
Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України

Андрій Солодзько

Тарас Доронюк



ЦЕНТР
ДОСЛІДЖЕННЯ
СУСПІЛЬСТВА

Одним з наслідків кримської кризи, а згодом анексії АР Крим, стала поява в Україні категорії внутрішньо перемішених осіб (ВПО). За визначенням ООН ВПО - це особи чи групи осіб, яких змусили чи вони були вимушені покинути власні домівки чи місця звичного проживання, в першу чергу - через бажання уникнути наслідків військового конфлікту, проявів насильства, порушення прав людини чи в результаті антропогенної катастрофи, які, однак, не покинули міжнародно визнаних меж держави¹.

Таким чином, кількість ВПО, що підпадають під це визначення, в Україні вже зараз оцінюється орієнтовно у 7 723 чоловік (більш детальних статистичних даних щодо цих осіб наразі не зібрано). З них 2 111 ВПО перебралися в місто Київ². Наскрізною проблемою в питанні переселених осіб є відсутність координації в діях різноманітних урядових інституцій як між собою, так і з відповідними міжнародними організаціями, на чому наголошують представники різноманітних незалежних координаційних ініціатив і УВКБ ООН³.

Законодавчий контекст

Україна вже зробила перші кроки для захисту прав ВПО та громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях.

1 квітня розпорядженням Кабінету міністрів України затверджено План додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м.Севастополя в інші регіони України⁴. Цим планом передбачено сформувати Регіональні штаби, що будуть займатися розселенням, обліком та правовою допомогою ВПО. Затверджено плани з надання освітніх та соціальних послуг, затверджено створення "гарячої лінії" для ВПО.

Прийнятий 15 квітня закон "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" закладає основи державної політики стосовно тимчасово окупованої території та захисту прав і свобод громадян України. Держава бере на себе зобов'язання підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, та вживати всіх необхідних заходів щодо гарантування

1. Guiding Principles on Internal Displacement // <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I266EN.pdf>

2. Міністерство соціальної політики // http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=160927&cat_id=107177 До цих даних є багато запитань, особливо щодо систематичності їх збирання та їх достовірності.

3. UNHCR Preparedness for an emergency in Ukraine – key developments external update 11 april 2014

4. Постанова КМУ "Про затвердження плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України" (№ 298-р - від 01.04.2014) // <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/card-npd?docid=247175208>

прав та свобод людини і громадянина. А громадянам України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території, гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, після залишення ними тимчасово окупованої території.

Уряд та Уповноважена Верховної Ради України з прав людини здійснюють моніторинг дотримання прав людини для оприлюднення та інформування міжнародних правозахисних організацій.

У сфері захисту соціальних та економічних прав законом встановлено, що громадянам України, які не отримують виплат від уповноважених органів Російської Федерації, забезпечується своєчасне отримання всіх передбачених законодавством соціальних виплат. Для реалізації цього права встановлюється спрощений порядок оформлення необхідних документів, взяття на облік та надання відповідних статусів. Гарантується непорушність права власності та встановлюється спеціальний порядок його набуття та припинення. При цьому у статті, яка гарантує право власності, чомусь помилково внутрішньо переміщені особи названі біженцями.⁵

Для реалізації політичних прав громадянам України, які проживають на окупованих територіях, створюються умови для вільного волевиявлення на решті території України в усіх загальнонаціональних виборах та референдумах, у тому числі і можливість обирати народних депутатів. Проте треба мати на увазі, що можуть виникнути труднощі із мажоритарними виборчими округами. Виходячи з того, що, по-перше, взяти участь у виборах зможе мінімальна кількість громадян, а по-друге, кандидати фактично не зможуть вести передвиборчу агітацію, постає питання, якою мірою обраний депутат буде справді відстоювати інтереси виборців відповідного округу. Хоча всі питання знімаються, якщо вважати, що в умовах окупації народний депутат повинен відображати інтереси в першу чергу шляхом реалізації положень, передбачених законом "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України". Оскільки інструменти захисту прав громадян на тимчасово окупованій території прописані в законі, то народний депутат зможе представляти інтереси виборців, наскільки це можливо в умовах окупації.

Для громадян, які проживають чи є вихідцями з АР Крим, встановлюється спрощений порядок в'їзду на тимчасово окуповані території. Проте наявність статусу вихідця з тимчасово окупованої території не звільняє від відповідальності у разі в'їзду на територію поза визначеними контрольними-пропускними пунктами.

Для захисту прав та свобод громадян законом встановлюється, що правосуддя стосовно справ підсудних судам АР Крим здійснюється відповідним судом м. Києва. Це положення певною мірою є дискусійним. З одного боку, особливий статус тимчасово окупованих

5. Більше про термінологію див. <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/03/13/7018637>

територій потребує певної концентрації державної влади в одному місці для ефективного захисту прав і свобод, з іншого - віддаленість Києва від АР Крим робить важкодоступним захист порушених прав. Тому варто було б створити, скажімо, у Херсонській області представництво Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини.

Цей закон може стати хорошою основою для реального захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні за умови прийняття інших необхідних нормативно-правових актів. Але поки що уряд намагається зекономити кошти, не беручи на себе ніяких матеріальних зобов'язань. Відшкодування всіх видів шкоди покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію. Це має логічне обґрунтування, проте складно уявити правові механізми, які можуть забезпечити реалізацію цього положення. Держава Україна не має права самоусуватися від допомоги переміщеним особам, беручи до уваги той факт, що реально отримати відшкодування від російського уряду неможливо. Тому сьогодні внутрішньо переміщеним особам потрібно надати спеціальні гарантії отримання житла, освіти, кредитів для підприємництва тощо, інакше економія бюджетних коштів перетвориться на "економію" на правах людини.

На жаль, про довготермінову програму ще не йдеться, відстунє розуміння необхідності саме такого роду документу для українських ВПО. В політичному дискурсі закріплюється визначення ситуації з Кримом як «тимчасової», що не відповідає сьгоднішнім реаліям.

Щоб зрозуміти, в яких ключових напрямках потрібно працювати, ми пропонуємо поглянути на досвід країн, які пережили військові конфлікти чи окупацію, поглянути, які механізми можуть бути впроваджені в Україні. Для огляду політик щодо ВПО ми обрали дві пострадянські держави – Грузію та Молдову.

Грузія

За підрахунками УВКБ ООН, станом на середину 2013 року в Грузії нараховувалося 282 130 внутрішньо переміщених осіб (ВПО)⁶. Урядові ж дані демонструють, що станом на 2011 рік на грузинських територіях нараховувалося 256 тисяч ВПО, з них близько 236 тисяч, котрі постраждали від конфліктів на початку 1990-х, 17 тисяч ВПО через конфлікт 2008 року, а також 3000 осіб, що були переміщені двічі⁷.

Втім, є й інші дані щодо кількості ВПО після серпневого конфлікту 2008 р. Кількість ВПО в ході конфлікту досягла 138 тисяч, з яких 108 600 чоловік повернулися в місця, звідки вони були переміщені. Близько 30 тисяч осіб залишаються в статусі довготермінових ВПО.

6. Statistical Snapshot. Georgia // <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d2e6>

7. DMC Partial progress towards durable solutions for IDPs // <http://www.internal-displacement.org/europe/georgia/2013/partial-progress-towards-durable-solutions-for-idps>

► Законодавство

Від 1992 року в Грузії було прийнято більше 200 нормативних актів, що мають стосунок до проблематики ВПО. З іншого боку, з того часу і аж до початку Російсько-грузинського конфлікту 2008 року існували серйозні прогалини з аналізом ситуації з ВПО. До зміни влади у Грузії 2004 року не йшлося про формування довготермінової програми інтеграції ВПО. Уряд покладав надії на вирішення усіх проблем шляхом повернення цих осіб на території, звідки вони прибували, чого в переважній більшості випадків не ставалося.

У 1996 році було прийнято Закон «Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії» (№335 від 28.06.1996, останні зміни внесено у 2006р.)⁸. В тому ж році утворено Міністерство у справах біженців і розселення Грузії (згодом перейменовано в Міністерство у справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, біженців та розселення) – центральний орган виконавчої влади, під чію юрисдикцію підпадають всі питання, пов'язані з ВПО⁹.

Наступне позитивне зрушення відбулося більш ніж через 10 років. У лютому 2007 було прийнято держану стратегію для внутрішньо переміщених осіб, ключовими елементами якої стали питання безпечного повернення, інтеграції та покращення соціально-економічного становища ВПО. Недбале ставлення до даного питання в 1990-х призвело до кризової ситуації, в якій більшість ВПО перебували за межею бідності. Значна увага акцентувалася на питанні безпечного повернення та інтеграції в місцях, звідки вони переселялися.

Новий план дій було прийнято 28 травня 2009 року, в тексті документа йшлося про доступні житлові умови та соціально-економічні аспекти інтеграції ВПО.

► Житло

Ключовими є питання інфраструктурного характеру, в першу чергу житло та супутнє забезпечення, як для тимчасового, так і для постійного проживання ВПО в місцях, куди їх було переселено. Відповідно до державної стратегії вирішення проблем з житлом, виділено 3 ключові складові схеми дій: ремонт колективних центрів, в яких перебувають ВПО, та передача їх у власність мешканцям; спорудження нового житла і передача його у власність мешканців; фінансова підтримка з боку держави за умови купівлі чи ремонту власного житла для ВПО.

Що мається на увазі під колективними центрами? Це в першу чергу різноманітна соціальна інфраструктура: лікарні, дитячі садки, гуртожитки, що в переважній більшості випадків не призначені для довготермінового перебування там. На це вказують як і ВПО, що там

8. Law of Georgia on IDPs, amended 2006 http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Georgia_IDPLaw_2006.PDF

9. Натія Челидзе Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии . CARIM-East (Пояснительная записка 13/131)

проживають, так і зовнішні експерти.

Іншим варіантом, яким також користуються ВПО, є оренда житла. Ця схема є найбільш притаманною для великих міст Грузії, особливо для столиці Тбілісі. Близько 8 тисяч сімей отримали нове житло у спеціально побудованих поселеннях, відремонтоване житло в селищах чи 10 тисяч доларів для ремонту такого житла.

► Працевлаштування

Рівень безробіття у Грузії станом на 2012 знаходився на рівні 15%. Варто розуміти, що значну частку безробітних складають саме ВПО. Різноманітні дослідження підтверджують, що ВПО, що були переміщені у 1990-х, продовжують потерпати від довготермінового безробіття (особливо це стосується жінок). Ця проблема зачіпає як осіб, що живуть у колективних центрах, так і тих, хто був переміщений до спеціально побудованих поселень.

З боку держави не запропоновано якісних схем перепідготовки ВПО чи програм, що готували б їх до змін на ринку праці. Це стосується як низькокваліфікованих працівників, так і осіб з високою кваліфікацією¹⁰

► Освіта та соціальне забезпечення

Законом про ВПО підтверджується конституційне право ВПО на безкоштовну освіту та безкоштовну середню освіту. Гарантовано одноразову матеріальну допомогу для купівлі необхідних шкільних матеріалів. Вступ до університетів здійснюється на загальних засадах, для цього потрібно здавати відповідні вступні іспити.

Як у першому, так і у другому випадку виникають проблеми, що мають швидше структурний характер та є елементом інституційної дискримінації в освіті для ВПО. Через складне соціально-економічне становище ВПО їхні діти частіше покидають школу чи університет та змушені працювати для забезпечення власних сімей. Щодо вищої освіти — ВПО часто не можуть дозволити собі жити у великих містах, де розташована більшість грузинських університетів.

Система соціального забезпечення Грузії в період від 2004 зазнала радикальних змін, було переглянуто та скасовано велику кількість соціальних програм. Для ВПО залишили ряд пільг, як то щомісячна матеріальна допомога для переміщених осіб та одноразова допомога одразу після переміщення. ВПО також мають право подаватися на загальнонаціональні програми соціальної підтримки для людей, що живуть за межею бідності. Під питанням, втім, залишається те, наскільки ці матеріальні кошти допомагають переміщеним особам і чи вони є достатніми для забезпечення бодай мінімальних потреб.¹¹

10. IDMC Partial progress towards durable solutions for IDPs // <http://www.internal-displacement.org/europe/georgia/2013/partial-progress-towards-durable-solutions-for-idps>

11. UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis // <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf>

Важливо також відзначити роль різноманітних міжнародних організацій, що надавали цільову чи комплексну допомогу для реалізації різноманітних інтеграційних та інфраструктурних проектів для ВПО.

Молдова

Внаслідок Придністровського конфлікту тільки офіційно було зареєстровано 51 289 внутрішньо переміщених осіб (в т.ч. 28 746 дітей), а неофіційні цифри доходили до 100 тисяч. З них 10 тисяч було зареєстровано в Кишиневі. На сьогоднішній день все ще не повернулися в місця постійного проживання 200 сімей.¹²

► Законодавство

Зважаючи на те, що економічні можливості уряду внаслідок війни і важкого економічного стану першої половини 1990-х були досить обмежені, заходи, реалізовані урядом, були спрямовані здебільшого на вирішення першочергових потреб переміщених осіб. Нормативні документи, прийняті урядом, містили вказівку на "невідкладні заходи", окремої довгострокової програми допомоги та інтеграції так і не було прийнято.

На початку конфлікту єдиної правової та адміністративної бази, що стосувалася б переміщених осіб, не існувало. Всі питання вирішувалися в індивідуальному порядку за сприяння єдиної профільної на той час громадської організації "Придністров'я" і Міністерства праці та соціальної політики. При цьому, оскільки централізоване фінансування з бюджету було відсутнє, безпосереднє забезпечення потреб переміщених осіб було покладено на органи місцевого самоврядування. Першочерговим було вирішення питання тимчасового розміщення переміщених осіб та запис дітей в дошкільні та шкільні заклади.

Із загостренням ситуації та збільшенням кількості переміщених осіб постала необхідність створення загальнодержавної програми допомоги.

26 березня 1992 року була прийнята Постанова уряду "Про створення республіканської комісії з координації робіт з матеріального забезпечення біженців та затвердження Положення про порядок надання допомоги біженцям, які вимушено залишили місця постійного проживання, з лівобережних районів Дністра Республіки Молдова"¹³. Республіканську комісію очолив Перший заступник прем'єр-міністра.

12. Всі відображені дані взяті з матеріалів семінару, організованого УВКБ ООН 14-16 квітня 1999 року в м. Одесі. Більше інформації (румунською) можна знайти за посиланням: <http://mtc.md/~refugium/refugium/99/4.htm>

13. Постановление № 197 от 26.03.1992 о создании республиканской комиссии по координации работ по материальному обеспечению беженцев и утверждению Положения о порядке оказания помощи беженцам, вынужденно покинувшим постоянное место жительства, из левобережных районов Днестра Республики Молдова // <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292515&lang=2>

Програма допомоги, яку мав реалізовувати Комітет, та матеріальна база, якою він розпоряджався, були передбачені в Постанові уряду “Про невідкладні заходи з надання допомоги біженця, які вимушено залишили місця постійного проживання, з лівобережних районів Дністра Республіки Молдова” .

Програма допомоги, яку мав реалізовувати Комітет, та матеріальна база, якою він розпоряджався, були передбачені в Постанові уряду “Про невідкладні заходи з надання допомоги біженця, які вимушено залишили місця постійного проживання, з лівобережних районів Дністра Республіки Молдова”¹⁴.

Трьома напрямками, в яких реалізовувалася програма, були: працевлаштування, забезпечення житлом та надання матеріальної допомоги.

► Працевлаштування

Перш за все, було нормативно закріплено статус внутрішньо переміщених осіб та розроблено документ-посвідчення, який давав право на отримання допомоги.

Зважаючи на економічну кризу та високий рівень безробіття початку 90-х, найменші можливості в уряді на той час були у сфері працевлаштування. Уряд не мав можливості ні працевлаштувати переміщених осіб, ні створити нові робочі місця. Тому для них законодавчо було встановлено пріоритет працевлаштування та запропоновано безкоштовні курси професійної перепідготовки, але пошук роботи здійснювався самостійно. Проте щоб розвантажити міський ринок праці, урядом було передбачено матеріальні стимули переселення переміщених осіб до сільської місцевості. В цьому випадку для них передбачалася разова фінансова допомога на сім'ю та додатково на кожного члена, включаючи дітей.

► Матеріальна допомога

Для всіх без винятку переміщених осіб передбачалися такі види матеріальної допомоги:

- разова матеріальна допомога (фіксована сума на сім'ю та на кожного члена);
- щомісячна матеріальна допомога в розмірі мінімальної зарплати у разі безробіття;
- допомога на харчування.

Крім того, було передбачено програму відшкодування заподіяної шкоди. З фондів державної страхової компанії, навіть якщо майно не було застраховане, відшкодовувалась заподіяна шкода нерухомості (фіксована сума), транспортним засобам (встановлювалась максимальна сума), а для селян також повністю відшкодовувалась шкода, завдана засобам виробництва.

14. Постановление Nr. 172 от 17.03.1992 О неотложных мерах по оказанию помощи беженцам, вынужденно покинувшим постоянное место жительства, из левобережных районов Днестра Республики Молдова // <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292459&lang=2>

► Житло

Що стосується забезпечення права на житло, то законодавчо був встановлений 5-річний термін для надання переміщеним особам постійного житла. При цьому до остаточного вирішення проблеми органи місцевого самоврядування зобов'язані були вирішувати питання забезпечення тимчасовим житлом. Для осіб, які змушені були орендувати житло чи проживати в готелях та санаторіях, було передбачено цільову фінансову допомогу для покриття витрат. Для уникнення махінацій договір укладався між органами місцевого самоврядування і власниками житла. Якщо переміщені особи проживали в родичів, допомога не виплачувалася.

Довгострокова програма забезпечення житлом не передбачала безкоштовного надання житла, натомість була відкрита безвідсоткова довгострокова лінія кредитування на період до 25 років з відстрочкою виплат на 6 місяців. Згодом до програми кредитування було також залучено комерційні банки. Міністерство фінансів сплачувало відсотки по кредиту, а якщо переміщена особа при цьому приймала участь в бойових діях, держава сплачувала 50% суми кредиту.

Рекомендації для України

Зважаючи на іноземний досвід, українську специфіку та беручи до уваги вже зроблені кроки, наступні дії української влади мають передбачати:

- Розробку державної програми, яка включатиме одразу 2 напрямки: перспектива безпечного повернення та довготермінові програми інтеграції в місцях переселення. Відсутність військових дій на території Криму, непошкоджена інфраструктура та житло дають більше можливостей для безпечного повернення. Для повноцінного забезпечення такого процесу потрібно налагодити ряд довготермінових юридичних механізмів.
- Посилити координацію дій між державними та недержавними організаціями. Створення єдиної платформи для інформування про ситуацію, дискусій та вироблення довготермінових політик;
- Постійний моніторинг та збір статистичних даних щодо ситуації з ВПО, їх публічне оприлюднення;
- Розбудова колективних центрів, де ВПО зможуть перебувати до отримання постійного житла, та програму забезпечення постійним житлом;
- Пріоритет працевлаштування ВПО та зарплату не нижче тієї, яку вони отримували за останнім місцем роботи;
- Разові виплати для ВПО та щомісячну матеріальну допомогу в розмірі прожиткового мінімуму для безробітних;
- Першочерговий запис дітей ВПО до дошкільних навчальних закладів та надання додаткових соціальних стипендій при вступі до ВНЗ;

-
- Максимальне спрощення публічних адміністративних послуг - оформлення прав власності, ліквідацію юридичних осіб тощо - для ВПО;
 - Безвідсоткові довгострокові цільові кредити для ВПО, а також відстрочки платежів за кредитами, взятими раніше;
 - Важливо також пам'ятати, що значну частину проектів з допомоги ВПО у Грузії та Молдові реалізовували за рахунок коштів міжнародних донорів. В ситуації з Україною без залучення коштів від таких структур можливі інтеграційні проекти просто не будуть здійснені.



Центр дослідження суспільства
04071, Київ-71, а/с 98
тел(044) 417-00-17
тел(факс)(044)417-31-71
www.cedos.org.ua