

БАГАТОРІЧНА СТРАТЕГІЯ ЗАХИСТУ ТА ПОШУКУ РІШЕНЬ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ БАГАТЬОХ ПАРТНЕРІВ УКРАЇНА, 2018 – 2022 рр.

I. Вступ

У цій стратегії сформульовано плани діяльності УВКБ ООН в Україні на п'ятирічний термін з 2018 по 2022 рр. Цей період синхронізовано з циклом Рамкової програми партнерства між Урядом України та ООН на знак визнання цінності використання згуртованого підходу серед організацій та установ, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку в умовах довготривалого конфлікту на сході України, а також з метою забезпечення захисту і знаходження довгострокових рішень для ВПО, біженців та осіб без громадянства по всій країні.¹

У даній стратегії відображено результати консультацій за участі широкого кола зацікавлених сторін. На основі початкового проекту стратегії у березні 2017 року УВКБ ООН провело обговорення за участю 40 зацікавлених сторін (урядових установ, міжнародних організацій, організацій, що займаються питаннями розвитку, громадянського суспільства та донорів). Підготувавши другий проект стратегії, УВКБ ООН провело серію двосторонніх та групових зустрічей з 96 зацікавленими сторонами – як у Києві, так і у регіонах. В цілому, з метою проведення консультацій з питань стратегії та пошуку партнерів для її реалізації, УВКБ ООН провело зустрічі з 48 державними установами як на центральному, так і на місцевому рівні, 10 дипломатичними представництвами, 19 громадськими організаціями, 18 міжнародними організаціями, включаючи агентства з питань розвитку, а також з ВПО і спільнотами біженців.² Учасники зустрічей запропонували широку підтримку стратегічного напрямку УВКБ ООН, охоче брали участь у консультаціях і надали свої внески та коментарі, які були включені у цей заключний документ там, де це було доречним. Ця стратегія відображає довгострокову перспективу та зобов'язання працювати разом для досягнення визначених цілей.

II. Контекст захисту та пошук рішень

Біженці та шукачі притулку

Вже понад двадцять років УВКБ ООН співпрацює з українською владою у напрямку зміцнення її потенціалу для надання захисту та допомоги біженцям і шукачам притулку. В Україні діють закони, що стосуються надання притулку, а також відповідні установи. Проте, через труднощі з дотриманням цих законів та фінансуванням, у діючій системі захисту наявні прогалини. Наприклад, державним установам бракує коштів для найму усних перекладачів, а серед фахівців з визначення статусу біженців спостерігається висока плинність кадрів, що перешкоджає покращенню якості. Триває робота по вдосконаленню систем даних, з метою збільшення ефективності ведення справ.³

Протягом останніх років у рамках регіональної «ініціативи якості» УВКБ ООН проводило тренінги і курси для представників державних установ, які займаються питаннями надання притулку. Незважаючи на це,

¹ Рамкова програма Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги в цілях розвитку (UNDAF), згадана в Україні як «Рамкова програма партнерства між Урядом України та ООН», являє собою загальну стратегію партнерства між урядом України і системою Організації Об'єднаних Націй на період 2018-2022 років. Вона підтверджує прихильність всіх партнерів на підтримку Порядку денного в галузі сталого розвитку 2030 року областях, які збігаються з пріоритетами національного розвитку.

² Консультації з представниками спільнот біженців і ВПО проводилися у контексті спільної оцінки. Звіт, опублікований у червні 2017 року, доступний на сайті УВКБ ООН в Україні. Оскільки фактично спільноти осіб без громадянства не існує, УВКБ ООН дізналося про думку її представників за допомогою опитування населення, проведеного на початку 2017 року.

³ Більш детальна інформація про процедуру надання притулку надається у доповіді УВКБ ООН «Україна як країна притулку» 2013 року; багато проблем, зазначених у цьому документі, все ще потрібно вирішувати.

у 2016 році рівень визнання шукачів притулку біженцями відповідними органами в Україні був дуже низьким, всього 14%, незважаючи на те, що у 2016 році кількість осіб з трьох постраждалих від конфлікту країн – Афганістану, Сирії та Іраку – склала 41% від загальної кількості шукачів притулку.

Відповідно до офіційної статистики Державної міграційної служби України, станом на кінець 2016 року в Україні проживали 3078 визнаних біженців та осіб, яким було надано додатковий захист. Щороку протягом періоду з 2010 по 2015 роки Україна приймала від 1000 до 1500 шукачів притулку, але у 2016 році кількість нових заяв про надання притулку зменшилася до 654. Можливо, це пов'язано зі зміною маршрутів міграції внаслідок кризи, що склалася на території України, та посиленого прикордонного контролю на її східному кордоні. Поки що незрозуміло, чи є таке зменшення тимчасовим. У рамках даної стратегії УВКБ ООН передбачає, що кількість нових заяв на отримання притулку коливатиметься у межах показників останніх років, тобто від 700 до 1500 на рік.

Контингент біженців та шукачів притулку в Україні є дуже різноманітним та налічує понад 60 національностей. 60% серед біженців та шукачів притулку складають чоловіки, 25% – жінки, 10% – хлопці і 5% – дівчата. Україну і досі сприймається як транзитна країна як для осіб, що потребують міжнародного захисту, так і для економічних мігрантів, які прагнуть потрапити до Європейського союзу, хоча звіти свідчать про надзвичайно малу частку нерегулярних мігрантів, які потрапляють до Європейського союзу через його східні кордони (менше 1 %).⁴

Незважаючи на наявність відповідних законів та політики, довгострокові рішення для біженців залишаються важкодоступними. Лише декілька осіб на рік обирають опцію добровільного повернення. На даний час в Україні підтримка процедури добровільного повернення є обмеженою. Низький відсоток визнання шукачів притулку в Україні позбавляє багатьох шукачів притулку мотивації до інтеграції. Особи, які отримують міжнародний захист в Україні, стикаються з численними проблемами щодо підтримки сімейних зв'язків: більшість країн відмовляють їм у візі, а возз'єднання сім'ї в Україні – рідкісне явище. Крім того, зростаючі настрої проти біженців у сусідніх європейських країнах мають відповідний супутній ефект в Україні. Незважаючи на те, що в Україні діє національний плану з інтеграції біженців на період з 2012 по 2020 рр., до цього часу його результати були обмеженими через недостатню підтримку на загальнодержавному рівні, неналежне фінансування та численні конкуруючі пріоритети, які стоять перед державою з 2014 року.⁵ Держава не проводить мовні курси для біженців і не надає цілеспрямовану допомогу з пошуком роботи. Через відсутність можливостей місцевої інтеграції потреби у переселенні збільшуються; проте у 2017 році квота на переселення з України до третіх країн становила лише 50 осіб, і, залежно від політики приймаючих країн, це число може дедалі зменшуватися, і тому цей варіант може розглядатися як доступний лише для вразливих осіб, яким загрожує підвищена небезпека у сфері захисту, і яким неможливо надати достатню допомогу в Україні.

Внутрішньо переміщені особи, особи під загрозою переміщення та особи, які повернулися додому

За даними Міністерства соціальної політики України, станом на серпень 2016 року зареєстровано 1 586 439 ВПО.⁶ З них від 800 тисяч до 1 мільйону осіб більш-менш постійно проживають на підконтрольній уряду території (ПУТ)⁷. Різні джерела надають різні дані щодо відсоткового співвідношення кількості ВПО

⁴ Згідно до щоквартального звіту «Eastern Partnership Risk Analysis Network Quarterly» агентства Frontex (Європейського агентства з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського Союзу) за четвертий квартал 2016 року (англійською мовою): http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EaP_RAN/EaP-RAN_Q4_2016.pdf

⁵ Інформація з цього приводу доступна англійською мовою на сайті УВКБ ООН.

⁶ <http://www.msp.gov.ua/news/13732.html>

⁷ Оцінка відрізняється від офіційних даних з двох основних причин: (i) Державна політика вимагає, щоб особи з НПУТ реєструвалися як ВПО для отримання пенсій та соціальних допомог, створюючи стимул для багатьох людей реєструватися як ВПО, хоча вони фактично й не є переміщеними особами; (ii) якщо ВПО не вимагають державної допомоги, державні органи не оновлюють або не перевіряють інформацію про те, чи залишаються такі особи переміщеними, що означає, що дані реєстрації застаріли. Дані взяті зі звіту «Огляд гуманітарних потреб на 2017 рік», листопад 2016 року.

за віком та статтю.⁸ Хоча інформація з різних джерел є неоднаковою, зрозумілим є той факт, що більшість ВПО складають жінки, і що серед ВПО є велика кількість людей похилого віку.

Більшість ВПО були переміщені з непідконтрольних уряду територій (НПУТ) Донецької та Луганської областей протягом 2014 та на початку 2015 рр. у результаті збройного конфлікту. З числа ВПО, зареєстрованих Міністерством соціальної політики, 31 тисяча осіб – вихідці з Автономної Республіки Крим,⁹ значна кількість з яких – кримські татари. Окрім того, було встановлено, що 23 тисячі ВПО зареєстровані на НПУТ Донецької та Луганської областей, з яких близько 6 тисяч проживають у понад 60 місцях компактного проживання (МКП).¹⁰

Перебуваючи у статусі ВПО вже понад 3 роки, переселенці в Україні потребують довгострокових рішень. Лише менш ніж 1% з них заявили про намір повернутися до своїх домівок у найближчому майбутньому, водночас як 62% можуть повернутися у майбутньому або після закінчення конфлікту, а 25% зовсім не планують повертатися.¹¹ 93% ВПО зазначили, що почуваються частково чи повністю інтегрованими у місцеве суспільство, але, водночас, вказали на наявність перешкод, які, на їхню думку, перешкоджають повній інтеграції.¹² Були вказані наступні проблеми:

- Доступне та стабільне житло. Лише 2% ВПО проживають у власному житлі, а 23% проживають у родичів та з приймаючими сім'ями. Майже дві третини переселенців знімають житло, а висока вартість оренди – це найбільша проблема для них.¹³ Значно зросла вартість комунальних послуг, особливо опалення. Черги на соціальне житло були довгими ще до початку конфлікту. Близько 6000 ВПО проживають в 111 місцях компактного проживання з різним типом власності по всій підконтрольній Україні території; були розроблені певні плани відносно допомоги подібним родинам з переїздом у більш стабільне та зручне житло.¹⁴
- Зайнятість. Лише 46% ВПО мають роботу, при цьому частка безробітних серед жінок є непропорційно великою; проте, рівень зайнятості та рівень доходів з часом поступово підвищуються.¹⁵ Багато працюючих ВПО влаштувалися у тих же сферах та професіях, але постійна робота з повною зайнятістю стала менш можливою та менш дохідною, ніж була до переміщення. По всій країні рівень безробіття протягом перших трьох кварталів 2016 р. склав 9,9%.¹⁶
- Дискримінація. Згідно з даними опитувань, близько 10% ВПО стикаються з дискримінацією – в основному, в сферах житла та працевлаштування.¹⁷ Дискримінація відбувається з ряду причин:

⁸ Наприклад, за даними Міністерства соціальної політики серед ВПО 51% – пенсіонери, 15% – діти й 52% – жінки (розбивка за віком за даними Міністерства соціальної політики від 03 серпня 2017 року). За даними одного з опитувань, 57% ВПО становлять жінки; 27% – діти; 17% – люди похилого віку (60+), при чому середній розмір сім'ї – 2,73 людини («Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами», МОМ, червень 2017 року). Інше дослідження показує, що 70% ВПО складають жінки; 20% ВПО є дітьми; 18% – люди віком понад 60, а середній розмір сім'ї – 2,5 людини («Доповідь про конфлікт в Україні, соціально-економічні наслідки внутрішнього переміщення і повернення ветеранів», Світовий банк, травень 2017 року). Міністерство соціальної політики повідомляє, що 4% ВПО мають інвалідність; дані опитувань свідчать про те, що у 8% домогосподарств ВПО є принаймні одна людина з інвалідністю.

⁹ «Територіальна цілісність України» (A/RES/68/262)

¹⁰ Ці ВПО не зареєстровані органами української влади.

¹¹ Інші 13% на питання щодо планів на майбутнє кажуть, що їм «важко відповісти».

¹² «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами», МОМ, червень 2017 р.

¹³ Там само.

¹⁴ https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/cc_factsheet_june2017_final_eng.pdf

¹⁵ «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами», МОМ, червень 2017 р. Згідно з цим опитуванням, 61% ВПО працювали до переміщення. Рівень зайнятості для ВПО збільшився з 35% (березень-червень 2016 р.) до 41% (березень 2017 р.) і до 46% (червень 2017 р.). Середньомісячний дохід на одну людину зріс з 1420 грн. (березень-червень 2016 р.) до 1991 грн. (березень 2017 р.) і до 2017 грн. (червень 2017 р.). Відсоток осіб, які повідомляють, що їм довелося обмежувати свої витрати навіть на продовольчі товари, скоротився з 38% (березень-червень 2016 р.) до 23% (березень 2017 р.) і до 15% (червень 2017 р.).

¹⁶ За даними нещодавно опублікованого огляду економічного зростання

<http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview#3>

¹⁷ «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами», МОМ, червень 2017 р.

система реєстрації місця проживання перешкоджає доступу до ряду прав та послуг; орендодавці та роботодавці можуть сприймати ВПО як тимчасових жителів і тому менш надійних; а негативні соціальні стереотипи та політичні підводні течії також спричиняють дискримінаційне ставлення.

- Правові та адміністративні бар'єри. ВПО зіткнулися з труднощами з оформленням реєстрації на своєму новому місці проживання, оскільки орендодавці, як правило, не оформляють офіційні договори оренди, які дозволяють людям підтвердити своє місце проживання. Оскільки ВПО не прописані у місцях свого фактичного проживання, вони не мають права брати участь у голосуванні на місцевих виборах. Деякі стикаються з труднощами у реалізації своїх економічних прав, особливо доступу до банківських послуг та позик. Якщо вони реєструють своє проживання у нових населених пунктах та відмовляються від посвідчень ВПО, деякі з них, імовірно, не зможуть отримувати свої пенсії та соціальні виплати через неузгодженість дій регуляторних та адміністративних органів.

В рамках гуманітарного реагування, окрім допомоги ВПО по всій території України, УВКБ ООН також надає допомогу постраждалому від конфлікту населенню, яке проживає в межах двадцяти кілометрів уздовж 500-кілометрової лінії розмежування. До складу цього населення входять ВПО, ті, хто повернувся, а також особи під загрозою переміщення. Незважаючи на небезпеку, близько 800 тисяч людей проживають у цій зоні, у межах двадцяти кілометрів від лінії розмежування як на ПУТ, так і на НПУТ.¹⁸ Люди похилого віку більш схильні залишатися в цих районах, в той час як молоді люди з більшою ймовірністю виїжджають із зони конфлікту. За даними ЮНІСЕФ, тільки на підконтрольній території зони вздовж лінії розмежування проживають понад 54000 дітей.¹⁹

Через небезпеку й обмеження гуманітарний доступ у цю зону ускладнений, особливо на НПУТ. Часто порушується режим припинення вогню, що призводить до жертв і руйнування житла та комунальної інфраструктури. У житловій зоні є велика військова присутність, що призводить до багатьох ризиків: розквартирування військових у житлових будинках, порушення міжнародного гуманітарного права, небезпека сексуального та гендерного насильства.²⁰ Місцева економіка постраждала через переміщення, відсутність безпеки, обмеження доступу до ринків у регіоні, економічну блокаду, а також припинення транспортного сполучення, в результаті чого деякі населені пункти повністю ізольовані. Особи, які живуть уздовж лінії розмежування, наражаються на фізичну небезпеку та небезпеку переміщення у разі ескалації бойових дій, особливо якщо обстріли пошкоджують критично важливу інфраструктуру, таку як водопостачання або електрика. Незважаючи на те, що конфлікт триває вже більше трьох років, з ескалацією військових дій та збільшенням числа жертв серед цивільного населення на 14% у порівнянні з аналогічним періодом в 2016 році, УВКБ ООН та інші організації продовжують реагувати на нові надзвичайні гуманітарні потреби по обидві сторони лінії розмежування.²¹

Приблизно 2,9 млн. осіб проживають на НПУТ.²² Гуманітарні потреби зростають.²³ На додачу до негативних економічних наслідків, люди тут мають труднощі з доступом до державних послуг (наприклад, оформлення документів), а також придбання товарів (включаючи продукти харчування та медикаменти) з причини того, що між ПУТ і НПУТ діють лише 5 КПВВ. Ці КПВВ є дуже важливими для збереження сімейних зв'язків. Через ці пункти здійснюється дуже велика кількість перетинів - понад 1,2 млн. було зафіксовано у серпні 2017 року - що свідчить про актуальність збереження зв'язків. Окрім того, у 2016 році

¹⁸ План гуманітарного реагування в Україні на 2016 р.

¹⁹ «Діти на лінії розмежування на сході України», ЮНІСЕФ, червень 2017 р.

²⁰ Стосовно ризиків сексуального та гендерного насильства, див. там само, стор. 10; з питань ЖЗМ – див. «Голоси Сходу: проблеми постраждалого від конфлікту на сході України населення з реєстрацією, документацією, правами на житло та майно», НРБ, 2016 р.

²¹ «Мирні жителі – жертви конфлікту в Україні» (онлайн), УВКПЛ, 10 вересня 2017 р.

²² Огляд гуманітарних потреб на 2017 р.

²³ «Спільна оцінка продовольчої безпеки» Кластером з питань продовольчої безпеки і засобів до існування (вересень 2017 р.) виявила критичну ситуацію з продовольчою безпекою на НПУТ: «Не менш ніж 26% (раніше – 13%) або близько 800 000 осіб на НПУТ Донецької та Луганської областей мають серйозну або помірну нестачу продуктів харчування, тоді як 5,2% (раніше – 1,7%) або 150 000 осіб мають серйозну нестачу продуктів харчування».

понад 407 000 осіб, що проживають на НПУТ, були позбавлені своїх пенсій, оскільки держава прив'язала їхню виплату до реєстрації ВПО. Особи, які проживають на НПУТ, не мають права на отримання пенсій; для того, щоб їх отримати, вони повинні виїхати з НПУТ, зареєструватися як ВПО та проживати на ПУТ.

УВКБ ООН працює з населенням уздовж лінії розмежування і на НПУТ з двох причин. По-перше, УВКБ ООН працює з усіма категоріями переміщених осіб. До складу цього населення входять: (i) ВПО, які були переміщені на невеликі відстані в межах власного населеного пункту та сподіваються повернутися додому, як тільки буде забезпечена більша безпека; (ii) ті, хто повернувся, попри небезпеку, часто тому, що в них закінчилися гроші на оплату оренди житла; (iii) багато людей, в яких немає ресурсів, щоб виїхати, твердо відмовляються залишати свої домівки, бо звикли до своїх будинків та місць проживання, а також ті, хто просто не можуть уявити, як почати нове життя в іншому місці. Враховуючи різний рівень небезпеки у різних населених пунктах уздовж лінії розмежування, потрібен індивідуальний підхід. У районах, де збройний конфлікт більш інтенсивний, людям потрібні альтернативи, щоб вони могли розраховувати на достойне та добровільне переселення в більш безпечні райони. В інших районах люди хочуть повернутися у свої нещодавно відремонтовані будинки та відновити свої громади. По-друге, завдяки своїй провідній ролі у сфері захисту та житла, УВКБ ООН забезпечує більш широке гуманітарне реагування в рамках, визначених Міжвідомчим постійним комітетом ООН, для всього постраждалого від конфлікту населення. Згідно до дослідження Групи організацій в Україні, що займаються гуманітарними питаннями (НСТ), люди, які проживають уздовж лінії розмежування та на НПУТ, найбільш серйозно постраждали від кризи.²⁴ Міжвідомче гуманітарне реагування спрямоване на ті категорії осіб серед постраждалого від кризи населення, які зазнають найбільш негативного впливу конфлікту, з урахуванням різного впливу на людей залежно від їхнього віку, статі та інших характеристик.

УВКБ ООН також враховує потреби приблизно 200 тисяч осіб, які повернулися, як на НПУТ, так і на ПУТ. Вони повернулися додому або з меж України, або з-за кордону. Деякі повертаються у свої пошкоджені конфліктом будинки, які, і потребують допомоги для їхнього ремонту. За підрахунками ОКГП ООН, на НПУТ повернулися 200 000 осіб.²⁵ Дані опитувань показують, що майже половина осіб, які повернулися на НПУТ, є особами старше 60 років. 73% опитаних осіб, які повернулися на НПУТ, повідомили, що повернулися, бо в них є власне майно на НПУТ і тому їм не потрібно платити за проживання.²⁶ Дані опитувань показують, що, хоча кількість осіб, які повертаються з ПУТ, ймовірно, зменшиться у найближчому майбутньому, вона може збільшитися, якщо збройний конфлікт згасне. В іншому опитуванні повідомляється, що понад 80% українців, переміщених до Російської Федерації, планують залишитися там.²⁷ Таким чином, прогнозується тільки обмежена кількість осіб, які повертаються з ПУТ.

Особи без громадянства та особи під загрозою безгромадянства

УВКБ ООН активно працювало над запобіганням і скороченням безгромадянства в Україні починаючи з 1990-х років і до 2013 року для підтримки раніше депортованих осіб, які повертаються в Україну, з тим щоб вони не ставали особами без громадянства у процесі відмови від свого попереднього громадянства і набуття українського громадянства. Ця робота фокусувалася на групах осіб, які повертаються до Автономної Республіки Крим.

Україна приєдналася до конвенцій про безгромадянство 1954 і 1961 років у 2013 році. Влада досі не прийняла закони та не встановила порядок визначення фізичних осіб особами без громадянства. Тому офіційна статистика щодо осіб без громадянства (5363 на кінець 2016 року) вважається значно заниженою в порівнянні з фактичною кількістю осіб без громадянства, які перебувають в Україні.²⁸ Етнічні меншини,

²⁴ Згідно до «Внутрішніх керівних вказівок щодо провідної ролі у сфері захисту в складних надзвичайних ситуаціях» (квітень 2016 р.): «Займаючи провідну роль у кластерах, УВКБ ООН бере активну участь у всіх аспектах Циклу гуманітарних програм, аналізуючи разом зі своїми партнерами ризики у сфері захисту для всього постраждалого від конфлікту населення, і здійснюючи ефективне оперативне реагування на ці ризики» (виділено).

²⁵ План гуманітарного реагування в Україні на 2017 р.

²⁶ «Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами», МОМ, червень 2017 р.

²⁷ «Переміщені українці: хто вони і що думають?», Гвендолін Сассе, звіт ZOI5 за 1/2017.

²⁸ Останній перепис населення проводився у 2001 році. За даними перепису 83 000 осіб назвали себе особами без громадянства.

такі як роми та кримські татари, знаходяться під підвищеною загрозою безгромадянства, оскільки можуть зіткнутися з дискримінацією, неможливістю отримання свідоцтва про народження або інших документів, що посвідчують особу, та/або мають зв'язки з кількома різними пострадянськими країнами. Інші групи людей, такі як бездомні особи, люди похилого віку, які мають радянські паспорти (особливо в сільській місцевості) і особи, звільнені з пенітенціарних установ, часто не мають документів, що засвідчують особу, і піддаються ризику безгромадянства. Без документів, що засвідчують особу, ці особи не можуть користуватися своїми політичними, громадянськими, соціальними та економічними правами. Вони маргіналізовані; вони не можуть вільно пересуватися і стикаються з ризиками адміністративних штрафів і затримань, пов'язаних з нерегулярним перебуванням в Україні.

Деякі жителі НПУТ стикаються з труднощами при отриманні належних документів, що посвідчують особу або підтверджують цивільний стан, наприклад, свідоцтв про народження. Наприклад, щоб отримати свідоцтво про народження для новонародженої дитини, батьки повинні приїхати на ПУТ і подати заявку на отримання свідоцтва про народження через триетапну процедуру, яка передбачає відвідування відділу реєстрації актів цивільного стану, прискорений судовий розгляд, а потім ще одне відвідування для до того ж відділу реєстрації для отримання свідоцтва. Збори та непрямі витрати, пов'язані з поїздками, а також перебування на ПУТ, дорого обходяться бідним сім'ям. Окрім того, у тих, хто загубив свої посвідчення особи під час збройного конфлікту, часто виникають труднощі з в'їздом на ПУТ для отримання нових документів.

Оперативне реагування у виділених географічних зонах

УВКБ ООН планує працювати над захистом та знаходженням рішень у трьох різних географічних зонах України:

Зона 1: лінія розмежування. Це частина країни, яка в цілому визначається як територія завширшки в двадцять кілометрів по обидві сторони лінії розмежування, продовжує страждати від триваючого збройного конфлікту. Мінські угоди, якими встановлюються основи мирного врегулювання цього конфлікту, залишаються нереалізованими. Невідкладні гуманітарні потреби населення, що живе по обидва боки лінії розмежування, будуть залишатися актуальними весь час, поки триває збройний конфлікт, і, як наслідок, відбуваються втрати серед цивільного населення, руйнується житло і критично важлива інфраструктура, збільшується небезпека через мінування територій і снарядів, що не вибухнули, значно обмежується свобода пересування і виключається мирне життя. Хоча, незважаючи на конфлікт, що триває, багато хто воліє залишатися в своїх будинках, тим, хто знаходиться у зоні найбільшого ризику через конфлікт, необхідно пропонувати розумні альтернативи, щоб вони могли жити у більшій безпеці.

Основні потреби у сфері захисту в зоні 1 – фізичний захист від наслідків збройного конфлікту, доступ до соціальних і економічних прав, отримання документів, захист прав на житло, землю та майно, а також захист від сексуального та гендерного насильства і захист дітей. Потреби у сфері житла є дуже великими. У період найбільш жорстокої фази конфлікту в 2014-2015 роках приблизна кількість пошкоджених та зруйнованих будинків склала 25 000 на ПУТ і не менш як 22 000 будинків на НПУТ.²⁹ В 2016-2017 рр. продовжувалося руйнування житла з причини конфлікту. За оцінками Кластера з питань житла, не менш ніж 3500-4500 домогосподарств на ПУТ, як і раніше, потребують гуманітарної допомоги у сфері житла; також такі потреби є не менш ніж у 15 000 домогосподарств на НПУТ. Через збройний конфлікт, що триває, 100-200 будинків на місяць отримують нові пошкодження по обидві сторони лінії розмежування.

Окрім того, регіон, що постраждав від конфлікту, має вразливу систему водопостачання і електрики, яка постійно зазнає пошкоджень. Температура повітря тут буває екстремальною як влітку, так і взимку; також цей регіон економічно залежить від важкої промисловості та видобутку вугілля. У сукупності ці фактори визначають значну загрозу виникнення у майбутньому надзвичайних гуманітарних ситуацій та переміщення населення – з причини збройного конфлікту, екологічної небезпеки³⁰ або пошкодження

²⁹ За відсутності послідовних, систематичних і доступних даних з НПУТ, ці цифри є лише приблизними.

³⁰ У нещодавно опублікованому звіті місії екологічних експертів на замовлення SDC та ОКГП ООН зазначається, що «додатковий ризик аварії, яка серйозно вплине на навколишнє середовище та місцеве населення, додатково підсилений конфліктом, не повинен розглядатися як високий, а від низького до помірного ...» Див. перший звіт місії від 31 липня 2017 р.

критично важливих систем водопостачання. Надзвичайні ситуації можуть виникнути через спеку влітку чи сильні морози взимку. Хоча влада реагує на ці потреби, вона стикається з нестачею ресурсів. УВКБ ООН планує і надалі надавати підтримку в реалізації Плану гуманітарного реагування ООН на сході України у сферах надання захисту та невідкладної допомоги з ремонтом житла та НПУТ.

Зона 2: непідконтрольні уряду території. Оперативні умови на НПУТ відрізняються від умов у інших зонах: обмежений доступ до гуманітарних ресурсів, проблеми з логістикою та невизначеність ситуації. УВКБ ООН зберігає присутність на НПУТ, надаючи гуманітарну допомогу у відповідності до потреб населення.

Дії Уряду України мають вирішальне значення для захисту прав людей на НПУТ. Відповідно до міжнародного права, Україна зобов'язана вживати всіх можливих заходів для захисту прав людини серед громадян, які проживають у непідконтрольних державі районах. Україна може робити різні кроки до поліпшення захисту людей, які живуть на НПУТ, такі як спрощення процедури отримання документів та пенсій, а також полегшення руху людей через контрольні-пропускні пункти вздовж лінії розмежування.

У 2016-2017 рр. деякі політичні рішення сприяли ще більшій ізоляції цих територій з точки зору соціальних та економічних зв'язків. Водночас, збереження цих зв'язків стане основою для майбутнього примирення. Більш ефективний захист прав громадян, які проживають на НПУТ, зміцнить соціальні зв'язки та згуртованість на підтримку миротворчих зусиль.

Зона 3: решта території України. На решті території України пріоритетом є інтеграція. Поки конфлікт триває, ВПО повинні мати можливість юридичної, економічної, соціальної та політичної інтеграції, для того, щоб не відчувати на собі тривалий характер переміщення. Це не повинно позбавляти їх права на добровільне повернення в свої будинки, особливо якщо для цього будуть відповідні умови. Інтеграція біженців, захист та здобуття громадянства особами без громадянства також мають велике значення. Поліпшення інтеграції біженців дозволить владі переконатися в ефективності роботи системи надання притулку в країні, що призведе до зростання показників рівня визнання біженців. У свою чергу, завдяки спеціальній соціальній програмі ідентифікації та забезпечення належними документами, особи без громадянства також отримують можливість реалізовувати свої права та повністю інтегруватися в суспільство.

У багатьох відношеннях умови в Україні є сприятливими для інтеграції. Що стосується правового поля, Україна приєдналася до Конвенції 1951 року про статус біженців, двох конвенцій про безгромадянство, а також до відповідних міжнародних та європейських конвенцій з прав людини. Також в Україні були прийняті закони, що регулюють питання надання притулку та внутрішнього переміщення громадян, які, здебільшого, відповідають міжнародним стандартам. Був затверджений комплекс державних програм, включаючи державну політику щодо реінтеграції ВПО та інтеграції біженців, а також був розроблений національний план дій в галузі прав людини.³¹ У 2016 році в Україні було створене Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, а в 2017 році прийнято план дій щодо непідконтрольних уряду територій.³² Проте, держава не виділила достатньо коштів на реалізацію вказаних програм.

В економічному відношенні, хоча Україна пережила різкий економічний спад у 2014-2015 роках, зараз спостерігається невелике зростання економіки на 2,3% (за 2016 рік); це країна з середнім рівнем доходу та діючою системою соціального забезпечення. У 2016 р. ВВП на одну особу в Україні склав 2185 дол. США, що ставить її на один рівень з такими країнами як В'єтнам, Нігерія, Нікарагуа та Узбекистан. Рівень бідності стрімко зріс у 2015 р., але трохи впав у 2016 році, завдяки зменшенню інфляції та відновленні невеликого зростання економіки.³³

³¹ *Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції ВПО.*

³² *План дій щодо реінтеграції окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.*

³³ Світовий банк: економічний рейтинг країн, червень 2017 р.; «Економічна ситуація в Україні», квітень 2017 р.

Україна має сильне й активне громадянське суспільство, яке відіграє важливу роль у наданні допомоги ВПО та біженцям і виступає за їхній захист. Проте правова й адміністративна система України створюють перешкоди, які не дають ВПО та жителям НПУТ і Автономної Республіки Крим, як громадянам України, повністю реалізовувати свої права. Перелік таких перешкод є довгим та комплексним, у тому числі: обмеження доступу до пенсій і соціальної допомоги; обмеження свободи пересування, проблеми при отриманні документів, що посвідчують особу та реєстрації актів цивільного стану, таких як народження, шлюб і смерть; також численні житлові, земельні та майнові проблеми. Біженці, шукачі притулку та особи без громадянства також стикаються з численними адміністративними перешкодами до реалізації своїх прав, що призводить до високого попиту на юридичні послуги. Дискримінація - це багатогранна проблема.

III. Бачення перспектив

Бачення УВКБ ООН щодо України протягом наступних п'яти років полягає в тому, що шляхом адвокації та здійснення заходів, викладених нижче в розділі IV «Стратегічні цілі та сфери втручання», а також шляхом постійної взаємодії з відповідними партнерами, будуть досягнуті наступні результати:

У зоні 1 екстрене реагування на гуманітарні потреби, що виникають по обидві сторони лінії розмежування, буде швидким, цілеспрямованим і добре скоординованим. На підконтрольній уряду території зони лінії розмежування держава координуватиме гуманітарне реагування, а місцеві НУО та громадські об'єднання матимуть достатній потенціал, щоб брати участь у наданні гуманітарної допомоги. На непідконтрольній уряду стороні зони лінії розмежування УВКБ ООН коригуватиме доставку та координацію допомоги у сфері захисту та ремонту житла, а також непродуктивної допомоги, залежно від розвитку ситуації.

У зоні 2, з причини непередбачуваності ситуації, потреби ВПО та осіб, що повернулися, а також інших постраждалих від конфлікту людей, будуть оцінюватися, а допомога надаватиметься спільними зусиллями УВКБ ООН та партнерських організацій, при чому УВКБ ООН має визначити свою роль у наданні допомоги у сферах захисту, ремонту житла, а також екстреної НПД. Подальше переміщення людей буде попереджено шляхом захисту свободи пересування, а також дій у сприянні захисту прав громадян України, які проживають на НПУТ.

У зоні 3 місцеві установи візьмуть на себе повноваження щодо надання захисту ВПО, запобігання, вирішення питань та реагування на внутрішнє переміщення за підтримки партнерів у сфері розвитку. УВКБ ООН тим часом здійснюватиме адвокацію та сприятиме розвитку потенціалу місцевих партнерів. УВКБ ООН сприятиме:

- Включенню ВПО до процесів розвитку.
- Запровадженню правової та адміністративної системи, яка забезпечуватиме, щоб внутрішньо переміщені особи могли в повній мірі реалізувати всі свої права в якості громадян України без будь-якої дискримінації через місце їхнього походження або факт їхнього переміщення.
- Створенню можливостей для довготривалих рішень. ВПО зможуть зробити добровільний і усвідомлений вибір: повертатися чи інтегруватися у новому місці проживання. Ті, хто вирішить інтегруватися, будуть користуватися усіма правами людини у соціально згуртованих спільнотах. Найбільш вразливі категорії отримають підтримку в знаходженні доступного житла.
- Розвитку достатнього потенціалу центральних та місцевих органів влади. УВКБ ООН і його партнери будуть сприяти розвитку потенціалу місцевих партнерів (як державних, так і недержавних), підвищувати відповідальність держави, в той час як УВКБ ООН поступово згорне свою гуманітарну діяльність, а ВПО користуватимуться своїми повними правами в якості громадян.
- Вилученню з системи координації кластерів на користь національної системи.

На глобальному рівні український досвід буде використовуватися для пілотування процесу згортання діяльності в режимі реального часу на підконтрольній уряду території з метою набуття досвіду і

забезпечення загального керівництва (наприклад, контрольний перелік і стандарти для оцінки прогресу в реалізації стратегії відповідального згорання діяльності).

Процедура надання притулку стане більш справедливою та ефективною, що дозволить підвищити рівень визнання біженців. Все більше біженців зможуть інтегруватися на місцевому рівні, оскільки громади мобілізуються, покращуються можливості працевлаштування, а державні служби стають доступнішими. Дискримінація стане менш поширеною. Біженці виграють від реформ, спрямованих на підтримку ВПО, де це можливо.

У результаті впровадження спеціальної соціальної програми, особи без громадянства та особи під загрозою безгромадянства будуть ідентифікуватися. Все більше людей матимуть можливість отримати громадянство або дозвіл на проживання, а також необхідні документи завдяки чесній та ефективній процедурі, включаючи документи, завдяки яким ці люди зможуть реалізовувати свої соціальні та економічні права. Завдяки покращенню умов отримання свідоцтв про народження для жителів НПУТ, проблему безгромадянства вдасться усунути.

IV. Стратегічні цілі та сфери втручання

Різні сторони, в тому числі, Уряд України, Організація Об'єднаних Націй, місцеві та міжнародні громадські організації, роблять свій внесок в реалізацію описаного вище бачення перспектив. УВКБ ООН визначає свої стратегічні цілі на основі наступних чинників:

- Мандат УВКБ ООН щодо захисту і пошуку рішень для біженців та осіб без громадянства;
- Ключові критерії оперативного втручання УВКБ ООН щодо питань, пов'язаних із ВПО, як це було встановлено Міжвідомчим постійним комітетом. Сюди входять обов'язки УВКБ ООН у сферах захисту, житла та неадекватної допомоги для ВПО, яким УВКБ ООН надаватиме допомогу в критичних ситуаціях;³⁴
- Політика УВКБ ООН з урахуванням аспектів віку, статі та розмаїття, принцип «не зашкодити», гідність і можливість вибору для адресатів допомоги, а також управління, орієнтоване на результати;
- Глобальні стратегічні напрямки УВКБ ООН на 2017-2021 рр.;³⁵
- Зобов'язання до дій, підписане УВКБ ООН та іншими організаціями ООН на Всесвітньому гуманітарному саміті, в якому особливо підкреслюється важливість об'єднаної гуманітарної роботи та роботи у сфері розвитку з метою досягнення все кращих і кращих результатів;³⁶
- Стратегічні цілі УВКБ ООН повинні доповнювати ролі інших організацій та враховувати відносну перевагу УВКБ ООН у сприянні досягненню спільних цілей. УВКБ ООН зосередить свою діяльність на тих сферах, у яких воно має перевагу;
- Стратегічні цілі УВКБ ООН повинні сприяти впровадженню національних стратегій та програм розвитку, таких як Цілі сталого розвитку, що визначені у Плані дій щодо сталого розвитку до 2030 року та Рамковій програмі Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги в цілях розвитку на період 2018-2022 рр.

Пріоритезація: враховуючи, що фінансування діяльності УВКБ ООН в Україні, як очікується, скоротиться в період 2018-2022 років, а також із метою підготовки до відповідального згорання діяльності, пріоритетними для УВКБ ООН будуть: адвокаційна діяльність, сприяння розвитку потенціалу державних і місцевих установ, заходи на рівні громад і, водночас, надання індивідуальної гуманітарної допомоги

³⁴ «Оперативне керівництво Міжвідомчого постійного комітету на базі концепції «гуманітарна допомога останньої інстанції»; і «Керівні вказівки УВКБ ООН стосовно втручання у ситуації внутрішнього переміщення осіб». У документі Кластера з питань житла «*Scope of Country-Level Shelter Clusters*» («Сфери компетенції кластера на рівні країни») пояснюється наступне: «Хоча роль і обов'язки Кластера з питань житла полягають у сфері екстреної допомоги з ремонтом житла та знаходження довгострокових рішень у сфері житла, згідно до концепції «гуманітарна допомога останньої інстанції», допомога буде надаватися тільки в умовах надзвичайної ситуації, і не полягатиме у забезпеченні довгострокового житла або плануванні довгострокового розміщення».

³⁵ UNHCR's Global Strategic Directions for 2017-2021.

³⁶ Commitment to Action: Transcending humanitarian development divides, Changing people's lives: From Delivering Aid to Ending Need (2016).

найбільш уразливим, перш за все, у зоні 1, де виявлено найбільші потреби. Допомога на індивідуальному рівні буде орієнтована на тих, у кого є особливі потреби, в тому числі меншини, люди похилого віку в групі ризику, неповні сім'ї, очолювані жінками, люди з інвалідністю, жертви сексуального та гендерного насильства, діти в групі ризику та особи, які потребують захисту (включаючи представників ЛГБТІ-спільнот).

Певні проблеми у сфері захисту стосуються усіх категорій осіб, що знаходяться під опікою УВКБ ООН в Україні. До списку цих проблем входить дискримінація, а також правові та адміністративні перешкоди у реалізації прав. УВКБ ООН приділятиме першочергову увагу цим питанням і шукатиме шляхи інтеграції своїх програмних інтервенцій для досягнення кращої взаємодії та ефективності.³⁷ Основними інтервенціями, які охоплюють багато сфер, є програми з протидії дискримінації, правова допомога через неурядові організації, правовий захист і сприяння розвитку потенціалу місцевих неурядових організацій та державних партнерів, зокрема, центрів надання безкоштовної правової допомоги.

Хоча кількість біженців є невеликою, з огляду на свій мандат на міжнародний захист та знаходження рішень для біженців, УВКБ ООН продовжуватиме стимулювати розвиток системи надання притулку та місцевої інтеграції біженців в Україні. З тих же причин пріоритетом для УВКБ ООН також є запобігання та усунення проблеми безгромадянства.

Стратегічна ціль № 1: Біженці, шукачі притулку та особи без громадянства

До 2022 року шукачі притулку матимуть доступ до більш справедливих та ефективних процедур. Уряд України та місцеві громадські організації сприятимуть інтеграції все більшого числа біженців, тоді як УВКБ ООН забезпечуватиме добровільну репатріацію та переселення для невеликої кількості біженців. Особи, в яких немає документів, матимуть доступ до справедливих та ефективних процедур для підтвердження їхнього громадянства чи безгромадянства. Для досягнення цієї мети будуть реалізовані наступні програмні пріоритети:

Біженці та шукачі притулку

- Зміцнення потенціалу Державної міграційної служби України та судової системи шляхом проведення тренінгів, навчання, заходів щодо забезпечення якості та регулярного обміну інформацією з метою забезпечення справедливої та ефективної процедури визначення статусу біженця, в тому числі, шляхом регіональної співпраці;
- Тісна співпраця з Державною прикордонною службою України та іншими відповідними виконавчими органами, такими як Служба безпеки України, в тому числі, моніторинг, постійне спілкування, проведення навчальних заходів та регіональних круглих столів стосовно доступу шукачів притулку на територію України (особливо стосується міжнародних аеропортів) та захисту біженців та шукачів притулку в контексті змішаної міграції;
- Відстеження ситуації шукачів притулку під час імміграційного утримання та надання їм правової допомоги; адвокація за альтернативи імміграційному утриманню під вартою;
- Адвокація за внесення змін до законів про надання притулку та інтеграцію, які відповідають міжнародним та європейським стандартам у сфері захисту біженців; тісна співпраця з Міністерством внутрішніх справ у розробці проектів нормативно-правових актів;
- Надання через місцеві НУО безоплатної правової допомоги біженцям та шукачам притулку в процедурі надання захисту та реалізації громадянських, соціальних та економічних прав, а також доступу до державних послуг. Надання підтримки центрам безкоштовної правової допомоги у поступовому розвитку їхнього потенціалу щодо ведення справ шукачів притулку.
- Співпраця з державними та місцевими органами влади, громадськими організаціями та біженцями для формування та запровадження оновленої стратегії інтеграції біженців, акцентуючи увагу на засобах до існування, застосовуючи підхід на рівні громад, включаючи вирішення проблем жінок-біженців. Адвокація за включення біженців до програм забезпечення засобів до існування, які запроваджуються іншими організаціями, УВКБ ООН працюватиме над питаннями

³⁷ Інтеграція програм для різних груп населення під опікою УВКБ ООН є однією з рекомендацій, отриманих у результаті проведення зовнішньої оцінки діяльності УВКБ ООН в Україні (серпень 2017 р.).

засобів до існування для біженців для вирішення їхніх особливих потреб. Жодна інша організація зараз не готова взяти на себе цю роль;

- Забезпечення базових потреб найбільш вразливих біженців та шукачів притулку, приділяючи серед них особливу увагу жінкам у групі ризику, неповнолітнім без супроводу та розлученим дітям, людям з інвалідністю та людям, які потребують особливого захисту (включаючи ЛГБТІ), шляхом надання грошової допомоги, у міру можливості; підтримка запровадження програм сприяння добровільному поверненню;
- Використання переселення в якості інструменту захисту осіб, котрим загрожує серйозна небезпека, та котру неможливо ефективно вирішити в Україні.
- Зміцнення потенціалу місцевих НУО у сфері адвокації, а також надання захисту та допомоги біженцям;
- Проведення громадських інформаційних кампаній та розробка стратегії комунікації, щоб протистояти зростаючим настроям проти біженців.

Особи без громадянства

- Проведення адвокації за спрощення процедур надання або підтвердження українського громадянства для тих, хто має на нього право, а також видачі відповідних документів, у контексті Глобальної кампанії УВКБ ООН щодо вирішення проблеми безгромадянства до 2024 року;
- Підтримка розвитку державної процедури визначення статусу особи без громадянства та просування інших змін до законодавства з метою покращення захисту осіб без громадянства відповідно до міжнародних стандартів;
- Налагодження зв'язку зі спільнотами з визначеним ризиком безгромадянства, приділяючи особливу увагу спільноті ромів.
- Надання правової допомоги особам, які ризикують опинитися без громадянства, та особам без громадянства; надавати їм індивідуальну допомогу в отриманні документів, необхідних для підтвердження їхнього громадянства або статусу як особа без громадянства;
- Підтримка заходів, спрямованих на спрощення реєстрації народження дітей, які народилися на НПУТ, а також дітей, які народилися у сім'ях шукачів притулку, у співпраці з ЮНІСЕФ та іншими партнерами.

Стратегічна ціль № 2: ВПО та особи під загрозою переміщення, які проживають уздовж лінії розмежування (Зона 1)

До 2022 р. найбільш критично важлива гуманітарна допомога та допомога у сфері захисту ВПО та осіб під загрозою переміщення, буде надаватися шляхом міжвідомчого реагування уздовж лінії розмежування, тоді як УВКБ ООН надаватиме допомогу у сферах захисту та невідкладної допомоги з ремонтом житла та НПД, а також надаватиме екстрену допомогу в партнерстві з урядом, неурядовими організаціями та громадами.

Обсяг інтервенцій на НПУТ і ПУТ відрізнятиметься в залежності від наявності гуманітарного доступу, визначених потреб та діяльності інших організацій. На ПУТ УВКБ ООН проводитиме адвокацію та підтримуватиме державний механізм, який забезпечить належну координацію реагування. На НПУТ УВКБ ООН продовжуватиме надавати підтримку місцевим НУО та громадським об'єднанням у наданні гуманітарної допомоги та допомоги у сфері захисту. Під час реагування особлива увага буде приділятися меншинам, особам похилого віку (переважно більшість з яких складають жінки), а також людям з інвалідністю, оскільки їхнім потребам інші організації у сфері захисту приділяють меншу увагу. Для досягнення цієї мети будуть застосовуватися наступні програмні пріоритети:

Захист

- Проведення моніторингу ситуації в сфері захисту, надання правових консультацій, правова допомога та представництво інтересів. Підтримка розвитку механізмів перенаправлення між державними та неурядовими партнерами.

- Підтримка тих ініціатив на рівні громад, які сприяють освіті, розвитку навичок та потенціалу постраждалого населення з метою організації надзвичайного реагування та забезпечення власного захисту;
- Підтримка існуючих мереж місцевих громад та центрів на рівні громад, з метою охоплення ВПО в сільських і міських районах, приділяючи особливу увагу найбільш незахищеним верствам населення (представникам меншин, людям похилого віку та людям з інвалідністю);
- Мобілізація участі громадськості в питаннях, що стосуються запобігання та реагуванню на сексуальне та гендерне насильство. Надання правової допомоги постраждалим як особлива роль УВКБ ООН у заходах комплексного реагування на проблеми сексуального та гендерного насильства під керівництвом ФН ООН.
- Надання індивідуального захисту ВПО з особливими потребами (напр., представникам меншин, людям похилого віку з групи ризику, людям з інвалідністю), при можливості надаючи грошову допомогу;
- Підтримка та сприяння прийняттю та виконанню законів та інших актів, які захищають права осіб, які проживають у районах, розташованих уздовж лінії розмежування, приділяючи особливу увагу питанням безпеки, свободи пересування, правам на житло, землю та майно, доступу до соціальних та економічних прав;
- Ведення діалогу стосовно покращення гуманітарного доступу на НПУТ.
- Підтримка заходів, які полегшують свободу пересування через лінію розмежування та вздовж неї;
- Забезпечення захисту шляхом забезпечення присутності на місцях уздовж лінії контакту;
- Керівництво Кластером з питань захисту при виконанні поступової передачі координаційної ролі державним структурам у 2019 році.

Житло та непродовольчі товари

- Інвестування у розвиток готовності та здатності до реагування на надзвичайні ситуації місцевих організацій та установ, визнання їх у якості реагуючої сторони на місцевому рівні, а також підтримка їхньої провідної ролі в механізмах координації реагування;
- Надання невідкладної допомоги у сферах захисту, житла та НПД постраждалому від конфлікту населенню, ВПО, особам під загрозою переміщення та тим, хто повернувся;
- Виконання легкого, середнього та капітального ремонту житла у відповідності до основних принципів Кластера з питань житла, щоб покрити існуючі гуманітарні потреби у сфері житла (у співпраці з іншими організаціями) до кінця 2018 року на ПУТ і протягом принаймні 4-5 років на НПУТ, залежно від наявності доступу та розвитку конфлікту; відповідно, збереження здатності гнучко реагувати на нові руйнування. УВКБ ООН приділятиме особливу увагу інтервенціям у сфері житла на НПУТ, оскільки на цій території є велика необхідність у допомозі, і мало організацій здатні її надати. Допомога у сфері житла не буде надаватися у зонах частих обстрілів;
- Підтримка державних програм, спрямованих на надання альтернативного житла сім'ям, які проживають у небезпечних зонах уздовж лінії розмежування, гарантуючи, що будь-які програми переселення дотримуються принципів добровільності та інформованої згоди, а також включають процесуальні гарантії та засоби захисту, забезпечення належного житла та компенсації;
- Інтеграція питань захисту (включаючи права на житло, землю та майно) у всю діяльність у сфері житла;
- Покращення якості соціальної інфраструктури уздовж лінії розмежування шляхом реалізації проектів підтримки громад, реалізовані у співпраці з місцевими організаціями та установами та за використання підходу на рівні громад;
- Програма з підготовки до зими в період 2017-2020 рр. не входить у пріоритетні плани УВКБ ООН, але може бути реалізована за наявності потреби населення у такій програмі, а також донорських коштів;
- Збір та аналіз інформації про пошкодження та руйнування житла, в тому числі на НПУТ, з метою полегшити планування гуманітарного реагування;
- Керівництво Кластером з питань житла при виконанні поступової передачі координаційної ролі державним структурам у 2018 році; УВКБ ООН продовжуватиме секторну підтримку на місцевому рівні за необхідності.

Стратегічна ціль № 3: ВПО, ті, хто повернувся, та особи під загрозою переміщення, які проживають на непідконтрольній уряду території (Зона 2)

До 2022 р. ВПО, тим, хто повернувся, та особам під загрозою переміщення на НПУТ буде надана гуманітарна допомога та допомога у сфері захисту, водночас як завдяки миротворчим ініціативам вдасться нейтралізувати умови, які спричиняють переміщення та перешкоджають поверненню.

Враховуючи характерну непередбачуваність ситуації на НПУТ та відсутність політичного рішення, рівень участі УВКБ ООН в Україні буде визначатися залежно від розвитку ситуації та переглядатися кожні два роки. За існуючих обставин, протягом першого дворічного періоду 2018-2019 рр. УВКБ ООН дотримуватиметься наступних програмних пріоритетів:

Захист

- Підтримка ініціатив на рівні громад, які сприяють освіті, розвитку навичок та потенціалу постраждалого населення з метою забезпечення їхнього власного захисту.
- Надання індивідуальної допомоги, особам з особливими потребами серед ВПО та тих, хто повернувся;
- Мобілізація громад щодо попередження та реагування на випадки сексуального та гендерного насильства;
- Адвокація щодо покращення умов пересування між НПУТ\Автономною Республікою Крим і підконтрольними уряду територіями;
- Покращення пропускних можливостей, гуманітарних умов і захист прав на КПВВ. Підтримка надання адміністративних послуг та безкоштовної юридичної допомоги у безпосередній близькості до КПВВ.
- Адвокаційна кампанія щодо здійснення всіх можливих заходів, що сприяють захисту прав громадян України, які проживають на непідконтрольній уряду територіях і в Автономній Республіці Крим. Сюди входять питання доступу до пенсій та усіх видів соціальної допомоги, а також отримання документів, що посвідчують особу і реєстрація свідоцтв про народження державними органами влади, а також інші заходи.
- Надання інформації жителям НПУТ про те, як реалізовувати свої права на ПУТ.
- Підтримка інших заходів, що сприяють зміцненню зв'язків між жителями ПУТ і НПУТ.

Житло та непродовольчі товари

- Легкий, середній та капітальний ремонт, а також реконструкція житла;³⁸
- Оцінка потреб осіб, які повернулися на НПУТ, і розробка програми реагування, включаючи проекти підтримки спільнот.

Стратегічна ціль № 4: ВПО на підконтрольній уряду території (Зона 3).

До 2022 року захист прав ВПО буде покращено шляхом: (i) подальшої розробки та реалізації українського законодавства і політики, спрямованих на забезпечення всіх громадян України можливістю в повній мірі реалізовувати свої права без дискримінації за місцем походження або реєстрації як ВПО; (ii) реалізації підходу на рівні громад, який сприяє соціальній згуртованості суспільства і бере до уваги особливі потреби ВПО у сфері захисту. Будуть знайдені довгострокові рішення щодо внутрішнього переміщення завдяки новим законодавчим та політичним заходам, які полегшать інтеграцію ВПО та створять умови для добровільного повернення. Для досягнення цієї мети УВКБ ООН дотримуватиметься наступних програмних пріоритетів:

Захист

- Сприяння прийняттю законів та постанов стосовно ВПО, що відповідають міжнародним стандартам, шляхом здійснення правового аналізу законопроектів, а також технічної підтримки і

³⁸ На НПУТ є райони, які пережили збройний конфлікт у 2014-2015 рр., але знаходяться поза межами поточної лінії розмежування. Оскільки в цій зоні працює мало гуманітарних організацій, багато будинків досі не відремонтовані. Це пояснює, чому УВКБ ООН продовжує здійснювати діяльність у сфері житлом в районах НПУТ, які знаходяться далі від лінії розмежування.

навчання членів парламенту, державних правозахисних інституцій, відповідних органів влади та партнерів; залучення громадськості та спільнот ВПО до процесу розробки законодавства і політики.

- Створення бази даних з метою захисту інтересів ВПО шляхом проведення моніторингу захисту та аналізу тенденцій у сфері захисту ВПО.
- Надання правової інформації, консультацій, допомоги та представництво в суді для ВПО в областях з найбільшою кількістю ВПО через партнерів з числа неурядових організацій, поступово зменшуючи обсяги такої допомоги, по мірі розвитку потенціалу державних центрів надання безоплатної правової допомоги до кінця 2019 року; тоді ці центри зможуть опрацювати більшу кількість і ширший діапазон справ, пов'язаних з переміщенням;
- Підтримка державних центрів безоплатної правової допомоги, щоб поступово розвинути їхню спроможність реагувати на справи, пов'язані з переміщенням;
- Підтримка розвитку ефективних консультативних механізмів неурядовими та державними партнерами в окремих географічних зонах.
- Співпраця з судовою системою у питаннях захисту прав ВПО, в тому числі шляхом навчання та підтримки стратегічно важливих судових процесів.
- Поступове припинення надання індивідуальної допомоги у сфері захисту в 2018 році.
- Підтримка місцевих ініціатив на рівні громад, які сприяють освіті, розвитку навичок та потенціалу постраждалого населення з метою забезпечення їхнього власного захисту, та надання допомоги ВПО інтегруватися у приймаючі громади.
- Зміцнення потенціалу місцевих неурядових організацій у сфері адвокації, захисту та допомоги ВПО.
- Зміцнення потенціалу Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, а також інших галузевих міністерств, з метою захисту ВПО та розширення їхнього доступу до всіх державних послуг без дискримінації.
- Підтримка та зміцнення потенціалу органів влади та місцевих громад у боротьбі з нетерпимістю та дискримінацією стосовно ВПО. Проведення, заохочення та підтримка заходів з інформування громадськості, спрямованих на захист ВПО. Забезпечення більшої інформованості громадськості про проблеми вимушених переселенців та покращення ставлення до ВПО в суспільстві.

Довгострокові рішення

- Створення бази даних з метою адвокації знаходження довгострокових рішень ВПО шляхом аналізу намірів і потреб ВПО, а також умов для їхнього захисту;
- Стимулювання процесів прийняття законів і стратегій, які полегшують інтеграцію ВПО, а також розвиток та впровадження всеохоплюючої стратегії довгострокових рішень;
- Співпраця з міжнародними учасниками процесу розвитку та фінансовими установами з метою включення ВПО до стратегій, інструментів планування та фінансування програм розвитку до 2020 року, з акцентом на плануванні у сфері захисту та з урахуванням небезпеки конфліктних ситуацій, використовуючи підхід, заснований на участі громад та спільної оцінки потреб;
- Здійснення адвокації щодо включення ВПО та приймаючих громад у спільні процеси планування та виконання, розроблені державними установами та ООН, а також втілення цих планів, приділяючи особливу увагу Компоненту IV Рамкової програми допомоги Організації Об'єднаних Націй, яка зосереджується на відновленні на сході України, і для якої УВКБ ООН готує проект економічного відновлення у співпраці з ФАО та МОП;
- Надання координації та консультацій у сфері захисту для державних програм та програм партнерів у сфері розвитку, спрямованих на покращення доступу до доступного та постійного житла, включаючи соціальне; підтримка заходів з надання захисту у проектах соціального житла (наприклад, шляхом визначення відповідних бенефіціарів, контролю доступності, сприяння соціальній згуртованості і т.д.) до 2020 року;
- Підтримка пілотних проектів, спрямованих на знаходження рішень житлових проблем осіб, які проживають у місцях компактного проживання;
- Розширення програми міст солідарності з метою сприяння інтеграції та обміну кращим досвідом.

V. Ключові зацікавлені сторони та партнери

УВКБ ООН створило мапу та аналіз розподілу зацікавлених сторін в Україні з метою огляду кількості організацій, які надають допомогу у сфері захисту та знаходження рішень для всіх осіб під опікою УВКБ ООН в Україні. Складаючи мапу, УВКБ ООН визначило 129 організацій з різних сфер діяльності: державні (органи центральної влади, обласні та місцеві адміністрації), *де-факто* влада, міжнародні організації та організації у сфері розвитку, агентства ООН, донори, місцеві та міжнародні НУО, приватні компанії, ЗМІ, наукові та релігійні організації, авторитетні особи та діаспори. Завдяки залученню багатofункціональної команди в Києві та у польових офісах, УВКБ ООН проаналізувало 57 ключових зацікавлених сторін з точки зору їхнього рівня інтересу, впливу, можливостей та потенційного внеску в стратегію та партнерство.

УВКБ ООН працює з державними партнерами на міському, обласному та державному рівнях. Державні партнери – адміністрації міст і областей - надають державні послуги і сприяють захисту та інтеграції. Військово-цивільні адміністрації Донецької та Луганської областей координують гуманітарне реагування уздовж лінії розмежування на ПУТ. На державному рівні УВКБ ООН співпрацює з парламентом і ключовими міністерствами (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО, Міністерство соціальної політики, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ) і службами (Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Державна служба надзвичайних ситуацій) у сфері розробки законодавства, стратегій та норм. Омбудсмен з прав людини є критично важливим партнером, оскільки особлива ситуація з ВПО, біженцями та особами без громадянства інтегрована до Національної стратегії у сфері прав людини в Україні. Координаційний центр надання безоплатної правової допомоги розпочав надавати безкоштовну правову допомогу ВПО по всій країні у 2017 році і має значний потенціал для покращення захисту прав ВПО.

В Україні є добре розвинуте громадянське суспільство, яке мобілізувалося навколо проблем ВПО. Місцеві неурядові організації мають потенціал продовжувати відігравати свою і без того вкрай важливу роль у забезпеченні захисту і допомоги, а також сприяння пошуку рішень, протягом тривалого часу після того, як міжнародні організації згорнуть свою діяльність в Україні. УВКБ ООН приділятиме пріоритетну увагу партнерству з місцевими неурядовими організаціями та інвестуватиме в збільшення їхнього потенціалу. Особи під опікою УВКБ ООН приймають активну участь в ініціативах розвитку громад і груп, які сприяють реалізації нашої стратегії. Вони також співпрацюють з багатьма місцевими неурядовими організаціями.

В даний час УВКБ ООН співпрацює з іншими агентствами ООН і гуманітарними організаціями у складі Групи організацій в Україні, що займаються гуманітарними питаннями, та системи кластерів. Цілком ймовірно, що структура гуманітарної координації зміниться протягом 2018-2019 рр., оскільки готовність державних органів перейняти відповідальність за координацію гуманітарної діяльності зростає. УВКБ ООН планує до кінця 2018 року поетапно завершити діяльність Кластера з питань житла, а до кінця 2019 року – Кластера з питань захисту, але продовжить координацію в різних сферах на місцях на підтримку держави у її провідній ролі в цих питаннях.

Організації у сфері розвитку розширюють свою діяльність в Україні. Їхня діяльність пов'язана як з реформою, яка відбувається в масштабах всієї країни в багатьох секторах, так і з відновленням від наслідків кризи на сході України. УВКБ ООН працюватиме з цими організаціями з метою включення питань захисту та знаходження рішень для ВПО, біженців та осіб без громадянства до державної програми реформ, наприклад, у сфері реєстрації місця проживання, управління даними, мобільності соціальних послуг та житлової політики. Взаємодія з міжнародними фінансовими установами, такими як Світовий банк і Європейський інвестиційний банк, має вирішальне значення, оскільки вони приносять Україні значні фінансові ресурси та досвід.

Організації у сфері розвитку також підтримують відновлення від наслідків конфлікту на сході України. Рамкова програма партнерства між Урядом України та ООН, яка має бути підписана восени 2017 року, являє собою загальну стратегію партнерства між Урядом України та системою ООН на 2018-2022 рр. УВКБ

ООН разом із МОМ координувало розробку свого четвертого Компонента, який фокусується на відновленні та соціальній згуртованості на сході України. УВКБ ООН сприятиме досягненню державних пріоритетів розвитку, в тому числі, цілей сталого розвитку, затверджених ООН, приділяючи особливу увагу цілі № 16 (мир, справедливість і сильні установи). УВКБ ООН також співпрацює з МОП та ФАО в підготовці проекту відновлення економіки в рамках Багатостороннього цільового фонду.

Аналіз зацікавлених сторін показує, що інші учасники мають порівняльну перевагу в керівництві відповідними заходами в різних сферах. Агентства ООН продовжують очолювати свої кластери і субкластера. Інші організації розробили спеціальні програми в областях з великою присутністю ВПО. ПРООН та МОМ реалізують програми забезпечення засобів до існування; ЮНІСЕФ, ФН ООН і Світовий банк працюють у сфері вирішення психосоціальних проблем. З цієї причини УВКБ ООН не планує діяльність, пов'язану із засобами для існування і психосоціальною допомогою.

Що стосується питань захисту, УВКБ ООН здійснює спільну адвокацію та перенаправлення до партнерів, які мають переваги у конкретній сфері. Наприклад, ЮНІСЕФ очолює субкластер і реалізовує масштабні програми у сфері захисту дітей, а ФН ООН взяв на себе роль координатора і реалізовує програми у сфері протидії сексуальному та гендерному насильству. Інші агентства тримають лідерство у сфері прав людини (УВКПЛ), захисту цивільних осіб (ОБСЄ, УВКПЛ, МКЧХ), протимінної діяльності (ПРООН, ОБСЄ) та законодавчих ініціатив (місцеві НУО). Основна увага УВКБ ООН у сфері захисту приділяється правовому захисту та підтримці, включаючи стратегічні судові справи, що охоплюють широкий спектр питань, пов'язаних з переміщенням, таких як реєстрація і документація, доступ до соціальних і економічних прав, свобода пересування, протидія дискримінації та знаходження рішень. В той час як Норвезька рада у справах біженців координує технічну робочу групу з питань житла, землі і майна (ЖЗМ), УВКБ ООН планує розвивати додаткові можливості у сфері ЖЗМ з наступних причин: охоплення, важливість і складність питань ЖЗМ в Україні; зобов'язання УВКБ ООН у сферах житла та захисту; а також важливість житла для довгострокових рішень.

VI. Ресурси та управління

Незважаючи на затяжну конфліктну ситуацію, політичний глухий кут і превалюючі ризики раптових спалахів бойових дій, через що виникають гуманітарні потреби, донорська підтримка гуманітарної діяльності у 2018-2019 роках і надалі зменшуватиметься. В Україні буде менше міжнародних гуманітарних організацій. УВКБ ООН підтримуватиме довгострокову присутність в зонах 1 і 2, зважаючи на свої сильні сторони в умовах надзвичайної гуманітарної ситуації, одночасно збільшуючи активність у сфері захисту і знаходження рішень.³⁹ У зоні 3 УВКБ ООН поступово згортатиме свою діяльність з надання допомоги ВПО, одночасно активізуючи свою взаємодію з організаціями, які займаються питаннями відновлення та розвитку, заохочуючи їх до більш активного залучення, а також до роботи над місцевою інтеграцією ВПО та реінтеграцією тих, хто повернувся.

Щоб ефективно реагувати в зоні 1, УВКБ ООН переміщуватиме свої ресурси ближче до зони оперативного втручання поблизу лінії розмежування, де гуманітарні потреби і потреби в захисті є найбільш гострими. Фізична та політична географія зони 1 створює оперативні проблеми: це довга вузька смуга (близько 500 км в довжину і 40 км в ширину) з поганими дорогами і поганими погодними умовами взимку; тут УВКБ ООН одночасно співпрацює з трьома ворогуючими сторонами: Урядом України, *де-факто* владою НПУТ Донецької області та *де-факто* владою НПУТ Луганської області. УВКБ ООН має бути представлене на досить високому рівні, щоб правильно оцінювати ситуацію та своєчасно приймати рішення. Надання захисту шляхом присутності є важливим для регіону, в якому триває конфлікт. УВКБ ООН повинно мати змогу гнучко та швидко реагувати на нові надзвичайні ситуації.

З цією метою регіональний офіс у Дніпрі переїде до Слов'янська на початку 2018 року під керівництвом свого голови. Два польових офіси на ПУТ – у Северодонецьку та Маріуполі – будуть реорганізовані з

³⁹ Як зазначено в Огляді гуманітарних потреб на 2017 рік щодо географічної спрямованості діяльності в області розвитку, «малоймовірно, що організації, що займаються процесами відновлення та розвитку, працюватимуть на НПУТ або у зоні ПУТ уздовж лінії розмежування, і це активно сприятиме створенню зони ризику «соціально-економічної ізоляції».

оновленням і перекваліфікацією ряду місцевих співробітників, щоб пристосуватися до нових реалій і зміцнити місцевий кадровий потенціал, з тим щоб забезпечити належний перехід до можливого подальшого зменшення кількості міжнародних співробітників у 2019-2022 рр. УВКБ ООН сприятиме розвитку потенціалу місцевих партнерів і державних установ, які працюють уздовж лінії розмежування на ПУТ, у сфері управління, оперативної діяльності та захисту, з метою створення мережі, яка зможе оперативно і ефективно реагувати на нові кризи. Залежно від інтенсивності конфлікту та потреб, які виникають, УВКБ ООН може скоротити польові офіси, що уздовж лінії розмежування на ПУТ (у Северодонецьку та Маріуполі) до польових підрозділів, очолюваних національними радниками в 2019-2020 рр.

УВКБ ООН зберігатиме свою присутність на місцях на НПУТ, маючи стратегічний інтерес у підтримці тих, хто повернувся, запобіганні переміщенню і закликаючи до миру. З огляду на політичні складнощі на НПУТ, два польові офіси в Донецьку і Луганську будуть, як і раніше, очолюватися міжнародними співробітниками. У кожному польовому офісі буде один національний радник, який буде виступати в якості резерву, в той час як голова цього офісу перебуває у відпустці. УВКБ ООН буде підтримувати національних радників, призначених у 2018 році, шляхом розвитку їхнього потенціалу у сферах управління, оперативної діяльності та захисту.

Група організацій в Україні, які займаються гуманітарними питаннями (англ. - НСТ) ще не завершила розробку своїх планів з перебудови структури координації гуманітарної діяльності, що ускладнює плани УВКБ ООН щодо залучення його персоналу до координаційної діяльності. В даний час планується скасування посади координатора Кластера з питань житла в середині 2018 року і координатора Кластера з питань захисту до кінця 2019 року. Однак ці плани, можливо, доведеться переглянути в залежності від підходу, узгодженого Групою організацій в Україні, які займаються гуманітарними питаннями. УВКБ ООН зберігатиме потенціал для секторального керівництва у сфері житла на місцевому рівні та у сфері захисту (у Києві та на місцевому рівні). Крім того, УВКБ ООН співпрацюватиме з іншими агентствами ООН з метою ефективнішої координації дій між гуманітарними організаціями та організаціями у сфері розвитку. Залежно від обсягу діяльності у сфері житла в 2019-2022 рр., УВКБ ООН може скоротити свої закупівлі та персонал свого відділу закупівель.

УВКБ ООН необхідно буде активізувати адвокаційну діяльність і координацію з основними партнерами, включаючи партнерів у сфері розвитку, як на центральному та і регіональному рівнях. З 2018 року, з метою забезпечення належної адвокації та координації з партнерами у сфері розвитку, УВКБ ООН призначить старшого радника з питань розвитку. Акцентуючи увагу на адвокації та знаходженні довгострокових рішень, УВКБ ООН зберігатиме сильний потенціал у сфері правового аналізу, моніторингу захисту та управління інформацією, які мають вирішальне значення для створення надійної бази доказів для прийняття рішень.

Регіональне Бюро Європи УВКБ ООН та Представництво УВКБ ООН в Україні
8 січня 2018 р.