

УДК 351.127

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО СТВОРЕННЯ КОМПЛЕКСНОЇ МОДЕЛІ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ В УКРАЇНІ

Непомнящий О. М.,

д. держ. упр.,

перший заступник голови Об'єднання організацій роботодавців

“Всеукраїнська конфедерація роботодавців житлово-комунальної сфери України”, м. Київ

Проаналізовано сучасний стан вирішення проблем та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні, визначено головних учасників. Розроблено концептуальні підходи до створення комплексної моделі надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, комплексна модель допомоги, міжнародні організації, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, неурядові організації.

Непомниашчыи О. М.,

Doctor in Public Administration,

First Deputy Chairman of the Association of Employers' Organizations

“All-Ukrainian Confederation of Employers of Housing and Communal Services of Ukraine”, Kyiv

THEORETICAL APPROACHES TO CREATE COMPLEX MODELS TO PROVIDE ASSISTANCE TO INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

Analyzes the current state of problem-solving and implementation assistance to internally displaced persons in Ukraine, the main participants. Developed conceptual approaches to the creation of an integrated model of implementation of assistance to internally displaced persons in Ukraine.

Key words: internally displaced persons, a comprehensive model of care, an international organization, State administration bodies, local self-government bodies, non-governmental organizations.

Найчисельнішою у світі групою соціально незахищених осіб вважається група людей, яка переміщується всередині країни, – переселенці. На початку 2007 р. принаймні в 52 країнах світу нараховувалось близько 24,5 млн таких людей. Це цивільні люди, зазвичай жінки, діти та люди похилого віку, які почувають себе покинутими у своїх же країнах або вимушені кидати свої помешкання, рідні місця внаслідок військових конфліктів, переслідувань або природних катастроф. Вони користуються незначним юридичним або фізичним захистом, а їхнє майбутнє життя є невизначеним. На відміну від біженців, люди, які переміщуються всередині країни, з юридичної точки зору залишаються під захистом свого уряду, хоча цей уряд, можливо, і був причиною їхньої втечі або продемонстрував нездатність урятувати своїх громадян від насильства [2, с. 4–5].

В Україні внаслідок анексії Кримського півострова та збройного конфлікту в деяких районах Донецької і Луганської областей з'явилася велика кількість внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). У 2014 р. було прийнято Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, відповідно до якого внутрішньо переміщеною особою вважається “громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру” [1].

За оперативною інформацією, яку надає Державна служба України з надзвичайних ситуацій, з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції (далі – АТО) до інших регіонів станом на 13 вересня 2015 р. переселено

© Непомнящий О. М., 2016

949 тис. 277 осіб, зокрема з Донецької та Луганської областей – 928 тис. 360 осіб, з Автономної Республіки Крим і м. Севастополь – 20 тис. 917 осіб, з яких 160 тис. 459 дітей, 467 тис. 120 інвалідів та осіб похилого віку. Найбільшу кількість ВПО розміщено в Луганській (220 тис. 868 осіб), Харківській (190 тис. 433 особи), Донецькій (113 тис. 6156 осіб), Дніпропетровській (84 тис. 487 осіб), Запорізькій (65 тис. 583 особи), Київській (43 тис. 858 осіб) областях та в м. Києві (39 тис. 47 осіб), найменшу – у Чернівецькій (2 тис. 706 осіб), Тернопільській (2 тис. 717 осіб), Рівненській (3 тис. 499 осіб), Івано-Франківській (3 тис. 600 осіб), Закарпатській (4 тис. 25 осіб) та Волинській (4 тис. 201 особа) областях [5]. Станом на 31 серпня 2015 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 459 226 переселенців або 1 145 645 сімей з Донбасу і Криму [6]. Сьогодні Україна увійшла в десятку країн, що мають найбільшу кількість ВПО.

Варто відзначити, що Україна має достатній досвід у галузі захисту біженців. Національним урядом був розроблений комплекс заходів, спрямованих на створення гуманітарного простору для переміщених осіб і шукачів притулку в контексті змішаного міграційного руху. Однак із проблемою великої кількості ВПО Україна стикається вперше. Тому сьогодні найбільш необхідним, ураховуючи досвід роботи з біженцями та особами, які шукають притулку в Україні, є розроблення комплексної національної моделі допомоги внутрішнім вимушеним переселенцям, які потребують політичного, правового, соціального та іншого захисту.

Проблеми, що стосуються ВПО в Україні, є предметом розгляду не лише представників влади, політиків, міжнародних організацій, але і значної кількості вітчизняних науковців, які досліджують разом із масштабами, викликами й потребами ВПО також їхній потенціал у контексті модернізації та економічного розвитку країни. Серед таких науковців – Н. Андрусишин, О. Балакірева, М. Бачинська, Т. Бондар, О. Бородін, О. Василенко, Т. Доронюк, Ю. Корнев, Е. Лібанова, І. Локтева, О. Осінкіна, У. Садова та ін.

Протягом 2014–2015 рр. в Україні проходили семінари, наукові та науково-практичні конференції, на які запрошувалося представників міжнародних організацій, представників тих країн, що мали досвід у питаннях надання допомоги ВПО. На цих заходах опрацьовувалися “дорожні карти” для переселенців та учасників АТО, розроблялися і пропонувалися механізми, спрямовані на вирішення найголовніших життєво необхідних питань, розглядалися можливості залучення іноземних інвестицій тощо.

Незважаючи на значний інтерес різних представників держави до проблем ВПО, теоретичні та методологічні розробки цього питання присвячено лише окремим його аспектам. На жаль, у науковій сфері не визначено й не запропоновано комплексного підходу до вирішення проблем ВПО в Україні.

Метою цієї наукової розвідки є здійснення аналізу сучасного стану вирішення проблем та надання допомоги ВПО, визначення головних учасників цієї допомоги, а також розроблення концептуальних підходів до створення комплексної національної моделі надання допомоги ВПО в Україні.

На міжнародному рівні захист і допомогу біженцям у різних країнах світу впродовж 70 років забезпечує Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН), створене в 1951 р. Генеральною Асамблеєю ООН для вирішення в Європі проблем біженців, які після Другої світової війни потребували підтримки, захисту та допомоги в поверненні на батьківщину чи переселенні до іншої країни.

На початковому етапі УВКБ ООН надало допомоги більш як мільйону біженців-європейців, пізніше – долучилося до вирішення проблем з китайськими біженцями

в Гонконзі, з алжирськими біженцями, які опинилися в Марокко і Тунісі в результаті війни Алжиру за незалежність (наприкінці 50-х рр. XX ст.); із рухом біженців в Африці в результаті її деколонізації (60-ті рр.); з біженцями зі східного Пакистану в Індії та мільйонами втікачів від війни у В'єтнамі (70-ті рр.) тощо. У 80-х рр. XX ст. світове суспільство зіткнулося з іншою проблемою, коли в результаті міжетнічних конфліктів у новостворених країнах виникла значна кількість переміщених осіб. Ці люди розселилися в таборах, розташованих у ворожому середовищі, тому потребували додаткового захисту від урядових і міжнародних організацій. Це спонукало УВКБ ООН переглянути свої повноваження з метою розширення їх, щоб охопити не тільки біженців, але й інші групи людей, які шукають захисту та допомоги.

Отже, від самого початку мандат УВКБ ООН не поширювався на людей, які переміщуються всередині країни. Спираючись на свій багаторічний досвід, УВКБ ООН протягом уже багатьох років надає допомогу половині від загальної чисельності ВПО у світі. До цієї допомоги долучилися й інші агентства системи ООН, прийнявши на себе аналогічні функції, що полягають у забезпеченні осіб цієї категорії водою та продовольством, охороні здоров'я, здійсненні функцій логістики і телекомунікації.

Сьогодні УВКБ ООН є одним із головних гуманітарних агентств світу. Його персонал нараховує 6 300 співробітників, які працюють у більш як 120 країнах світу, допомагаючи 34 млн людей [12]. Ця цифра включає не лише нинішніх біженців, а й шукачів притулку та тих біженців, які повертаються додому, осіб, переміщених у межах власних країн, та осіб без громадянства. В Україні представництво УВКБ ООН було відкрито в 1994 р. Його головним завданням є надання допомоги державним органам, а також моніторинг виконання міжнародних зобов'язань країни в галузі захисту біженців.

Починаючи з травня 2014 р. УВКБ ООН стежить за ситуацією з ВПО в Україні з метою надання допомоги безпосередньо найбільш уразливим переміщеним особам. Для цього УВКБ ООН співпрацює з п'ятьма виконавчими партнерами та іншими партнерами у сферах захисту і правової допомоги, розроблення політичних рішень і підвищення потенціалу державних установ, надання матеріалів для термінового ремонту житла та непродовольчої допомоги. Крім того, УВКБ ООН спільно з іншими установами очолює Кластер з питань правового захисту, який проводить моніторинг стану справ у сфері правового захисту, та Кластер з питань житла та непродовольчої допомоги, який проводить моніторинг невідкладних потреб ВПО у сфері житла та непродовольчих товарів. Кластери збирають інформацію як на контрольованих, так і на неконтрольованих українським урядом територіях. На основі цієї інформації фахівці кластерів здійснюють координацію надання допомоги ВПО [2, с. 2].

Згідно зі звітами УВКБ ООН, лише за травень 2015 р. цією організацією була надана непродовольча допомога 6 300 особам на непідконтрольних Україні територіях та 300 непродовольчих наборів були надані особам, які проживають на підконтрольній території. Крім того, будівельні матеріали 22 українським родинам були передані People in Need – виконавчим партнером УВКБ ООН [11, с. 1].

Отже, УВКБ ООН підтримує Уряд та громадські організації України, що забезпечують потреби ВПО через надання юридичної, матеріальної та соціальної допомоги.

На жаль, в Україні не накопичено достатньо досвіду щодо дій, необхідних у ситуації, у якій опинилися її громадяни внаслідок анексії Кримського півострова та військових дій на Сході країни. Серед найбільш необхідних дій для країни можна визначити реєстрацію ВПО та здійснення на постійній основі соціологічного опитування про їхні потреби, організації гарячої лінії, що може надати можливість визначити необхідні напрями роботи як органів державного управління та місцевого самоврядування, так і відповідних громадських організацій.

Наприклад, за підтримки проекту “Всеохопна стабілізаційна підтримка ВПО та підтримка постраждалого населення”, який діє з грудня 2014 р., відкрито гарячу лінію для ВПО, що забезпечується громадською організацією “Донбас SOS”. За їхніми статистичними даними, у липні 2015 р. найбільше звернень було з питань роз’яснення процедури перетину кордону, реєстрації ВПО та документації (49 %). Варто відзначити, що звернення саме з цих питань лідирує протягом декількох місяців. Інші питання, якими цікавилися ВПО (%):

- неурядові організації, урядові установи, міжнародні організації, що надають допомогу ВПО (18);
- доступ до соціальних виплат (9);
- умови проживання (7);
- питання здоров’я (3);
- можливість працевлаштування (3);
- освіта (1,2);
- пошук зниклих членів родини / питання об’єднання сім’ї (0,3);
- питання стигми та дискримінації, стосунки ВПО з місцевим населенням (0,06);
- домашнє / гендерне насильство / комерційна експлуатація (0,06);
- питання щодо повернення (0,03);
- інші (9,25) [10].

Результати звернень свідчать про те, що ВПО не вистачає, насамперед, належної інформації навіть для того, щоб безпечно потрапити на підконтрольну українському уряду територію і зареєструватися. Далі, звичайно, ВПО зіштовхуються з проблемами юридичного, соціального, фінансового та комунального характеру.

На національному рівні мають бути вирішені ці проблеми, насамперед, у правовому полі. Слід зазначити, що протягом 2014–2015 рр. було прийнято низку нормативно-правових актів, що забезпечують права і вирішують деякі питання ВПО. Утім, ситуація в Україні щоденно змінюється, і нормативні акти мають бути адаптовані до нових реалій ВПО. Насамперед це стосується втраченої ВПО нерухомості, перш за все житла. Особливо гостро ця проблема постає перед людьми похилого віку, які вже не мають сил, ресурсів і можливостей отримати нове або відбудувати власне житло. Держава має хоча б частково компенсувати такі витрати й скоригувати житлову політику, змінивши акценти на надання всім охочим можливостей орендувати житло чи користуватися тимчасовим житлом.

За оцінками УВКБ ООН, близько 80 % ВПО мешкають у приватному секторі, що означає, що вони перебувають у родичів, друзів, живуть в інших приймаючих сім’ях або в орендованих квартирах. Ще 10 % перебувають у місцях компактного проживання, що не придатні для мешкання в зимові місяці. Це, зазвичай, літні табори чи санаторії вздовж південного узбережжя України (в Одесі, Бердянську, Маріуполі) або в лісових зонах (Святогірськ). Решта ВПО мешкає в різних місцях компактного проживання, деякі з яких створені спонтанно релігійними або громадянськими групами чи навіть щедрими приватними особами, інші організовані обласною чи муніципальною владою в державних і приватних приміщеннях. Крім того, відкритим залишається питання фінансування тимчасового проживання ВПО. В окремих регіонах, особливо у великих містах, обласні органи влади повідомляють про дедалі більшу неспроможність розміщення ВПО через брак коштів. Окремі приватні власники центрів тимчасового розміщення, які наразі використовуються для розселення ВПО, скаржаться на відсутність відшкодування їхніх поточних витрат [7, с. 7].

Слушною в цьому напрямі є пропозиція Е. Лібанової, яка пропонує створити дві різні програми – першу орієнтовано на тих ВПО, які планують повернутися на місце

свого постійного проживання (Крим, Схід України), і її основним завданням має бути надання тимчасового житла, а другу – на тих, які не планують повернутися додому і прагнуть максимально адаптуватися до умов проживання на територіях переселення. Можливості для першої програми науковець пропонує такі: пристосування вже наявних місць компактного проживання до умов осінньо-зимового періоду; створення умов для оформлення комунальної оренди у власників помешкань і знаходження відповідних джерел фінансування; відновлення військових містечок як осередків тимчасового проживання. Можливості для другої програми – переселення з місць скупченого розташування до окремих квартир / будинків; інвентаризація можливостей прийняти на постійне / тривале проживання за окремими районами і поселеннями; зведення житла для цільових професійних груп у поселеннях, де відчувається брак пропозиції відповідної робочої сили [3, с. 20].

Варто відзначити, що, за статистичними даними України, Донецька і Луганська області в останні роки випереджали інші регіони за показником кількості дітей. Це означає, що однією з головних проблем ВПО є доступність отримання якісних освітніх послуг.

Сьогодні в регіонах України з найбільшою кількістю ВПО є проблема значного збільшення наповнення груп та класів у дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладах. Утім, ця проблема не має рішення, принаймні поки не вирішиться військовий конфлікт на Сході України. До того ж, будівництво нових закладів потребує багато часу і коштів. Однак краще діти будуть мати дещо гірші умови, аніж зовсім їх не матимуть.

Що стосується студентів, то найкращих із них можна відправляти на стажування або підготовку до провідних європейських університетів, також як і найкращих випускників шкіл. Головною умовою при цьому має бути знання іноземних мов. Також із метою подолання фобій у дітей зі Сходу України потрібно налагодити систематичний обмін студентів у рамках навчання між Донбасом та іншими регіонами України.

Іншою проблемою ВПО є їхня зайнятість. Сьогодні Україна переживає глибоку економічну кризу, що значно знижує попит на робочу силу. До того ж, ВПО з Донбасу мали специфічні професії і в місцях тимчасового перебування вимушені пройти професійну підготовку або перепідготовку. За результатами соціологічного дослідження “Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні”, проведеного О. Балакіревою, причини незайнятості ВПО такі: немає підходящої роботи (52,9 %); чекають (13 %); зайняті в домогосподарстві та пенсіонери (21 %); інше (13 %). Разом із тим 26,9 % хотіли б пройти професійну підготовку або перепідготовку для подальшого працевлаштування або збереження робочого місця, 21,2 % бажають отримати навички, пройти додаткову підготовку / перепідготовку, яка б збільшила шанси знайти роботу [1]. На жаль, ВПО, які не мають роботи, рідко звертаються до державних центрів зайнятості. Це свідчить про їхню недовіру до державних структур більше, ніж про небажання знайти роботу.

Пропозиції з вирішення проблем із зайнятістю ВПО, що заслуговують на увагу, розробили на Міжнародній науково-практичній конференції “Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості”. Відзначимо лише деякі з них: розроблення і початок реалізації регіональних і територіальних програм розвитку, у яких треба передбачити створення додаткових робочих місць для ВПО; створення можливостей для проведення професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації ВПО з урахуванням промислової специфіки регіону, де вони перебувають, та актуальних потреб ринку праці; аналіз можливостей проживання в сільській місцевості ВПО, які цього бажають, тощо [9].

Крім житла, зайнятості, освітніх послуг, ВПО потребують медичної допомоги в місцях масового переселення. Оскільки в цих місцях значно збільшується навантаження на медичних працівників, то виникає необхідність у створенні додаткових відповідних посад у лікувальних закладах, що і має забезпечити ВПО доступність медичних послуг.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що для здійснення координації напрямів, у яких працюють як міжнародні, так і державні органи й організації, а також неурядові організації, необхідно створити єдиний національний центр координації дій, що має виступати головним елементом комплексної моделі надання допомоги ВПО в Україні. Саме тут має збиратися вся інформація щодо зареєстрованих осіб, необхідна інформація для ВПО та для організацій, установ і пересічних громадян, які бажають надати допомогу переселенцям.

Сформульовані висновки у статті щодо надання допомоги ВПО можуть слугувати перспективами подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаних джерел

1. Балакірєва О. М. Трудовий потенціал та рівень державної підтримки внутрішньо переміщених осіб : (за результатами соціологічного дослідження “Оцінка потреб внутрішньо переміщених жінок та осіб похилого віку в Україні”) / О. М. Балакірєва // Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості : Міжнар. наук.-практ. конф., 27 лют. 2015 р. – Режим доступу : <http://ief.org.ua/?p=4562>.
2. Інформаційна довідка УВБК ООН. Україна, липень 2015 р. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/uk>.
3. Лібанова Е. М. Вимушене переселення з Донбасу: масштаби та виклики для України : (за матеріалами наук. доп. на засіданні Президії НАН України 8 жовт. 2014 р.) / Е. М. Лібанова // Вісн. Національної академії наук України. – 2014. – № 12. – С. 15–24. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vnapan_2014_12_5.pdf.
4. Лица, перемещенные внутри страны. Вопросы & ответы. – (16 с.). – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/uk>.
5. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території повідомляє : Новини : (станом на 1 верес. 2015 р.) // Офіц. сайт Державної служби України з надзвичайних ситуацій. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>.
6. Обліковано 1 459 226 переселенців : Новини // Офіц. сайт Мін-ва соціальної політики України. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=4129FBDC5364727C8169742542B94107.app1?art_id=180850&cat_id=107177.
7. Попередній аналіз та оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО), 17 жовт. 2014 р. // UNHCR. – 120 с. – Режим доступу : www.unhcr.org.ua/idppprofile.
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706-VII : станом на 27 берез. 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-vii>.
10. Рекомендації Міжнародної науково-практичної конференції “Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості” (27 лют. 2015 р.). – Режим доступу : <http://ief.org.ua/?p=4562>.
11. Статистичні дані по зверненнях на гарячу лінію для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) Donbass SOS. – Режим доступу : http://www.iom.org.ua/sites/default/files/infographics_for_july_ukreng_0.pdf.
12. UNHCR EXTERNAL UPDATE ON THE SITUATION OF DISPLACED PERSONS. – 21 May 2015. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/en/who-we-help/internally-displaced-people/unhcr-external-update>.
13. UNHCR: Who we are. What we do in Ukraine : The United Nations High Commissioner For Refugees. Media Center. – Режим доступу : http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UNHCR_ua%20one-pager%20draft.pdf.

Надійшла до редколегії 19.02.2016 р.