



Залученість внутрішньо переміщених осіб



Фото: УКГС в Україні/А.В.Шуваєв

КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ

- Пов'язати заходи з підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з їхніми потребами, а не з реєстрацією ВПО; наявність довідки про взяття на облік ВПО не має бути передумовою для одержання послуг і реалізації прав.
 - Збирати цілісні та надійні дані щодо кількості, місцезнаходження й умов життя ВПО у різних регіонах країни, для подальшого використання під час розроблення відповідних політик і програм.
 - Прийняти Стратегію інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення та План дій до неї, разом із регіональними/локальними планами та програмами дій. Забезпечити ефективне впровадження стратегій, планів дій і програм, включно з виділенням достатнього фінансування.
- Забезпечити залучення ВПО до процесів ведення політики й прийняття рішень на всіх рівнях.
 - Забезпечити доступ ВПО до заходів правосуддя перехідного періоду, зокрема надання компенсацій.
 - Диверсифікувати довгострокові рішення щодо надання житла для ВПО, зокрема житлові програми, позики з низькими процентами та доступ до компенсації за зруйноване й пошкоджене житло; забезпечити достатнє фінансування для впровадження цих рішень.

ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНУ ЗГУРТОВАНІСТЬ

У разі виконання Урядом України цих рекомендацій ВПО зможуть за бажанням повністю інтегруватися у нові громади, де вони проживають. Вони голосуватимуть на місцевих виборах разом зі своїми співгромадянами, інвестуватимуть у свої домівки та підприємницьку діяльність та вважатимуться місцевими мешканцями. Вони зможуть вільно обирати своє місце проживання. Українці з різних частин країни поглиблюють соціальні зв'язки один з одним. Оскільки політика держави передбачатиме рівне ставлення до всіх громадян незалежно від регіону походження, ВПО матимуть більшу довіру до державних установ.

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» декларує такі зобов'язання як: «ніхто не буде залишений осторонь» і «ми прагнутимемо охопити насамперед тих, хто знаходиться у найвіддаленіших районах». У ній ВПО визначається як вразлива група, що має одержати більший обсяг прав завдяки зусиллям із впровадження Цілей сталого розвитку (ЦСР) і робиться сильний наголос на залученості.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

За даними Міністерства соціальної політики України, станом на 27 січня 2021 р., в Україні зареєстровано 1 459 086 ВПО.¹ За оцінками ООН, приблизно 745 000 ВПО проживають більш постійно на підконтрольних Уряду України територіях (ПУТ).²

Дані дослідження Міжнародної організації з міграції (МОМ) демонструють, що деякі умови для ВПО з часом покращилися. Наприклад, ВПО на ПУТ мають доступ до освіти та медичних послуг. Тим не менш, рівень зайнятості та середній дохід ВПО за минулий рік не змінювалися, і доходи зареєстрованих ВПО значно нижче середніх доходів на сім'ю по Україні і нижчі за прожитковий

¹ Міністерство соціальної політики України; <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

² Огляд гуманітарних потреб для України на 2021 р. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_2021-eng_-_2021-02-09.pdf

мінімум.³ Станом на 2020 р. рівень зайнятості серед ВПО перебував на рівні 46%, на противагу 58% в середньому по країні. Щоб одержати доступ до виплат і компенсацій, переміщені особи вимушені долати фізичні й адміністративні перешкоди.⁴ Профілювання, проведене Норвезькою радою у справах біженців в Україні, демонструє, що одна з головних відмінностей між переміщеним і не переміщеним населенням пов'язана з доступом до адекватного житла і засобів існування, тоді як витрати на житло (орендна плата та вартість комунальних послуг) часто становлять найбільшу частку бюджету домогосподарств ВПО. Відсутність доступу до житла та прогнозованих доходів є основними причинами, через які багато з них, особливо особи похилого віку, повертаються до непідконтрольної Уряду України території (НПУТ), зберігаючи, однак, реєстрацію ВПО. Доступ до житла і засобів до існування, зокрема прогнозованого доходу, є головними чинниками, що впливають на рішення ВПО залишитися, повернутися або продовжити переміщення, зокрема за кордон.⁵

Згідно опитування МОМ, 82% опитаних ВПО повідомили, що залишаються в нинішньому місці проживання понад три роки, а 39% - не мають наміру повернутися.⁶ Отже, доступ до засобів існування та можливостей працевлаштування, адекватне житло та рівний доступ до базових послуг мають усе більшою мірою надаватися ВПО у тих місцевостях, де вони проживають нині.⁷

Переміщення триває понад шість років, і ВПО — як особисто, так і групами у громадах — досягли для себе неймовірного прогресу. Люди досягають довгострокових рішень і їх перестають розглядати як ВПО, коли вони «більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їхнім переміщенням і... можуть користуватися своїми правами без дискримінації, що виникає у зв'язку з переміщенням».⁸

«Мені 62 роки. Я не можу тут інтегруватися, поки не буду впевнена, що у випадку втрати роботи та орендованого житла я не опинюся на вулиці. Я не хочу закінчувати своє життя на смітнику через відсутність житлових програм для ВПО, які не можуть вирішити свої житлові проблеми без державної підтримки».

Жінка-пенсіонерка під час юридичної консультації в громадському центрі

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ Й РЕКОМЕНДАЦІЇ

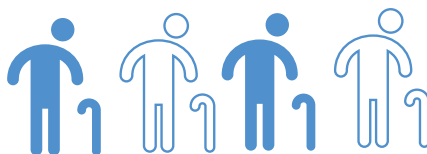
Політика перетворює реєстрацію ВПО на постійний статус



Поточна політика уряду пов'язує доступ до різних прав і послуг із реєстрацією ВПО. Наприклад, пенсіонери, які збудували новий дім на ПУТ, мають залишатися зареєстрованими як ВПО, щоб отримувати пенсії та соціальні виплати. Хоча Уряд вніс зміни у деякі нормативні документи, цю проблему усе ще не вирішено. Пенсіонери, які проживають на НПУТ, змушені реєструватися ВПО на ПУТ, щоб мати доступ до пенсійних виплат.⁹

Аналогічно, приватні підприємці, які були зареєстровані та провадять діяльність на НПУТ, зобов'язані реєструватися в якості ВПО з метою отримання доступу до податкових та інших адміністративних

1,4 млн*
Внутрішньо переміщені
особи



Понад 50%
з них
літні
люди

*Джерело: МСП, 5 лютого 2019 р.

3 МОМ, Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами, червень 2020 р. https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_17_eng_web.pdf

4 МОМ, Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами, червень 2020 р. https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_17_eng_web.pdf

5 Норвезька рада у справах біженців в Україні, «Профілювання ситуації ВПО в Луганській області», грудень 2020 р., <https://www.nrc.no/resources/reports/profiling-of-IDP-situation-in-luhansk-region-ukraine/>

6 МОМ, Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами, червень 2020 р. https://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_17_eng_web.pdf

7 Огляд гуманітарних потреб для України на 2021 р. https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hno_2021-eng_-_2021-02-09.pdf

8 Рамкова програма МПК з пошуку довгострокових рішень для внутрішньо переміщених осіб, <https://www.unhcr.org/50f94cd49.pdf>

9 Більше див.: Інформаційна довідка ООН «Виплата пенсії ВПО та особам, які проживають на територіях, непідконтрольних Уряду на сході України», січень 2020 р., https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2020/03/Briefing-Note-on-Pensions_2020.pdf

послуг, пов'язаних з підприємницькою діяльністю. Згідно з поточною практикою органи влади реєструють дітей, народжених від батьків-ВПО, в якості ВПО, що створює нове покоління внутрішньо переміщених осіб, які ніколи не мали досвіду переміщення.

Батьки-ВПО зацікавлені реєструвати своїх новонароджених дітей як ВПО, оскільки вони отримують певні пільги, такі як фінансова допомога чи звільнення від черг у державні дитячі садочки. Інші адміністративні послуги, такі як медичні послуги та соціальні виплати, пов'язані з інвалідністю, також прив'язані до зареєстрованого місця проживання. Відповідно особи з НПУТ мають реєструватися в якості ВПО з метою доступу до цих послуг у громаді, до якої вони перемістилися. Внаслідок цього ВПО, які проживають на ПУТ, не можуть відмовитися від своєї реєстрації ВПО, навіть якщо вони почувають себе інтегрованими у приймаючі громади і мають бажання там залишатися: їхня довідка ВПО є ключем до всіх державних послуг. Ця прив'язка створює реальність, у якій ВПО не мають іншого вибору, окрім як зберігати свою реєстрацію в якості ВПО, що перешкоджає їх включенню до місцевих громад.

Отже, національним органам України бракує повної інформації про точну кількість і місцезнаходження ВПО, їхні потреби, пов'язані з переміщенням і бажаними варіантами довгострокових рішень.

В міжнародному праві внутрішнє переміщення описується як фактичний стан і, на відміну від міжнародного біженського права, не існує нічого подібного до правового «статусу ВПО». Як і інші громадяни України, ВПО мають мати право отримувати нове місце постійного проживання. Нормативні підходи не мають ані карати людей за їхній вибір, ані створювати стимули до перебування зареєстрованими ВПО невизначений період часу. Користь отримують і ВПО, і приймаючі громади, якщо переміщені особи знайдуть нові домівки, роботу, розпочнуть підприємницьку діяльність та збільшать внесок у громади проживання. Метою системи обліку ВПО має бути моніторинг фактичної кількості ВПО для повного врахування особливих потреб, спричинених переміщенням.

Рекомендації:

- Переглянути чинні нормативні підходи щодо прав та пільг для ВПО, базуючи їх на наявних потребах а не на статусі; усунути негативні заохочення для тих, хто інтегрується, та пов'язати надання підтримки до забезпечення довготривалих рішень для ВПО. Внести зміни у поточне законодавство, які забезпечать ВПО рівний доступ до прав без вимоги реєстрації ВПО.
- Переглянути систему обліку ВПО та покращити механізми збору даних щодо кількості, місцезнаходження, потреб і намірів ВПО для інформування відповідних політик і програм.

Потреба в обґрунтованій (доказовій) стратегічній політиці щодо довгострокових рішень



У 2017 р. уряд України прийняв Національну стратегію щодо інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень, а у 2018 р. – відповідний План дій. Обидва документи втратили чинність у 2020 р., водночас вони не були повністю реалізовані через недостатність коштів і координації. Уряд ще не прийняв Стратегію та План дій на наступний період. Прийняття загальнодержавних стратегічних документів є важливим для визначення основних пріоритетів у вирішенні проблем переміщення та для встановлення орієнтирів для обласних і місцевих органів влади під час розроблення їхніх планів і програм дій.

Інтеграція ВПО відбувається насамперед на місцевому рівні. За останні шість років з'явилися декілька позитивних прикладів щодо реалізації політики з підтримки інтеграції ВПО. Регіональні й місцеві органи влади обирають різні підходи: прийняття регіональних стратегій та планів дій, цільові програми для ВПО або розширення наявних програм із включенням ВПО як їх учасників. Проте, без надійних даних, належних бюджетних асигнувань, адекватних процедур впровадження та моніторингу, різні стратегічні документи, ймовірно, і надалі матимуть скоріше декларативний та теоретичний характер.

Рекомендації:

- Прийняти Національну стратегію та План дій щодо інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень на наступний період, які відповідають міжнародним стандартам. Розробити обласні та місцеві програми і плани дій для інтеграції ВПО на основі фактичних даних. Забезпечити достатні бюджетні асигнування і посилити координацію для впровадження цих політик.

«Закон говорить одне, а держава робить протилежне. Тут ви отримуєте право, а не позбавляєте надії. Як ВПО з Донецька, протягом багатьох років, я повинен «забезпечити» своє право на соціальне житло, в той час юрмитися в маленькій кімнаті гуртожитку з незнайомцем.»

Військовий пенсіонер, проживає в гуртожитку в Херсоні

Пошук житлового рішення є найвищим пріоритетом для ВПО



Серед усіх проблем найвищий пріоритет ВПО віддають житловому питанню.¹⁰ Більшість ВПО сплачують високу орендну плату, що становить значну частину їхнього доходу. Більшість орендодавців не пропонують підписання офіційних договорів оренди, що позбавляє орендарів захисту. Коли йдеться про вирішення житлових питань, немає єдиного рішення для кожного, оскільки ВПО та громади, де вони мешкають, мають різні потреби, ресурси й уподобання.

Україна потребує комплексної стратегії з питань забезпечення житлом ВПО, яка б розширила доступність тимчасового і соціального житла для найбільш вразливих осіб, і водночас підтримувала б низку програм забезпечення доступності для ВПО придбання постійного житла. Деякі ВПО є вкрай вразливими і потребують довгострокової підтримки у формі надання соціального житла. Зокрема, соціального житла потребують багато вразливих мешканців колективних центрів. Соціальне житло перебуває у власності місцевих органів влади; отже, такі проекти допомогли б ВПО інтегруватися у місцеві громади. Інші ВПО хотіли б інвестувати щомісячні орендні платежі в рахунок придбання житла. Програми доступного житла, кредити з низькими відсотками або програми оренди з правом викупу, підходять для ВПО, які мають стабільні джерела доходу. Є можливість застосувати поєднання фінансування з державних фондів і міжнародну фінансову підтримку для масштабування цих програм для надання більшої кількості довгострокових житлових рішень для ВПО.

У вересні 2020 р. Кабінет Міністрів вніс зміни у процедуру компенсації за зруйноване житло, що розташоване на ПУТ (Постанова КМУ № 767), на виконання у Державному бюджеті України було виділено 20 млн гривень (прибл. 714 286 доларів США). Отже, власники, зокрема ВПО, чие житло, розташоване на ПУТ та яке було зруйноване внаслідок збройного конфлікту починають з квітня 2014 р., мають право на компенсацію до 300 000 грн (прибл. 10 714 доларів США). У 2021 р. на дану процедуру компенсації виділено 114 млн грн (прибл. 4 млн доларів США). Утім, протягом пілотної реалізації цього механізму було виявлено деякі недоліки.¹¹ Поки що не прийнято закону, який би встановлював всеохоплюючий і доступний механізм реституції та компенсації за втрачене або пошкоджене житло, землю й власність. Доступ до компенсації важливий для ВПО, оскільки одержані гроші можна використати на придбання нового житла або для проведення необхідного ремонту.

Рекомендації:

- Забезпечити пристосованість житлових рішень до конкретних потреб ВПО. Диверсифікувати рішення з забезпечення житлом, включивши програми із забезпечення соціальним і доступним житлом, а також кредитами з низькими процентами; виділити достатньо коштів для впровадження цих програм.
- Забезпечити доступ ВПО до компенсації за втрачене житло, землю і власність.

Механізми правосуддя перехідного періоду є невід'ємною частиною довгострокових рішень для ВПО



Уряд України на даний момент розробляє рамковий законопроект правосуддя перехідного періоду, який повинен врахувати особливу ситуацію ВПО. ВПО варто залучати до проектування, планування та впровадження, призначених для вирішення їхніх проблем механізмів правосуддя перехідного періоду. Доступ до механізмів відшкодування збитків і реституції, направлених на подолання матеріальних перешкод та психологічного тиску, з яким стикаються ВПО внаслідок переміщення, допоможуть їм знайти довгострокові рішення.¹²

«Нам потрібні гроші для вирішення житлових питань ВПО. Для вирішення цих питань нам потрібна велика кількість робочих груп та різноманітних програм».

Громадський активіст з Криму

¹⁰ Звіт про результати проведеного в 2019 році спільного оцінювання потреб біженців, шукачів притулку і внутрішньо переміщених осіб в Україні, 2019 р., https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_ENG.pdf

¹¹ Сюди входять обтяжлива логістика, труднощі з оцінюванням руйнувань, відсутність документів, що встановлюють право власності та процедури для пошкодженого житла.

¹² Доповідь Спеціального доповідача ООН із прав людини щодо внутрішньо переміщених осіб, липень 2018 р. <https://www.unhcr.org/refugees/2018/07/18-07-18-PA-EN.pdf>

Рекомендації:

- Забезпечити залучення ВПО до процесу правосуддя перехідного періоду та їхній доступ до його механізмів.

Участь ВПО у публічних відносинах залишається низькою



Для інтеграції у приймаючі громади, ВПО мають бути спроможними брати участь у визначенні й реалізації місцевої політики, їхній голос має бути почутий. 25 жовтня 2020 р. в Україні відбулися місцеві вибори. У грудні 2019 р. Верховна Рада України прийняла новий Виборчий кодекс, що надає ВПО право голосувати на місцевих виборах. Проте лише 100 310 громадян, серед яких є і ВПО, змінили виборчу адресу для участі у виборах у жовтні.¹³ Ця цифра є значно нижчою, у порівнянні з парламентськими (280 922) та президентськими (315 725) виборами у 2019 р.¹⁴ Складовими чинниками, що призвели до таких результатів, могли бути низька обізнаність ВПО щодо того, як голосувати на місцевих виборах, а також плутанина між виборчою адресою, адресою реєстрації ВПО та реєстрацією за місцем проживання. У 18 громадах Донецької і Луганської областей, що офіційно прийняли найбільшу кількість ВПО, місцеві вибори не проводилися.¹⁵ Доступ до місцевих виборів є єдиним механізмом для забезпечення участі ВПО у публічних справах. ВПО мусять мати доступ до інших інструментів демократичного самоврядування на місцях (як-от слухання, громадське бюджетування тощо) і залучатися до прийняття рішень, які на них впливають, зокрема через фокус-групи, консультації, дорадчі органи та робочі групи.

Рекомендації:

- Посилити участь ВПО у процесах прийняття рішень і розроблення політик, що впливають на їхній добробут та інтеграцію. Проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу для інформування ВПО щодо того, як їм реалізувати їхні права на участь у публічних справах.

ДОДАТОК

Міжнародні стандарти

Згідно з Принципом 6 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення, «внутрішнє переміщення не має тривати довше ніж цього вимагають обставини».

Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення (принцип 28) зобов'язують державу «забезпечити створення умов, а також надати засоби, які дозволять внутрішньо переміщеним особам добровільно, в безпечних умовах і з гідністю повернутися у свої будинки або місця постійного проживання, або ж добровільно переселитися в будь-яку іншу частину країни. Відповідні органи влади мають докладати зусиль для полегшення реінтеграції осіб, які повернулися або переселилися». Цей принцип також закликає до «всебічної участі внутрішньо переміщених осіб в плануванні та здійсненні процесу їх повернення, переселення чи реінтеграції».

Принцип 29 наголошує, що ВПО «не підлягають дискримінації внаслідок їх переміщення. Вони мають право брати всебічну рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях і мають рівний доступ до державної служби»

Резолюція ГА ООН «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» у параграфі 23 зазначає, що: «Необхідно розширити права та можливості уразливих людей. У Порядку денному відображені, зокрема, потреби... внутрішньо переміщених осіб... Ми сповнені рішучості вжити подальших ефективних заходів і діяти відповідно до міжнародного права задля усунення перешкод і обмежень, посилення підтримки та задоволення особливих потреб людей, які живуть у районах, постраждалих від складних надзвичайних ситуацій гуманітарного характеру, і в районах, постраждалих від тероризму».

Згідно з **Рамковою програмою Міжвідомчого постійного комітету (МКП) з пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб**, «довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їхнім переміщенням і можуть користуватися своїми правами без дискримінації, що виникає у зв'язку з переміщенням». Цього можна досягти завдяки стійкій реінтеграції у попередньому місці проживання (повернення), стійкій місцевій інтеграції в тих областях, де проживають ВПО (місцева інтеграція) або стійкій інтеграції

[ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/A73_173.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/A73_173.pdf)

¹³ Державний реєстр виборців (станом на 21 вересня 2020 р.), https://www.drvgov.ua/ords/portal!/cm_core_cm_index?option=ext_num_voters&pdt=8&pmn_id=127&fbclid=IwAR2BfiDSR4p_F8RtvxfFFhciCJcFzC-Ab5Nlo2cvMMVXHBxex_FriNZOJVA

¹⁴ Там само, https://www.drvgov.ua/ords/portal!/cm_core_cm_index?option=ext_num_voters&pdt=6&pdv=911&pmn_id=127

¹⁵ Місцеві вибори не проводилися в десяти громадах Донецької і восьми громадах Луганської областей. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#n34>

в іншій області країни (поселення в іншій області країни). Довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та не мають потреби в захисті у зв'язку з їхнім переміщенням і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації через факт їхнього переміщення. Рамкова програма МПК із пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб встановлює вісім критеріїв для вимірювання прогресу їхнього досягнення: 1) захист та безпека; 2) адекватні умови життя; 3) доступ до засобів до існування; 4) відновлення житла, землі та майна; 5) доступ до документації; 6) возз'єднання сім'ї; 7) участь у суспільному житті; та 8) доступ до ефективних засобів правового захисту та правосуддя.

Низка інших керівних і допоміжних документів, що окреслюють рамки щодо довгострокових рішень для ВПО, зокрема:

- Рамковий підхід національної відповідальності (2005 р.)
- Принципи відновлення житла та майна для біженців і переміщених осіб («Принципи Пінейру», 2005 р.)
- Рішення Генерального секретаря ООН про довгострокові рішення (2011 р.)
- Резолюція «Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року»
- Доповіді й рекомендації Спеціального доповідача ООН із прав людини щодо внутрішньо переміщених осіб
- Конкретні вказівки УВКБ ООН, проекту Інституту Брукінгса та Бернського університету щодо внутрішнього переміщення, спільноти Protection Cluster, організації Internal Displacement Monitoring Centre.

Національне законодавство

- Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО в Україні»

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні» гарантує, що «внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів». Він забороняє дискримінацію на підставі факту внутрішнього переміщення.