сприятимуть економічній активності ВПО: а) систематизація збору даних щодо потреб, кваліфікації ВПО з подальшим моніторингом працевлаштування; б) забезпечення якісних програм перепідготовки ВПО; в) розширення списку пільг для працедавців, які приймають на роботу ВПО. Усе це потрібно вписати у повноцінну програму щодо працевлаштувати ВПО із зазначенням чітких термінів та індикаторів.

● Активізація співпраці з міжнародними донорами щодо а) цільової допомоги для покриття першочергових потреб; б) фінансової допомоги для розгортання інфраструктурних проектів, які були б націлені на вирішення проблем ВПО через їх залучення в роботу над цими проектами і подальше використання цих інфраструктурних об'єктів переміщеними особами (виробничі потужності, житло, соціальна інфраструктура);

● Потрібно застосовувати індивідуальний підхід при вирішенні проблем ВПО з урахуванням потреб окремих категорій осіб та специфіка різних регіонів розселення.



## **CEDOS**

04071,  
Київ-71, а/с 98  
(044) 417-00-17  
(044)417-31-71(факс)



CEDOS



Андрій Солодько  
Тарас Доронюк

2015