

Рекомендації щодо захисту прав людей та повернення людей, які тимчасово переміщені за кордон

Рекомендації експертів громадянського суспільства, надані в робочих групах при Національній раді відновлення України

Широкомасштабна агресія РФ в Україні спричинила масові переміщення громадян України, громадян третіх країн, які проживали в Україні. Це призвело до появи комплексних викликів, пов'язаних із задоволенням гуманітарних потреб мільйонів людей, забезпеченням їхньої безпеки, можливістю реалізовувати права. За оцінками міжнародних інституцій, майже 70 % населення України зазнало впливу війни. За оцінками Forbes, на відстані від власного житла залишаються майже 9 млн українців, тобто понад 20 % населення¹. За результатами соціологічних опитувань², після повномасштабного вторгнення станом на кінець квітня (20 квітня 2022 року) 20 % переміщених осіб виїхало за межі країни, 57 % — за межі області постійного проживання, 17 % — переїхали в інший населений пункт у межах області. Найбільше виїхало мешканців зі *східних областей* (58 %), з них 33 % — молодь.

Масові переміщення людей відбулися в межах України: внутрішньо переміщені особи (ВПО)³, за державний кордон України, переважно в країни Європейського Союзу (ЄС), де громадяни шукають тимчасовий захист від війни (відповідно до Директиви Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту в разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та несення їх наслідків⁴). Частина українських громадян потрапила на територію РФ, зокрема внаслідок депортацій російською стороною. Існують системні виклики щодо безпеки, забезпечення гуманітарних потреб громадян України, які опинилися на тимчасово окупованих територіях, у зонах бойових дій різної інтенсивності.

Внутрішньо переміщені особи (ВПО). За даними Міністерства соціальної політики України, станом на кінець квітня 2022 року понад 2 млн громадян зареєструвалися як ВПО після впровадження воєнного стану. У Єдиній інформаційній базі даних про ВПО міститься інформація про 3,4 млн людей. З них 1,9 млн — вимушено перемістилися вперше після 24 лютого 2022 року⁵.

За даними УВКБ ООН, сьогодні в Україні більше ніж 8 млн ВПО⁶. З травня 2022 року отримати допомогу від держави як ВПО можуть ті громадяни, які перемістилися з територіальних громад, визначених наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово

1

<https://forbes.ua/ru/inside/vse-ne-tak-yak-kazhe-oon-forbes-otsniv-realnu-kilkist-ukrainskikh-bizhentsiv-i-v-yakikh-krainakh-voni-z-araz-28042022-5719>

2 https://gradus.app/documents/203/GradusResearch_Report_KSE_citizens_13042022.pdf

3 Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

4 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

5 <https://www.msp.gov.ua/news/21755.html>

6

https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2022/05/UNHCR-Ukraine-Operational-Weekly-Update-16-May-2022_Ukr.pdf

окупованих територій України, а також ВПО, у яких житло зруйноване або непридатне для проживання внаслідок пошкодження і які подали заявку на відшкодування⁷.

У березні 2022 року обласні державні адміністрації повідомляли про таку кількість ВПО: Львівська — 200 000 осіб, Івано-Франківська — 80 000, Закарпатська — 80 000, Хмельницька — 70 000, Чернівецька — 50 000, Тернопільська — 45 000, Волинська — 23 000, Рівненська — 20 315⁸. Водночас найбільше ВПО було зареєстровано в Донецькій, Луганській, Харківській, Дніпропетровській і Київській областях. Наразі неофіційні цифри кількості ВПО набагато більші. Основні проблеми ВПО — відсутність житла, брак ресурсів для оренди житла та взагалі брак житлових приміщень у низці регіонів, відсутність можливості для працевлаштування, брак доступу до соціальної інфраструктури. За даними Міжнародної організації з міграції, ВПО потребують грошової підтримки: 2/3 опитаних визначили її як одну зі своїх потреб порівняно з 49 % на початку повномасштабного вторгнення. Понад 70 % заявили, що витратять фінансову допомогу на їжу та/або медичне обслуговування. 9 % опитаних, включно з тими, хто не покинув своє помешкання, вказали, що їхні будинки були пошкоджені або зруйновані. Лише серед ВПО цей показник зріс до 27 %. Кожен десятий відповів, що потребує матеріалів для ремонту пошкодженого дому⁹. Майже 60 % ВПО становлять жінки. У складі ВПО 28 % сімей з дітьми до п'яти років мали труднощі в отриманні достатньої кількості їжі для дітей.

Західні області традиційно були й залишаються трудонадлишковими, через що ще до початку повномасштабних воєнних дій вони були головним джерелом трудової міграції до європейських країн. В умовах, коли міграція в цьому напрямку для чоловіків ускладнена, носії робочої сили переміщуються хаотично, керуючись мотивами фізичного виживання, економіка України скорочується, питання реалізації людського потенціалу набуває в західних областях найбільшої гостроти. Найбільш вразливими з погляду можливостей для самозабезпечення в цій ситуації залишаються ВПО. Релокація підприємств із зони активних бойових дій поки що не дозволяє віднайти баланс на цих локальних ринках: з одного боку, пропозиція праці суттєво перевищує попит, з іншого — професійно-кваліфікаційна структура робочої сили не відповідає попиту з боку роботодавців.

Пропозиції на ринку праці суттєво менші та вужчі, ніж запити громадян. За даними Міністерства економіки України, 178 бізнесів завершили релокацію із зони бойових дій, з них 67 відновили роботу на нових місцях, але це не розв'язує проблему працевлаштування ВПО, можливість забезпечувати їхні соціально-економічні потреби. Тим паче бізнес переміщувався не у зв'язку з планами працевлаштування ВПО.

Відсутні точні дані про подальші міграційні настрої ВПО, їхні умови проживання, можливості повернутися на місце реєстрації, що ускладнює планування заходів з інтеграції та повернення. ВПО часто не розглядаються в приймаючих громадах як ресурс для розвитку громад.

Погіршення безпекової ситуації в низці регіонів (схід, південь, центр, північ України), економічні виклики, зруйноване житло в місцях постійного проживання можуть спричинити тривале перебування ВПО в нових приймаючих громадах або виїзд за межі України для розв'язання соціальних питань, пошуку роботи та тимчасового захисту.

Громадяни України, шукачі тимчасового захисту. За оцінками Міжнародної організації праці (МОП), станом на 11 травня 2022 року після 24 лютого 2022 року відбувся від'їзд більш

⁷

<https://minre.gov.ua/news/minreintegraciyi-zatverdyllo-perelik-gromad-shcho-roztashovani-v-rayonah-provedennya-boyovyh-div?fbclid=IwAR1v400FPb7Q8Gkfo1XtSkjxkq-wpR2WWamt2WHpDK-xOBOMjsTO11hnu4w>

⁸ <https://cedos.org.ua/researches/vymushena-migracziya-i-vijna-v-ukrayini-24-lyutogo-24-bereznia-2022/>

⁹ <https://greece.iom.int/news/needs-growing-over-8-million-internally-displaced-ukraine>

ніж 5,23 млн осіб, які рятувалися від бойових дій у сусідніх країнах, а саме у Польщі, Румунії, Молдові, Угорщині та Словаччині. Дві третини з них мають вищу (третинну) освіту, а 49 % зайняті в професіях, які вимагають високої кваліфікації. Більшість біженців становлять жінки з дітьми. Родини розділені, чоловіки переважно перебувають на території України. Окрім того, 208 тис. громадян країн, які не є членами ЄС, зокрема багато працівників-мігрантів та студентів, виїхали з України в сусідні країни¹⁰.

За прогнозами МОП, якщо війна буде тривалою, біженцям доведеться залишатися у вигнанні довше, що спричинить додаткове навантаження на ринки праці та системи соціального захисту сусідніх країн, зростання там рівня безробіття та соціальних викликів. Проте, за інформацією «Форбс», дані про кількість українських біженців не враховують повернення громадян в Україну з-за кордону, можливість постійних міграцій.

Українські шукачі тимчасового захисту за кордоном мають різні очікування та плани стосовно повернення в Україну. Так, за даними соціологічних досліджень у квітні 2022 року, 76 % опитаних прагнуло повернутися в Україну за першої можливості. Найбільше серед опитаних тих, хто емігрував до Польщі, Німеччини та Австрії. Динаміка повернення громадян всередині України з-за кордону залежить від безпекової та економічної ситуації. Так, у разі загострення ситуації 53 % тих, хто в Україні, планують лишатися там, де вони перебувають зараз, 16 % — переміщатися далі від епіцентру в межах України, а 6 % — переміщатися за кордон, 8 % зазначили, що думають про переміщення, проте не мають можливості реалізувати це¹¹. Громадяни України за кордоном стикаються з проблемами нестачі ресурсів, викликами з верифікацією документів для дорослих і дітей для отримання статусу тимчасового захисту, соціального забезпечення, перспектив бачення майбутнього.

З кінця лютого 2022 року в Україну повернулося понад 1 млн 600 тис. людей, 2 млн 775 тис. ВПО повернулися туди, де постійно проживали до початку повномасштабного вторгнення¹².

Водночас частка тих, хто не планує повертатися, може зростати зі збільшенням тривалості перебування поза межами України, зокрема це стосується молоді, яка навчається в країнах тимчасового захисту. Студенти потенційно можуть здобути освіту за кордоном та надалі працевлаштуватися й інтегруватися в місцеві громади.

Погіршення безпекової ситуації в Україні, соціально-економічні виклики, відсутність роботи та житла також можуть спричинити подальше переміщення громадян України за кордон, зокрема й тих, хто в перші місяці повернувся до України.

Переміщення в рф, депортації. Складна ситуація спостерігається з українськими біженцями та громадянами, яких депортовано російським урядом на територію рф. За даними російських офіційних структур, кількість українських біженців, які прибули до росії в травні, перевищила 1,3 млн осіб, зокрема кордон перетнуло 1 млн 308 тис. осіб, серед яких 223 тис. 687 дітей¹³. Неможливо визначити точну кількість саме примусово вивезених українців на територію рф. За даними Агентства ООН у справах біженців, з 24 лютого з України до рф виїхало близько 700 тис. осіб, понад 100 тис. з них — це діти. Зокрема, це громадяни, яких вивезено зі східних областей України, територій, які опинилися під тимчасовою окупацією¹⁴.

За російськими даними складно верифікувати, яка частина біженців надалі залишається на території рф або прямує до третіх країн, немає точної інформації про подальші переміщення. За даними української сторони, станом на травень з початку повномасштабного вторгнення

¹⁰ https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-05/UKR_Brief%20note_11May-2022.pdf

¹¹ https://gradus.app/documents/203/GradusResearch_Report_KSE_citizens_13042022.pdf

¹² <https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naseleння-raund-3-17>

¹³ <https://ria.ru/20220516/bezhentsy-1788737340.html>

¹⁴ <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/bezpeka-bizhenciv-u-krajinah-vevropi-ta-rf-interv-yu-nv-novini-ukrajini-50242591.html>

рф в Україну на територію Білорусі виїхало більше ніж 25 тис. громадян України¹⁵. Наразі складно визначити подальші переміщення українських громадян. Громадяни з тимчасово окупованих територій стикаються на території рф, у Білорусі, третіх країнах з проблемами верифікації документів, браком ресурсів на подальше існування, численними гуманітарними викликами, подекуди й «примусом до набуття громадянства рф».

Повернення українських громадян з-за кордону, повернення до місць попереднього проживання, реєстрації всередині України значною мірою залежить від:

- подальшого розвитку безпекової ситуації;
- загальної соціально-економічної ситуації в Україні;
- можливості працевлаштування;
- відновлення пошкодженого житла, адже частина громадян втратила майно, роботу та джерела існування;
- загальних перспектив розвитку країни, бачення безпечного майбутнього.

Частина громадян, які перемістилися всередині України та не планують повертатися на попередні місця проживання, потребує спеціальних політик стосовно соціальної адаптації, психологічної допомоги, системної інтеграції в приймаючі громади, що передбачає заходи із навчання, працевлаштування, створення умов для оренди житла.

Повернення громадян потребує впровадження комплексних політик у сфері відновлення інфраструктури, відбудови міст, розвитку ринку праці в контексті повоєнного відновлення, заходів з інтеграції ВПО в приймаючі громади, розв'язання комплексних соціальних питань, запровадження сучасної освітньої політики, розв'язання гуманітарних проблем, загальних завдань реагування на соціально-економічні виклики.

Головні зусилля щодо інтеграції ВПО у приймаючих громадах і підвищення їхньої можливості до самозабезпечення мають бути спрямовані на прив'язку державної допомоги на забезпечення житлом до економічних можливостей їх активного «укорінення» на нових місцях проживання. У першу чергу необхідно забезпечити житлом тих, хто знайшов на локальних ринках застосування своїй праці (у порядку пріоритетності — від працівників з найбільшою кількістю дітей до працівників без дітей). Це буде спонукати ВПО до більш раціонального розселення з погляду збалансування попиту й пропозиції на ринку праці та скорочувати кількість осіб, матеріально залежних від держави.

У приймаючих громадах, областях доцільно докласти зусиль для відновлення економіки із залученням до цього процесу ВПО. На думку експертів, необхідно шукати можливості та залучати працездатних громадян, використовувати гнучкі форми зайнятості задля відродження підприємств, реконструкції інфраструктури, відновлення довіри та очікувань громадян України на територіях, де спостерігається низка інтенсивності бойових дій¹⁶.

Для ВПО, які залишаються проживати в нових громадах в Україні, у близькій і середньостроковій перспективі необхідно:

- впровадити стратегічні цілі та шляхи розв'язання проблем Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року¹⁷. Корегувати план заходів відповідно до нових потреб ВПО;

¹⁵ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3485818-z-pocatku-vijni-do-bilorusi-viihali-ponad-25-tisac-ukrainciv.html>

¹⁶ <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/peremishchennya-naselennya-pid-chas-viny-ta-perspektyvy-vidnovlennya>

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2021-%D1%80#Text>

- переглянути чи внести зміни й доповнення до стратегічних документів національного й регіонального рівня, які впливають на реалізацію прав і соціально-економічних можливостей ВПО;
- провести багатосекторальні опитування, спрямовані на визначення потреб ВПО та приймаючих громад на місцевому та національному рівнях для розробки програмних відповідей;
- підвищити ефективність обліку ВПО через удосконалення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО;
- впровадити програми підтримки приймаючих громад для реінтеграції ВПО (освіта, навчання, працевлаштування, психологічна допомога), співпраці з неурядовими ініціативами та організаціями;
- розробити та запровадити програми короткострокового навчання / перенавчання ВПО для задоволення потреб пріоритетних видів економічної діяльності для регіонального розвитку;
- запровадити програми соціально-психологічної підтримки постраждалого населення, у тому числі ВПО;
- запровадити програми відбудови житла, зруйнованого внаслідок війни, програми пільгового кредитування на відбудову зруйнованого чи відновлення пошкодженого житла, програми викупу наявного житла для забезпечення ВПО;
- запровадити програми підтримки домогосподарств, які складаються з ВПО;
- реалізувати заходи для стимулювання роботодавців щодо працевлаштування ВПО, запровадження фіскальних стимулів для започаткування власного бізнесу ВПО.

Щодо громадян, які перебувають на території рф, депортованих на територію рф:

- опрацювати підходи до представлення інтересів України на території рф та Білорусі, зокрема консульського обслуговування, пошуку та надання сприяння в поверненні на територію України наших співгромадян, отримання документів українського зразка та організації заходів повернення наших громадян до України;
- створити систему координації органів влади щодо забезпечення пришвидшеної процедури ідентифікації громадян України для оформлення їм документів на повернення;
- організувати систему міжнародного моніторингу місць утримання українських громадян, які були вивезені на територію рф та Білорусі, визначити механізм надання їм гуманітарної допомоги, отримання документів українського зразка та організації заходів повернення наших громадян до України, залучити до цих заходів УВКБ ООН, Європейську асоціацію омбудсманів, Європейську асоціацію омбудсменів з прав дитини;
- формувати шляхи забезпечення доступу громадян, які повернулися до України, до документів про підтвердження освітнього та кваліфікаційного рівня;
- формувати комунікаційну стратегію взаємодії, поширення інформації про процеси повернення та реінтеграції громадян України.

Повернення громадян з за кордону:

- з країнами-партнерами після покращення безпекової ситуації розглянути можливість запровадження програм допомоги добровільному поверненню та реінтеграції шукачів тимчасового захисту (освітні програми з реінтеграції та працевлаштування, кошти на транспорт, надання документів, допомога в облаштуванні після повернення);
- забезпечити комунікаційну підтримку реалізації стратегій повернення громадян України з-за кордону, провести інформаційні кампанії з інформування про спеціальні програми щодо реінтеграції громадян в Україні;

- залучити громадян, які повернулися з-за кордону, до програм реінтеграції в Україні (доступ до ринку праці в Україні, професійного навчання, освіти, компенсації відновлення житла, кредитних програм);
- забезпечити спеціальні програми стосовно логістики / транспортних умов для допомоги добровільному поверненню та реінтеграції шукачів тимчасового захисту, які повертаються в Україну;
- підготувати зміни до законодавства для спрощення процедури отримання паспортних документів у закордонних дипломатичних установах; адаптувати законодавство, що регулює порядок видачі посвідки на повернення, до потреб громадян України, які перемістилися;
- формувати механізми стимулювання створення нових робочих місць для громадян, які повертаються (грантові програми, інформаційна підтримка, оподаткування тощо);
- створити механізми підтвердження освітнього та кваліфікаційного рівня, здобутого за кордоном, а також нових навичок і мікрокваліфікацій, отриманих шляхом формального, неформального або інформального навчання;
- формувати механізми продовження здобуття освіти в Україні, розпочатої в Україні до виїзду за кордон / розпочатої за кордоном після виїзду (очно, заочно, дистанційно тощо).

Юлія Тищенко,
експертка Коаліції РПР,
голова ради Українського незалежного центру політичних досліджень

Рекомендації підготовлені в межах проекту Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ «Посилення громадянського суспільства України в процесі прийняття рішень», який фінансується Ініціативою «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ІСАР Єднання у консорціумі з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст рекомендацій не обов'язково відображає погляди ІСАР Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

