

# ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СИТУАЦІЇ З ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ (ЛИСТОПАД-ГРУДЕНЬ 2014)

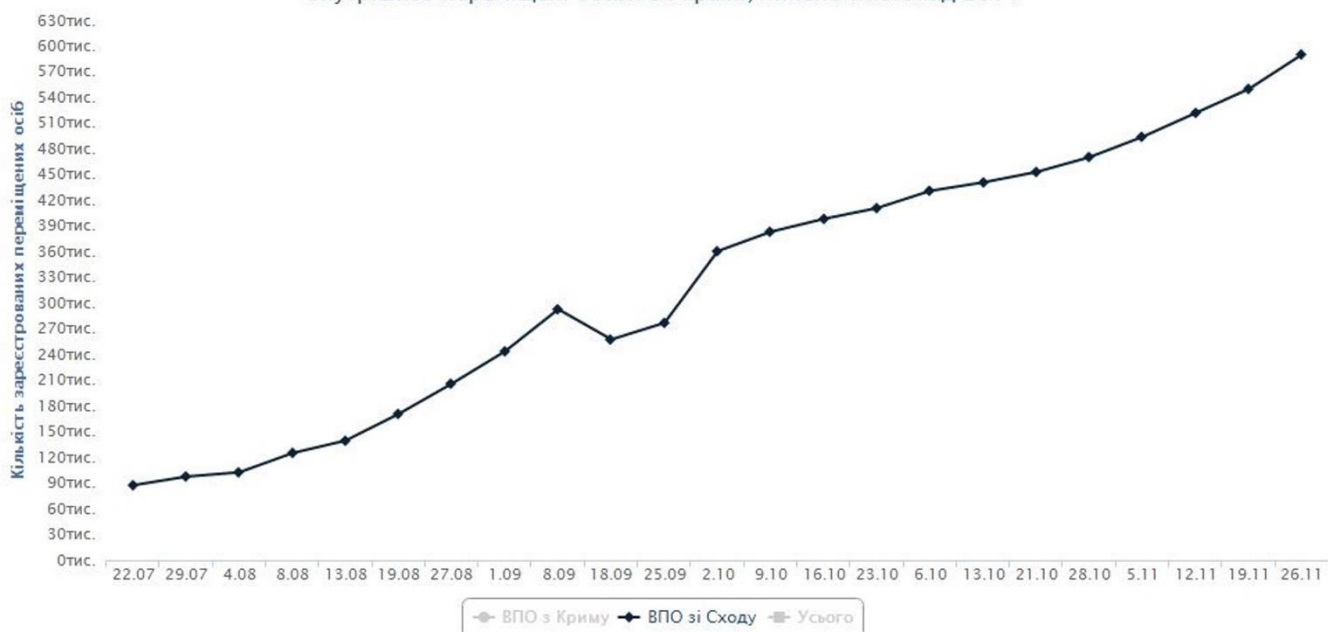


ЦЕНТР  
ДОСЛІДЖЕННЯ  
СУСПІЛЬСТВА

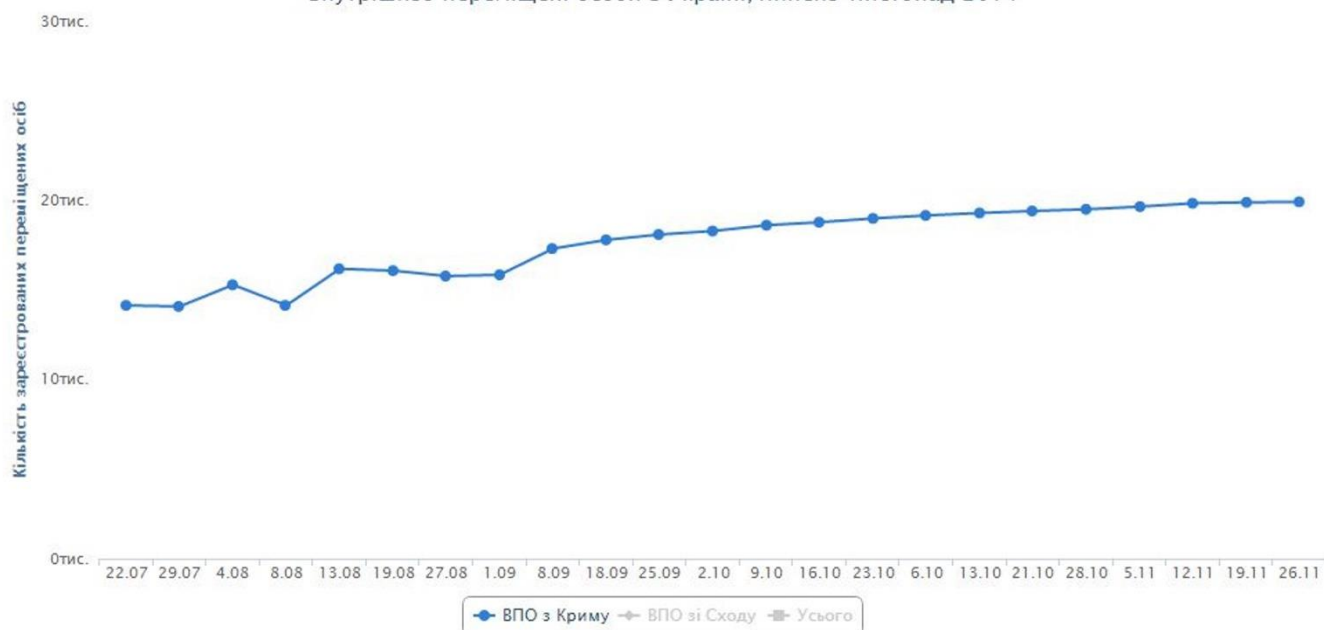
[Тарас Доронюк](#)  
[Андрій Солодзько](#)

12 січня 2015

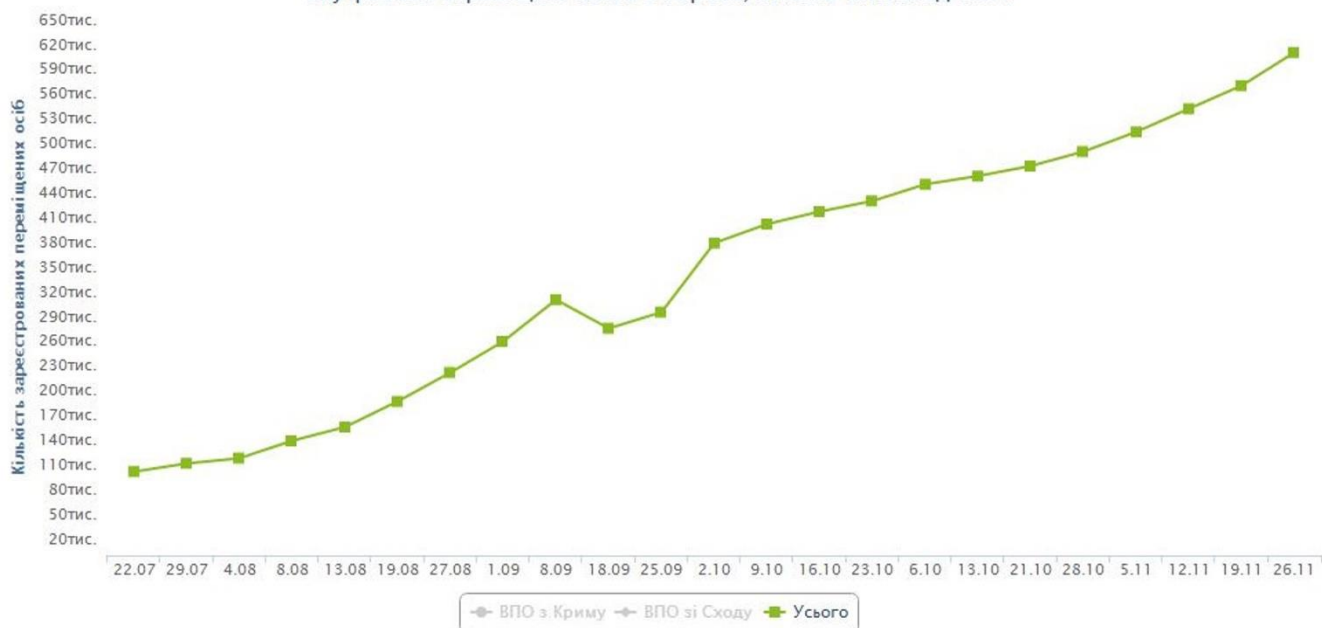
Внутрішньо переміщені особи в Україні, липень-листопад 2014



Внутрішньо переміщені особи в Україні, липень-листопад 2014



Внутрішньо переміщені особи в Україні, липень–листопад 2014



Дані УВКБ ООН

Останні два місяці 2014 року запам'яталися намаганням уряду змінити порядок нарахування соціальних виплат для громадян із зони АТО та відновити роботу бюджетних установ, анонсувавши їх переведення на підконтрольні території. Було прийнято ряд відповідних постанов, які, як показав майже двомісячний термін їх імплементації, виявилися недосконалими і потребують термінового внесення змін.

Ідея переведення бюджетних установ полягала в тому, щоб відновити їхнє функціонування на неокупованих територіях, відновивши таким чином і виплати зарплат. Однак при конкретному втіленні цієї загалом правильної ідеї пріоритет було надано органам виконавчої влади, судам та прокуратурі. Також автори постанов не врахували, що деякі установи в принципі не можуть переїхати і що держава, виходячи зі своїх міжнародних зобов'язань, не може залишити громадян без базової медичної та соціальної допомоги.

Щодо зміни системи нарахування соціальних виплат, то проголошене урядом припинення соціальних виплат в зоні АТО обернулося необхідністю проходження довгого бюрократичного ланцюжка для отримання виплат. Уряд прив'язав можливість отримання соціальних виплат до наявності статусу ВПО. Такий підхід виявився неефективним, призвів до черг, змусив отримувати статус ВПО тих, кому він насправді не потрібен. Крім того, змішування різних категорій прохачів статусу ВПО мало негативний вплив на якість статистичних даних, яким і без того приділяється мало уваги.

### Нормативно-правові новації

Загалом потрібна Постанова Кабінету Міністрів України № 595 ["Про деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей"](#), прийнята 7 листопада, дозволила врегулювати статус установ та організацій у зоні АТО. Проте протягом 2 місяців стало добре видно її недоліки. По-перше, стало ясно, що не всі бюджетні установи та організації можуть бути переведені. Це розуміють і в уряді, але замість того, щоб внести зміни, продовжують строки переведення. Очевидно, що потрібно вже зараз окремо врегулювати питання виплат працівникам пенітенціарних установ, якщо не вдається домовитися про їх виведення. Крім того, держава не може відмовитися від зобов'язань, покладених на неї Європейською Конвенцією з прав людини, а саме

статтею 2, яка гарантує кожному право на життя. Тому потрібно зберегти зарплати невеликій категорії працівників, які рятуватимуть життя, прийматимуть пологи, допомагатимуть німеччинам на окупованих територіях, убезпечивши державу від позовів до Європейського суду з прав людини.

Постанова 637 ["Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції"](#) показала, наскільки невдалою є прив'язка можливості отримання соціальних виплат до статусу ВПО. Таке обмеження спровокувало масовий "пенсійний туризм" та призвело до того, що статус ВПО отримали десятки тисяч осіб, які ними насправді не є. Це ускладнює ведення статистики, створює величезні черги (на прифронтових територіях - на декілька місяців уперед!), дискримінує неповносправних осіб та осіб похилого віку, які не здатні самі переміщатися. Уряд повинен переглянути підхід до соціальних виплат, терміново потрібно розвести в чергах ВПО та тих, кому потрібен такий статус тільки для отримання пенсій, якнайшвидше скасувати прив'язку соціальних виплат до статусу ВПО, встановити спрощену процедуру для інвалідів та літніх осіб.

Крім того, 3 листопада була прийнята постанова Національного банку України № 699 ["Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони Крим"](#). Через прогалини у тексті Постанови ВПО з АР Крим зіткнулися з труднощами в отриманні банківських послуг як "нерезиденти": відкритті та використанні рахунків, обміну валюти тощо. Тому 18 грудня постановою [№ 810](#) були внесені зміни, ВПО були прирівняні в правах до резидентів, а адресою їхньої реєстрації вважається адреса, вказана в довідці ВПО.

26 грудня було обмежено транспортне сполучення з АР Крим. Якщо попередні обмеження стосувалися товарів та послуг, і їх можна було якось обґрунтувати законодавчо, то такий крок є грубим порушенням закону. Так, Закон України ["Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні"](#) гарантує кожному свободу пересування за винятком обмежень, встановлених законом. Закон на сьогодні не встановлює жодних обмежень, навпаки, ЗУ ["Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України"](#) гарантує, що громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України. Таким чином, обмеження права на вільне пересування підзаконним актом, а не законом, є грубим порушенням прав людини, і не тільки обмежує можливість заїхати на окуповану територію, а й за необхідності покинути її.

### **Збір статистичних даних**

Протягом розвитку гуманітарної кризи на сході України питання збору статистики щодо кількості ВПО привертало досить мало уваги. Це, у свою чергу, вплинуло на якість цих даних. Станом на сьогодні основними джерелами статистики щодо ВПО є інформація, що збирається [міжвідомчим координаційним штабом](#) (з нею в основному і працює УВКБ ООН), та статистика відповідно до постанови Кабінету міністрів України № 509 від 1 жовтня "Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції".

Відповідно до цієї постанови, [обліковано](#) понад 810 тисяч осіб (550 тисяч родин). Як і передбачалося, кінцева дата реєстрація для отримання соціальних виплат була зміщена з 31 грудня 2014 на 1 лютого 2015 року. Це спричинено тим, що відповідні органи соціального захисту не справляються з навантаженням. Ця проблема вкотре ставить питання про розробку механізмів ефективної роботи в кризових ситуаціях.

За даними Пенсійного фонду України, до них звернулося приблизно 800 тисяч пенсіонерів, з яких понад 700 тисяч вже отримують виплати. До центрів зайнятості звернулося 32 тисячі переміщених осіб, з яких 20 отримали статус безробітних (Відповідно до указу Президента щодо виконання [рішення](#) РНБО від 4 листопада, Кабінет міністрів у двомісячний строк мав розробити та

затвердити комплексну програму перепідготовки та працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, що не було виконано в зазначені терміни.).

Вирішення питання щодо якісних базових даних про ВПО є вкрай важливими для розробки програми соціально-економічної інтеграції ВПО. Проте на шляху вирішення цієї проблеми стоять певні політичні перепони. Здається, що в уряді поширене переконання, що чим менше інформації зібрано щодо ВПО, тим меншою є проблема. Така позиція не дає змоги в найкоротші терміни розгорнути систему збору даних, яка б відповідала потребам всіх сторін, що залучені до процесу інтеграції. Саме над [розробкою](#) такої системи наразі працює група експертів за підтримки УВКБ ООН (її детальний огляд буде зроблено після появи beta версії). Паралельно ними ведеться робота і над покращенням цієї системи, що зараз функціонує в Міністерстві соціальної політики України. Оптимальним результатом цього процесу повинна стати заміна існуючої системи на більш ефективну, що знаходиться на стадії розробки та містить можливості для збору більш повних даних щодо ВПО.

### **Імплементация закону "Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб"**

Важливо також звернути увагу на процес імплементации Закону України "Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб". Розробка політичних рішень та політичних програм, які повинні розв'язати проблемні питання щодо ВПО, закладено у ряді статей цього Закону.

Відповідно до нього, Кабінет міністрів України протягом трьох місяців з дня набуття чинності цього закону повинен остаточно внести зміни до відповідних нормативних актів (вихідною точкою тут слід вважати 22 листопада 2014р.):

<b>Частина закону</b>	<b>Текст</b>	<b>Відповідальні</b>	<b>Кінцевий результат</b>	<b>Терміни</b>
Частина 9 статті 4	9. З метою належної організації роботи з внутрішньо переміщеними особами та здійснення перевірки наданої інформації структурні підрозділи місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення взаємодіють в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з центральними та місцевими органами виконавчої влади з урахуванням вимог <a href="#">Закону України</a> "Про захист персональних даних".	Розенко П.В.- скликання; Петренко П.Д. Аваков А.Б. Абрамовичус А. Яресько Н. Квіташвілі О. Зубко Г.Г. Радутний С.І. Бочковський С.С.	Проект акта Кабінету міністрів	Місячний строк
Абзац 2 частини 1 статті 7	Перереєстрація безробітних, яких у подальшому було зареєстровано як внутрішньо переміщені особи, здійснюється державною службою зайнятості за місцем перебування фактичного проживання особи у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.	Розенко П.В.- скликання; Петренко П.Д. Аваков А.Б. Абрамовичус А.	Проект акта Кабінету міністрів	Місячний строк

		Яресько Н.		
Частина 9 статті 7	9. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування. Порядок фінансування навчання категорії осіб, які були зараховані у навчальні заклади на територіях, де виникли обставини, зазначені у <a href="#">статті 1</a> цього Закону, на навчання за рахунок коштів державного бюджету, встановлюється Кабінетом Міністрів України.	Квіт С.М. - скликання  Петренко П.Д.  Розенко П.В.  Абрамовичус А.  Яресько Н.	Пропозиції щодо порядку фінансування здобуття ВПО (взятими на облік) певного освітнього рівня	-
Пункт 3 частини 1 статті 10	3) у разі настання обставин, зазначених у <a href="#">статті 1</a> цього Закону, які спричинили масове (більше 100 тисяч осіб) переміщення громадян України, або у разі продовження дії обставин, зазначених у статті 1 цього Закону, понад 6 місяців затверджує комплексні державні цільові програми щодо підтримки та соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб із визначенням джерел та обсягів фінансування, контролює їх виконання;	Міністри, керівники інших центральних органів влади	Проекти відповідних цільових програм	-
Пункт 15 частини 8 статті 11	15) безоплатний проїзд залізничним, автомобільним транспортом внутрішньо переміщених осіб до залишеного місця проживання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.	Пивоварський А.М. - скликання  Яресько Н.  Абрамовичус А.  Петренко П.Д.  Державне агенство з питань відновлення Донбасу  Голови обласних державних адміністрацій та голова Київської міської державної адміністрації	Проект рішення уряду	-
Частина 2 статті 17	2. Кабінет Міністрів України з Національним банком України розробляють правові механізми щодо можливостей рефінансування витрат з	Зубко Г.Г. - скликання  Абрамовичус А.	Пропозиції Кабінетові Міністрів	-

	будівництва або повернення відсотків за сплаченими кредитами тим внутрішньо переміщеним особам, які внаслідок окупації чи військових дій, негативних наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру набули каліцтва чи інвалідності, або лишилися без годувальника, або без належної опіки та піклування за віком (діти-сироти, одинокі батьки та пенсіонери).	Яресько Н. Розенко П.В. Петренко П.Д. Камуза А.О. Рисухін Л.І. (Гонтарева В.О)		
Пункт 1 частини 4 статті 20	1) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо змін до <a href="#">Кодексу України про адміністративні правопорушення</a> в частині відповідальності посадових чи службових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб під час їх реєстрації, надання соціальних послуг та інформації щодо наявних місць тимчасового поселення та можливостей працевлаштування;	Петренко П.Д. - скликання; Розенко П.В. Аваков А.Б. Абрамовичус А. Яресько Н.	Законопроект	До 12 січня 2015р.
Пункт 2 частини 4 статті 20	2) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України зміни та доповнення до законів України <a href="#">"Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства"</a> , <a href="#">"Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту"</a> , <a href="#">"Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус"</a> ; передбачивши аналогічні сфері врегулювання цим Законом положення для категорій іноземців, біженців та осіб без громадянства;	Аваков А.Б. - скликання Радутний С.І. Петренко П.Д. Розенко П.В. Клімкін П.А. Абрамовичус А. Яресько Н.	Законопроект	До 22 січня 2015р.
Пункт 3 частини 4 статті 20	3) підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України зміни та доповнення до <a href="#">Закону України</a> "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців", передбачивши в таких змінах спрощення процедур реєстрації, перереєстрації господарської діяльності та повідомного порядку скасування реєстрації та вилучення записів з	Петренко П.Д. - скликання; Абрамовичус А. Яресько Н. Радутний С.І. Жук І.М.	Законопроект	До 12 січня 2015р.

	Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України та Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців у випадку, коли такі суб'єкти господарювання були зареєстровані територіальними органами ведення реєстрів на тимчасово окупованій території до часу її окупації;			
Пункт 4 частини 4 статті 20	4) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;	Міністри, керівники інших центральних органів влади	Нормативно-правові акти Кабінету міністрів України	До 22 січня 2015р.
Пункт 5 частини 4 статті 20	5) забезпечити перегляд та приведення відповідними центральними органами державної виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність до цього Закону;	Міністри, керівники інших центральних органів влади, голови облдержадміністрацій та Київської міської державної адміністрації	Власні нормативно-правові акти	До 5 лютого 2015р.
Пункт 6 частини 4 статті 20	6) забезпечити розроблення та затвердження в установленому порядку комплексної державної програми щодо підтримки та соціальної адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, зокрема, вжити заходів із вирішення питань щодо тимчасового розміщення, працевлаштування, медичної допомоги, протиепідемічних заходів, розробки та внесення змін до нормативно-правових актів стосовно спрощення процедури переоформлення документів і отримання соціальних виплат для цієї категорії громадян;	Розенко П.В.- скликання; Петренко П.Д. Аваков А.Б. Абрамовичус А. Яресько Н. Квіташвілі О. Зубко Г.Г. Радутний С.І. Бочковський С.С. Голови обласних державних адміністрацій та голова Київської міської державної адміністрації	Комплексна державна програма щодо підтримки та соціальної адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованих територій України та районів проведення АТО в інші регіони України	Місячний строк
Пункт 7 частини 4 статті 20	7) для забезпечення обліку таких осіб та створення експертно-інформаційної системи підтримки прийняття управлінських рішень створити Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб - громадян України, які	Розенко П.В.- скликання; Петренко П.Д. Аваков А.Б.	Пропозиції щодо Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо	Місячний строк

	<p>переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, а також за обставин, визначених у <a href="#">статті 1</a> цього Закону, та визначити порядок її ведення та порядок доступу до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб із зазначенням ідентифікаційних даних громадян, відомостей про факт надання їм державою та органами місцевого самоврядування послуг, даних про факт та про потреби їх працевлаштування, відомостей про виплачені їм грошові суми для забезпечення тимчасового поселення та отримання постійного житла, передбачивши в цій базі систему захисту персональних даних, повноваження державних органів та їх територіальних підрозділів щодо порядку введення таких даних за їх спеціальною компетенцією та порядок надання необхідних для таких осіб інформаційно-консультативних відомостей та послуг для прискорення та спрощення для цієї категорії громадян процесу соціальної адаптації;</p>	<p>Зубко Г.Г. Радутний С.І. Бочковський С.С. Голови обласних державних адміністрацій та голова Київської міської державної адміністрації</p>	<p>переміщених осіб</p>	
<p>Пункт 8 частини 4 статті 20</p>	<p>8) створити координаційний центр для організації роботи з консультування, перевезення та розміщення зазначеної вище категорії громадян України за відомостями спеціальної міжвідомчої бази даних.</p>	<p>Бочковський С.С. - скликання Розенко П.В. Петренко П.Д. Пивоварський А.М. Зубко Г.Г. Полторак С.Т. Аваков А.Б. Радутний С.І. (Вощевський В.М. Кириленко В.А. Онищенко Г.В.)</p>	<p>Створення координаційного центру</p>	<p>Двотижневий строк</p>



Щодо використання коштів на потреби ВПО треба згадати постанову №213 КМУ, що передбачала покриття оренди житла переміщеним особам з Криму. Про проблеми цієї постанови та первинні дані щодо неї ми вже [писали](#). Проте в дану постанову було внесено [зміни](#) і в новій редакції загальна сума коштів, що виділялися була зменшена з 25 мільйонів до 14,7 мільйонів.

**Дані Міністерства праці та соціальної політики:**

<b>Територіальна одиниця</b>	<b>Виділено (тис. грн)</b>	<b>Витрачено (тис. грн)</b>
Вінницька область	343690	343690
Волинська область	17900	9300
Житомирська область	2200	
Івано-Франківська область	24300	
Київська область	118500	118500
Львівська область	764700	747500
Миколаївська область	780600	547300
Мінрегіон (для Києва)	2833540	2833540
Одеська область	9829030	8917530
Рівненська область	2925	2925
Хмельницька область	27500	27500
Чернігівська область	17230	

Підготовлено за підтримки  
Міжнародного фонду "Відродження"

