

# **ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНІХ ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ДЕЯКІ УРОКИ ІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

## **Анотація**

Проаналізовано Керівні принципи, вироблені ООН, щодо осіб, недобровільно переміщених всередині власних країн, досвід розв'язання проблем внутрішніх переміщених осіб в Азербайджані, Грузії, Молдові та Росії, зроблено висновки з міжнародного досвіду, які могли б бути корисними для України, запропоновано можливі заходи щодо вирішення проблем ВПО.

## **ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНІХ ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ДЕЯКІ УРОКИ ІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України на червень 2014 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни понад 54 тис. громадян.<sup>1</sup> Серед них діти, інваліди, особи похилого віку, тобто особливо вразливі категорії людей. Хоча в державі функціонує система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, діє відповідне законодавство, до розв'язання проблеми вимушених внутрішніх переміщень країна була не готовою. Необхідно створювати законодавчу базу, формувати механізми її реалізації, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребують негайної допомоги.

Для розробки адекватних інструментів державного управління, які б могли швидко дати позитивні результати в умовах обмежених ресурсів, необхідно звернутися до напрацювань міжнародних організацій, передусім ООН. Корисним може бути й вивчення досвіду зарубіжних країн, насамперед пострадянських, які вирішували аналогічні проблеми. Їхній досвід тим більше цікавий, що питання внутрішніх переміщених осіб розв'язуються тут уже впродовж 15-20 років, що дає змогу оцінити результативність здійснених заходів, визначити помилки і слабкості застосованих підходів.

### **1. Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни – міжнародний орієнтир**

За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень, чисельність внутрішніх переміщених осіб (далі ВПО) у світі

---

<sup>1</sup> Різке збільшення внутрішнього переміщення в Україні / UN Refugee Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1290-rizke-zbilshennya-vnutrishnogo-peremishchennya-v-ukrajini>

досягла рекордної відмітки – 33,3 млн осіб, що вдвічі перевищує чисельність біженців (близько 16 млн). Лише за 2013 р. їхня кількість збільшилася на 4,5 млн осіб. Найгострішою проблема є в Сирії, Судані, Нігерії, Іраку. В Європі чисельність ВПО сягає 2,2 млн, у т.ч. в Азербайджані 543 тис., Вірменії 8 тис, Грузії 206 тис, Росії 34 тис., Туркменістані 4 тис., Узбекистані 3 тис.<sup>2</sup>

Разом із наростанням проблеми внутрішніх недобровільних переміщень зростала стурбованість світової громадськості гуманітарними проблемами, пов'язаними з ними. Традиційно вважалося, що внутрішні переміщення – у компетенції суверенних держав, а не міжнародних структур (крім Червоного Хреста, який наглядав за виконанням Женевських конвенцій 1949 р. щодо захисту цивільного населення під час збройних конфліктів). Проте поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених в межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері.

У 1972 р. Генеральна Асамблея ООН розширила мандат Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), який охоплював біженців та шукачів притулку, тобто людей, вимушених залишити країни проживання та шукати міжнародного захисту, на осіб, переміщених всередині власних країн. У 1998 р. структури ООН схвалили **Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни**<sup>3</sup>. Світова спільнота виходила з того, що, хоча чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішніх переміщених осіб, але в деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту. Керівні принципи не є обов'язковим правовим документом, проте засновані на нормах міжнародного права, передусім таких, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні

---

<sup>2</sup> People internally displaced by conflict and violence. Global Overview 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:- <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>

<sup>3</sup> Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. - E/CN.4/1998/53/Add.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>

права, Конвенція про статус біженців. Вони деталізують положення названих актів, які відповідають специфічним потребам ВПО, і пояснюють, як необхідно їх застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень.

Керівні принципи містять визначення ВПО. Відповідно до них це особи, або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, й які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів.

Вони передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них.

Цей документ покликаний захистити ВПО від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи, визначені міжнародним та національним законодавством. Разом з тим він не звільняє ВПО від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів.

У Керівних принципах зазначено, що основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги ВПО покладається на національну владу. ВПО має забезпечуватися захист від насильства, тортур, від голоду як методу ведення війни, від використання людей як захисного щита, недобровільного вербування до збройних формувань та від загроз подібних дій. ВПО мають право просити і отримувати необхідну допомогу. У першу чергу потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо.

ВПО мають право на достатній життєвий рівень. Їм має бути забезпечено доступ до продуктів харчування, тимчасового житла, необхідного

одягу та базових медичних послуг, а за потреби – до психологічної та соціальної допомоги. Незаперечним їх правом є також доступ до освіти.

Вкрай важливим видається двадцятий принцип, відповідно до якого влада зобов'язана видавати ВПО всі документи, необхідні для визнання і реалізації їхніх прав, спростити заміну втрачених документів, не вимагати повернення в місця попереднього проживання за залишеними там документами.

ВПО гарантується свобода пересування, тобто можливість шукати безпечного місця на території своєї країни, а також вільний виїзд за межі держави і пошук притулку за кордоном. Водночас вони мають бути захищені від недобровільного повернення чи переселення в місця, де може виникнути загроза їхньому життю чи здоров'ю. Компетентні органи несуть головну відповідальність за встановлення умов, які б забезпечили ВПО можливість повернутися до своїх домівок або переселитися для проживання в іншій частині країни, вони повинні докладати всіх зусиль для забезпечення реінтеграції повертанців. Причому має бути забезпечено всебічну участь ВПО у плануванні та організації їх повернення чи переселення.

Влада повинна сприяти поверненню ВПО їхнього майна, а якщо це неможливо – надавати відповідну компенсацію.

Значну увагу в Керівних принципах приділено діяльності гуманітарних організацій, співпраці з ними національних держав.

Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, який регулярно доповідає Генеральній Асамблеї щодо ситуації у відповідній сфері, неодноразово зазначав, що Керівні принципи отримують все ширше визнання, дедалі більше держав керуються ними при розробці власного законодавства.

Разом з тим визнані міжнародні експерти застерігають щодо спрощеного їх розуміння, зокрема, невиправданого застосування підходу, аналогічного до надання захисту біженців. При розробці національного законодавства варто враховувати, що на відміну від біженців, яким спеціальний правовий статус є

необхідним, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, ВПО не потребують такого статусу, а отже й громіздких і складних процедур його визначення. Вони перебувають на території власної держави, є її громадянами і користуються рівними з іншими громадянами правами. На думку Вальтера Кьоліна, що був провідним автором Керівних принципів, а також певний час обіймав посаду Спеціального доповідача ООН з питань прав людини ВПО, застосування норм, що стосуються біженців, тобто іноземців, до ВПО, може обмежити їхні права, які належать їм як громадянам. Він підкреслював, що для виявлення тих, хто був вимушено переміщений і потребує особливої допомоги, немає необхідності виходити за рамки таких звичайних адміністративних заходів, як реєстрація, і запроваджувати спеціальні процедури.<sup>4</sup>

Оскільки Україні доводиться терміново розробляти законодавство щодо ВПО, тобто у сфері, де до цього часу жодних напрацювань не існувало, Керівні принципи видаються надійним орієнтиром для українських законотворців і мають бути ретельно вивчені та враховані. По-перше, в них акумульовано головні висновки світової політичної думки щодо проблеми, а по-друге, норми основних міжнародно-правових документів із захисту прав людини, на яких базуються Керівні принципи і під якими стоїть підпис України, є частиною національного законодавства.

## 2. Досвід розв'язання проблем ВПО в деяких зарубіжних країнах

**Азербайджан.** Воєнні дії у Нагірному Карабаху спричинили вимушені переселення в Азербайджані ще в останні роки існування СРСР. Проголошення незалежності Азербайджану та Вірменії перетворили конфлікт у міждержавний. Восени 1991 р. вірменські збройні сили перейшли в наступ, у результаті чого практично все азербайджанське населення залишило Нагірний

---

<sup>4</sup> Кєлін В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны: Комментарий. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword>

Карабах та сусідній Лачинський район. Вимушеними переселенцями стали 220 тис. осіб<sup>5</sup>. У 1993 р. наступ вірменських військ продовжився, потік вимушених переселенців став масовим, їхня кількість на кінець року сягнула 778,5 тис.<sup>6</sup>, що призвело до гуманітарної кризи в країні.

Підписання перемир'я 1994 року дало змогу взяти під контроль ситуацію з переміщеними особами. Проте, оскільки Нагірний Карабах, а також ще 6 районів Азербайджану, що разом становлять близько 20 % території країни, продовжують контролюватися Вірменією, повернення людей до їхніх домівок залишається проблематичним. За даними уряду Азербайджану, зуміли повернутися до місць попереднього проживання 72 тис. ВПО, поселення яких знаходяться в безпосередній і небезпечній близькості до лінії розмежування ворогуючих сторін. На сьогодні загальна чисельність ВПО становить близько 600 тис. осіб, з них 40 тис. з Нагірного Карабаху, а 560 тис. – з інших окупованих районів. Це 7 % населення країни, майже стовідсотково – етнічні азербайджанці. Переважна більшість ВПО проживає у великих містах – 218 тис. в Баку, 50,6 тис. в Сумгаїті, де владі було легше їх розмістити, використовуючи житло, залишене вірменськими біженцями.

Для врегулювання проблеми ВПО у 1992 р. було прийнято Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців», нині діє його редакція від 1999 р.<sup>7</sup> Закон передбачав цілу низку соціальних гарантій. Зокрема, надання тимчасового місця проживання, безплатний проїзд і провіз майна до тимчасового місця проживання, медичне обслуговування та надання лікарських препаратів, першочергове розміщення в спеціальні соціальні установи інвалідів та людей похилого віку з числа ВПО, отримання матеріальної допомоги. При переселенні на постійне місце проживання ВПО компенсуються витрати переїзду. Вони можуть отримати безпроцентний

---

<sup>5</sup> Юнусов А. Азербайджан: страна беженцев // Миграция. – 1998. - № 3-4. – С.11.

<sup>6</sup> Юнусов А. Просители убежища, беженцы и вынужденно перемещенные лица в Азербайджане: проблемы и перспективы КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-124.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-124.pdf)

<sup>7</sup> Закон Азербайджанской Республики о статусе беженцев и вынужденных переселенцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migration.gov.az/images/pdf/be8fe5589d68f124389e68a27ec89ab6.pdf>

кредит на 10 років, земельну ділянку у користування, при самостійній купівлі житла звільняються від нотаріального мита. ВПО надається сприяння в працевлаштуванні, у разі перекваліфікації на час навчання виплачується середня заробітна плата за новою спеціальністю.

Соціальні гарантії ВПО було деталізовано в законі «Про соціальний захист вимушених переселенців і осіб, прирівняних до них», прийнятому у 1999 р. Водночас створено Соціальний фонд захисту вимушених переселенців. У законі йдеться про те, що держава створює необхідні умови для працевлаштування ВПО та зайняття підприємницькою діяльністю шляхом встановлення квот в державних установах та організаціях, створення нових робочих місць. За неможливості забезпечити ВПО постійним місцем роботи, їх залучають до тимчасових чи сезонних робіт. Важливо, що згідно закону ВПО не зобов'язані надавати трудову книжку при працевлаштуванні. Під час скорочення штатів вони користуються переважним правом залишатися на своїй посаді. Підприємцям з числа ВПО можуть надаватися пільгові кредити. Пенсії ВПО нараховуються й за відсутності документів щодо стажу роботи та заробітної плати. При тимчасовій втраті працездатності лікарняний оплачується у повному обсязі незалежно від стажу. Закон звільнив ВПО від сплати податку на доходи, державних мит при видачі посвідчення особи, водійських прав. Він передбачав також пільги на транспорт та житлово-комунальні послуги, забезпечення школярів підручниками та шкільним приладдям, безкоштовне навчання студентів в державних вишах та інше<sup>8</sup>. Варто зазначити, що ці норми, як сказано в законі, діятимуть ще впродовж трьох років після забезпечення умов для повернення ВПО в місця їх звичайного проживання.

Центральним органом виконавчої влади, на який покладено реалізацію політики щодо внутрішніх переміщених осіб, є Державний комітет Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців.

---

<sup>8</sup> О социальной защите вынужденных переселенцев и приравненных к ним лиц. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/13681/>



Його створено 1993 р. на базі держкому з роботи з людьми, які вимушені були залишити свої домівки, що існував з 1989 р. Голова Комітету є водночас віцепрем'єр міністром Азербайджану. Оскільки до вирішення проблем ВПО залучені й інші відомства, координуючу функцію покладено на Департамент з питань біженців, ВПО, міграції та роботи з міжнародними організаціями, створений в структурі Кабінету міністрів країни<sup>9</sup>.

Основними завданнями Державного комітету у справах біженців та вимушених переселенців є тимчасове розселення, репатріація та соціальний захист біженців, іммігрантів та осіб, які вимушені були залишити свої домівки; надання статусу біженця або вимушеного мігранта; покращання соціальних умов життя на територіях, звільнених від окупації; збір статистичних даних щодо біженців та вимушених переселенців; робота з неурядовими та міжнародними організаціями з метою реабілітації, возз'єднання сімей, підвищення рівня зайнятості, скорочення бідності, створення умов для повернення додому, будівництва житла та соціальних об'єктів для біженців та вимушених переселенців.

Попри урядові рішення, на кінець 1990-х рр. ситуація ВПО в Азербайджані залишалася критичною. Особливо гострою була житлова проблема. 30 % проживали у таких громадських будовах, як школи, дитячі садки, гуртожитки, ще 16 % – у палатках та тимчасових збірних будиночках, 7 % – у залізничних вагонах, 7 % – у недобудованому житлі, 6 % – у землянках, 6 % – у незаконно захоплених квартирах.<sup>10</sup> Лише в Баку 6 тис. квартир були захоплені й законні власники не могли реалізувати свої права (за рішенням парламенту, підтвердженим 2004 р. указом президента, виселення біженців і ВПО без надання їм житла заборонялося), що негативно позначалося на ставленні до ВПО.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Azerbaijan: Analysis of Gaps in the Protection of Internally Displaced Persons /UNHCR, 2009. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unhcr.org/4bd7edbd9.html>

<sup>10</sup> World refugee survey. 2000: An Annual Assessment of Conditions Affecting Refugees, Asylum Seekers, and Internally Displaced Persons. - US Committee for Refugees, 2000. - P.214.

<sup>11</sup> Юнусов А. Просители убежища, беженцы и вынужденно перемещенные лица в Азербайджане: проблемы и перспективы КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной

Гостро стояла проблема працевлаштування. Вона ускладнювалася ще й тому, що переважно сільські жителі опинилися в незвичних для них умовах міст, де знайти роботу їм було важко. Внаслідок цього багато сімей переміщених осіб розраховували лише на урядову допомогу. Високим був рівень бідності.

Усе це викликало серйозні соціальні проблеми: підвищений рівень захворюваності, спалахи інфекцій, невідвідування дітьми школи, поширення проституції та злочинності, виникнення серйозної напруженості у стосунках між біженцями і корінним населенням. Не бачачи для себе перспективи в Азербайджані, багато біженців намагалися емігрувати або, принаймні, виїхати на заробітки за кордон, до Росії, Туреччини, Ірану, де здебільшого працювали у сфері послуг, на будівництві тощо.

Міжнародні експерти зазначали, що перші п'ять років після війни уряд фактично не займався розв'язанням проблем ВПО. Керівництво країни вважало, що відповіддю на всі запитання має стати повернення переселенців додому, більше того, їхнє становище та нерегульований статус були засобом тиску на міжнародну спільноту з метою повернення окупованих територій. Підтримку ВПО надавали переважно міжнародні організації, проте з 1999 р. вони припинили продовольчу допомогу, становище ВПО суттєво погіршилося. У 2001-2002 рр. почастишали акції протесту ВПО, які перекривали дороги, вимагали від уряду конкретних дій. На них, як на можливу опору, звернула увагу опозиція. Все це змусило владу активізувати свою діяльність.

У 2004 р. була прийнята Державна програма з покращання житлових умов и підвищення рівня зайнятості біженців та вимушених переселенців, крім того, понад 200 законодавчих документів, спрямованих на забезпечення її виконання. Спеціальні програми було розроблено щодо працевлаштування та

професійного навчання ВПО, а також щодо надання їм низки пільг при прийомі на роботу в державному секторі. Водночас програма передбачала розробку детального плану репатріації.

З часу прийняття Програми фінансування заходів з облаштування переселенців було збільшено десятикратно. Причому в основному за рахунок державного бюджету (приблизно третина коштів надходить із нафтового фонду), хоча міжнародна допомога продовжує надаватися. У рамках реалізації програми в 2010 р. виділялося 871 дол. США на особу, у 2011 р. – 910, а у 2013 р. – 1400 дол. США. Загальна сума витрат становить приблизно 3 % державного бюджету, що є найвищим показником у світі.

Пріоритетний напрямок Програми – покращання житлових умов ВПО. Останнє з 15 наметових містечок було закрито у 2007 р. Побудовано 82 сучасних поселення з необхідною соціальною та технічною інфраструктурою, що дало змогу розселити 180 тис. осіб. Введено в дію 139 шкіл, 6 музичних шкіл, 51 дитячий садок, 55 амбулаторій, 45 культурних центрів, 2 спортивних центри, 648 км доріг, 815 км водогону, 333 км газопроводу<sup>12</sup>.

Разом з тим, попри помітні успіхи у покращенні житлових умов, лише чверть ВПО переселилися до новозбудованого житла, 32 % все ще живуть у тимчасовому житлі, наданому в 1990-ті р., так званих колективних центрах, 20 % проживають у родичів, 12 % у глинобитних хатах, близько 8 % – у захоплених квартирах.<sup>13</sup> Треба зазначити також, що ВПО мають право лише на тимчасове користування житлом і землею. Вони не отримують житло у власність і повинні підписувати документи, які забороняють їм його продавати, дарувати чи перепланувати. Власників серед них 15 %, тоді як серед місцевого населення – 83%.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Офіційний сайт Державного комітету Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/index.html>

<sup>13</sup> Azerbaijan: After more than 20 years, IDPs still urgently need policies to support full integration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/azerbaijan/2014/azerbaijan-after-more-than-20-years-idps-still-urgently-need-policies-to-support-full-integration/>

<sup>14</sup> Azerbaijan: Internal displacement in brief [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/azerbaijan/summary>

Окреме питання викликає розташування нових поселень. Вони будуються ізольовано від існуючих, що, з одного боку, допомагає зберегти через роки ідентичність переселенців як вихідців з певної місцевості, плекати їхнє прагнення повернутися додому, проте з другого, – заважає їхній інтеграції в місцях проживання, спричиняє сегрегацію ВПО. У цьому зв'язку красномовним є також факт, що 60 % дітей ВПО навчаються у «власних» школах, тобто відокремлено від місцевих дітей. Сегрегація посилює стигматизацію та ізоляцію ВПО, погіршення ставлення до них з боку суспільства.

Міжнародні спостерігачі звертали також увагу, що ВПО недостатньо залучені до визначення своєї долі, зокрема, щодо планування поселень та прийняття рішень про переселення. Хоча як громадяни Азербайджану вони мають всі права участі у президентських та парламентських виборах (в парламенті окуповані території представляють 11 з 135 парламентарів), проте позбавлені права обирати місцеву владу, оскільки мають лише тимчасовий статус проживання.

Наступна нагальна проблема ВПО – працевлаштування. Попри певні пільги, не всі можуть знайти роботу. За офіційними даними, рівень безробіття серед ВПО наразі невисокий – 10%. Разом з тим постійну роботу мають лише 42 %, 48 % зайняті на сезонних та тимчасових роботах. У сільській місцевості виконують сезонні роботи передусім жінки і діти, чоловіки часто мусять виїздити на роботу в інші місця, за кордон. Багато ВПО працюють у неформальному секторі. Для розвитку підприємництва виділяють пільгові кредити.

У рамках реалізації Програми Національний фонд розвитку підприємництва виділив 30,8 млн манатів пільгових кредитів (1 манат = 1,3 дол.) 1300 підприємцям з числа ПВО, що дало змогу відкрити 2700 нових робочих місць.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Вынужденным переселенцам в Азербайджане на развитие бизнеса выделено около \$40 млн. <http://www.trend.az/capital/business/2286899.html>

Попри доволі високий рівень зайнятості, за даними соціологічних опитувань, основне джерело доходів 71 % ВПО – урядова допомога, і лише для 18 % це заробітна плата.<sup>16</sup> І через 20 років після переселення уряд продовжує виплачувати грошову допомогу. Сума, що виплачується на продукти харчування, збільшилася за останнє десятиліття в 3,6 разу, на комунальні послуги – в 4,5 разу. Рівень бідності серед ВПО упродовж цього періоду знизився з 75 % до 15 % (у місцевого населення з 50 % до 6 %).<sup>17</sup>

Треба, однак, зазначити, що ВПО – це досить неоднорідна група. Частині з них дійсно необхідна підтримка держави, проте інша частина за ці роки спромоглася облаштувати своє життя. Тому привілеї ВПО часом викликають роздратування у решти населення. З другого боку, вони формують ментальність утриманців у деяких ВПО.

Таким чином, підбиваючи підсумок, треба погодитися, що, попри проблеми, що залишаються, уряд Азербайджану зміг досягти значних успіхів у покращанні становища ВПО, хоча недобровільні переміщення набули тут в результаті окупації частини території масового характеру. Проблеми внутрішніх переміщених осіб завжди були для уряду пріоритетними, а можливості їх розв'язання забезпечувалися економічним зростанням, доходами від продажу нафти. Разом з тим довготривале вирішення питання пов'язується виключно з поверненням, і через 20 років після переміщення люди мають тимчасовий статус і як такі є не лише постійним нагадуванням про військову поразку початку 1990-х рр., а й вірогідною рушійною силою можливого реваншу. Крім небезпеки «розморожування» «замороженого» конфлікту, це обумовлює залежність ВПО від держави, створює напругу між ними та корінним населенням.

**Грузія.** Наявність значної кількості внутрішньо переміщених осіб є головною міграційною проблемою Грузії. На квітень 2014 р. за даними уряду

---

<sup>16</sup> Azerbaijan: After more than 20 years, IDPs still urgently need policies to support full integration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/azerbaijan/2014/azerbaijan-after-more-than-20-years-idps-still-urgently-need-policies-to-support-full-integration/>

<sup>17</sup> Президент Ильхам Алиев: В будущем азербайджанцы должны возвратиться на все свои исторические земли [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trend.az/news/politics/2232937.html>

у країні налічувалося 253574 тис. ВПО, або майже 6 % населення,<sup>18</sup> серед яких приблизно 230 тис. зазнали переміщень ще на початку 1990-х рр. внаслідок конфліктів в Абхазії та Південній Осетії<sup>19</sup>. Ще 26 тис. перетворилися на ВПО у результаті російсько-грузинської війни 2008 р.,<sup>20</sup> три тисячі зазнали вимушених переміщень двічі. У дійсності ВПО в країні більше, оскільки не всі з них зареєстровані. Крім того, за оцінками, не менше 10 тис. ВПО знаходяться на території Південної Осетії, чисельність ВПО в Абхазії невідома, проте приблизно 45 тис. осіб спонтанно повернулися або періодично повертаються на сезонній основі до своїх домівок в Гальському районі Абхазії.<sup>21</sup> Статус ВПО отримують також діти, якщо їх обоє батьків є внутрішньо переміщеними особами.

Люди, які змушені були залишити місця постійного проживання через воєнні дії, оселилися переважно у великих містах (наприклад, у Тбілісі проживає майже 40 % з них), а також у прикордонних з Абхазією районах. Понад половину з них (54 %) становлять жінки, 25 % – діти, 17 % – особи похилого віку.

З 1 серпня 2013 р. проводиться перереєстрація ВПО, що має на меті уточнення чисельності, складу, місць проживання цієї категорії населення, що необхідно для виявлення конкретних потреб окремих осіб та пошуків тривалих рішень. Тим більше, що попередні реєстрації охоплювали передусім осіб, які проживали в колективних центрах розміщення, тоді як велика група ВПО проживає у приватному секторі, їх потреби вивчені недостатньо.

У 1992 р. було створено Міністерство у справах біженців та розселення, з 2011 р. – Міністерство у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих

---

<sup>18</sup> Офіційний сайт Міністерства Грузії у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення [http: \[Електронний ресурс\].](http://www.mra.gov.ge/eng/static/55) – Режим доступу: [www.mra.gov.ge/eng/static/55](http://www.mra.gov.ge/eng/static/55)

<sup>19</sup> Georgia: partial progress towards durable solutions for IDPs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc\\_georgia\\_3\\_12.pdf](http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc_georgia_3_12.pdf)

<sup>20</sup> Челидзе Н.Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренние перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-131.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-131.pdf)

<sup>21</sup> Поездка в Грузию в рамках последующих действий. Доклад специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани. - A/HRC/26/33/Add.1

територій, біженців та розселення. У 1996 р. прийнято закон «Про внутрішніх переміщених осіб з окупованих територій Грузії». Проте держава вкрай мало опікувалася питанням облаштування ВПО, оскільки вважалося, що єдиним адекватним рішенням проблеми є повернення. Лише уряд, який прийшов до влади після «революції троянд» 2003 р., почав ставитися до проблеми ВПО більш конструктивно. У 2006 р. було створено урядову комісію, яка мала розробити пропозиції щодо стратегії політики стосовно ВПО та забезпечити організацію і координацію її виконання. Відповідальність та координуючі функції в цій сфері було покладено на Міністерство у справах біженців та розселення.

2007 р. урядовою постановою було затверджено Державну стратегію щодо внутрішніх переміщених осіб. Хоча повернення, як і раніше, декларувалося як незаперечна мета, проте було виявлено готовність шукати тривалі рішення для ВПО шляхом їх інтеграції в місцях притулку. Ця готовність почала реалізовуватися, однак лише після 2008 р., коли внаслідок війни з Росією стало зрозуміло, що повернення відкладається на невизначену перспективу.

У 2006 р. прийнято закон «Про майнову реституцію і компенсацію особам, які постраждали в результаті конфлікту в колишній Південно-осетинській автономній області». Відповідно до нього, якщо реституція житла та іншого майна неможлива, цим особам гарантується отримання адекватного (альтернативного) житла рівнозначної вартості або компенсацію втрат.<sup>22</sup>

З 1 березня 2014 р. набула чинності нова редакція закону «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії»<sup>23</sup>. Її прийняття було спрямовано на усунення наявних прогалини в законодавстві, приведення його у відповідність до міжнародних

---

<sup>22</sup> Габричидзе Г. Доступ беженцев, лиц, ищущих убежище, и ВПЛ к социально-экономическим правам в Грузии. /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-129.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-129.pdf)

<sup>23</sup> Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mra.gov.ge/res/docs/2014>

норм. Розробка закону проходила в тісній співпраці з низкою зацікавлених міжнародних організацій.

У законі розширено визначення ВПО. Це особи, які зазнали вимушених переміщень внаслідок окупації території іноземною державою, агресії, воєнного конфлікту, масового насильства та/або масового порушення прав людини (закон не поширюється на ВПО внаслідок стихійних лих та техногенних катастроф). У ньому повніше вписано систему соціального захисту ВПО. Якщо раніше, орієнтуючись в економічній політиці на закони ринку, влада сподівалася, що для ВПО ринкова саморегуляція є достатньою, то тепер їм гарантуються права на соціальне забезпечення, отримання допомог, адекватне житло, майнові права тощо. У законі враховано особливі потреби певних категорій осіб: жінок, дітей, інвалідів, осіб старшого віку, біженців, трудових мігрантів, осіб без громадянства. (Норми із захисту осіб з особливими потребами з числа ВПО містять також закон про інвалідів, низка урядових постанов.) Важливо зазначити, що в новому законі містяться норми, що передбачають участь ВПО в реалізації заходів з їх реінтеграції.

Згідно указу президента Грузії 2009 р. встановлено порядок передачі ВПО у приватну власність житлової площі в колективних центрах, пустих приміщеннях та нових багатоквартирних будинках. Державна власність передається за символічну ціну 1 ларі. ВПО звільняються від сплати податку на передану власність, а також на отриманні компенсації.

Операційним документом із реалізації Стратегії з розв'язання проблем ВПО є План дій. Перший його варіант було розроблено у 2008 р., після того він оновлювався. Нині чинний документ прийнято у 2012 р. на період 2012-2014 рр.<sup>24</sup> У ньому передбачено заходи щодо пошуку довготривалих рішень житлової проблеми, забезпечення для ВПО гідних умов життя та припинення залежності від держави, включення найбільш вразливих осіб з числа ВПО до єдиної державної програми соціального захисту. План передбачає розробку

---

<sup>24</sup> Action Plan for the Implementation of the State Strategy on Internally Displaced Persons during 2012-2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mra.gov.ge/res/docs/201311211211332665.pdf>.



координаційного механізму для його реалізації, створення Керівного комітету. Передбачено також систему контролю за програмами в інтересах ВПО за участі громадянського суспільства та міжнародних організацій.

Реалізація Плану дій має три складові: ремонт у низці центрів колективного розміщення та передача прав власності на житло мешканцям; будівництво нового житла з передачею прав власності; надання фінансової підтримки сім'ям при купівлі чи ремонті власного житла. У 2013 р. бюджет Міністерства у справах ВПО, біженців та розселення було збільшено втричі. Крім того, виконується низка будівельно-ремонтних проектів, що фінансуються Європейським союзом, іншими міжнародними донорами.

Міністерство у справах ВПО, біженців та розселення здійснює будівництво 7 житлових будинків у м. Поті, де буде розселено 280 сімей ВПО, ведуться роботи з ремонту 28 інших будов. Житло надано 480 сім'ям, відремонтовано 15 будинків, де проживають 425 сімей ВПО.<sup>25</sup> У 2014 р. розпочато будівництво житла для майже 7 тис. сімей в Тбілісі і 3 тис. в Батумі<sup>26</sup>. Наказом по Міністерству у справах ВПО затверджено Керівні принципи, критерії та процедури щодо процесу тривалого розселення, згідно з якими передбачено нарахування та додавання балів по кожному критерію і визначення на цій підставі пріоритетності надання житла тій чи іншій сім'ї.

Зміна урядового курсу та нарощування зусиль з вирішення проблем ВПО проявилась також у тому, що стосовно розселення вигнанців з Південної Осетії конкретні заходи було прийнято цілком оперативно. 8 тис. сімей, вимушено переміщених у 2008 р., отримали або спеціально збудоване нове житло, або відремонтоване житло в старих будинках, або 10 тис. дол. для вирішення житлової проблеми.<sup>27</sup> І хоча висловлювалися нарікання на низьку якість будівництва, зволікання із виплатою обіцяних коштів та оформленням

<sup>25</sup> Поездка в Грузию в рамках последующих действий. Доклад специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани A/HRC/26/33/Add.1

<sup>26</sup> Consolidated report on the conflict in Georgia (April 2013 – September 2013) / Concil of Europe. - SG/Inf (2013) 38/ - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2121115&Site=CM>

<sup>27</sup> Georgia: partial progress towards durable solutions for IDPs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc\\_georgia\\_3\\_12.pdf](http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc_georgia_3_12.pdf)

документів власності, проте більшість ВПО з Осетії уже через 2-3 роки після війни змогли надійно облаштуватися в інших регіонах Грузії.

Разом з тим, за оцінкою спостерігачів ОБСЕ, з ініціатив уряду щодо покращання житлових умов ВПО змогли скористатися не більше 10 % з них. Більшість продовжують жити в непридатних умовах, у родичів або знайомих, у найманих квартирах, а близько 45 % – у так званих колективних центрах, що були облаштовані одразу після прибуття ВПО на початку 1990-х рр. в лікарнях, готелях, будинках відпочинку тощо.

Безробіття залишається гострою проблемою для всього населення країни, проте, як свідчать дослідження, ВПО потерпають від нього найбільше, хоча формально вони мають рівні з іншими громадянами права у сфері зайнятості. Постійну роботу мають менше третини працездатних ВПО. Поширеним є тривале безробіття, передовсім жінок: 49 % безробітних з числа ВПО не працювали понад три роки.<sup>28</sup> Хоча серед ВПО достатньо освічених людей, спеціалістів, тривале безробіття призводить до втрати професійних навичок і унеможливорює успішну конкуренцію на ринку праці. Не маючи постійних джерел доходу, ВПО намагаються заробити дрібною торгівлею або епізодичною некваліфікованою фізичною працею, виїжджають з метою заробітку за кордон, є залежними від допомоги держави<sup>29</sup>.

Статус ВПО дає право на отримання державної допомоги. Щомісячні виплати становлять 28 ларі (близько 12 євро), якщо особа проживає у приватному секторі, і 22 ларі (близько 8 євро), якщо вона розміщена в колективному центрі. Мешканці колективних центрів отримують також допомогу на оплату комунальних послуг – 10,2 ларі (4,5 євро) в Тбілісі і 5 ларі (2,2 євро) в регіонах. У 2013 р. започатковано програми надання разової допомоги найбільш вразливим особам з числа ВПО. Упродовж 2013-2014 рр. її змогли

---

<sup>28</sup>Тухашвили М. Беженцы и вынужденно перемещенные лица в Грузии /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-104.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-104.pdf)

<sup>29</sup> Georgia: partial progress towards durable solutions for IDPs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc\\_georgia\\_3\\_12.pdf](http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc_georgia_3_12.pdf)

отримати 2589 осіб<sup>30</sup>. Таким чином, обсяги допомоги, що виплачується ВПО державою, є доволі скромними.

Соціально-економічні проблеми, компактне проживання ускладнюють інтеграцію ВПО в грузинське суспільство. Як свідчать соціологи, близько 2/5 тих, хто проживає в колективних центрах, підтримують стосунки переважно з ВПО. У деяких випадках виникала напруга в стосунках між місцевим населенням та ВПО, особливо на територіях, населених етнічними меншинами<sup>31</sup>.

На думку спеціального доповідача ООН з питань прав людини ВПО, який відвідав Грузію 2013 р., загальний підхід уряду до цієї категорії громадян засновано на тимчасовості переселення. Таким чином й допомога ВПО також трактується як тимчасова. Заходів, спрямованих на досягнення тривалого рішення, все ще замало<sup>32</sup>.

**Молдова.** Навесні та влітку 1992 р. конфлікт у Придністров'ї призвів до виникнення хвилі біженців та внутрішніх переміщених осіб, яких, за оцінками, налічувалося 130 тис. 80 % цих осіб були етнічними молдованами, 8 % росіянами, 7 % українцями. Частина з них, здебільшого українське та російське населення, шукала порятунку в Україні, Росії, Білорусі,<sup>33</sup> до 20 тис. молдаван звернулися за статусом біженців в інших країнах. У правобережній частині Молдови було зареєстровано 51 289 ВПО (з них 28 746 дітей),<sup>34</sup> значна частина – у Кишиневі.

Завершення бойових дій і досягнення за посередництва ОБСЄ та Росії домовленості щодо безперешкодного повернення людей в місця постійного

<sup>30</sup> Офіційний сайт Міністерства Грузії у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення [http: \[Електронний ресурс\].](http://www.mra.gov.ge) – Режим доступу: [www.mra.gov.ge](http://www.mra.gov.ge)

<sup>31</sup> Челидзе Н. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренние перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-131.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-131.pdf)

<sup>32</sup> Поездка в Грузию в рамках последующих действий. Доклад специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани A/HRC/26/33/Add.1

<sup>33</sup> CIS Migration Report. - ИОМ, 1996.- P.81.

<sup>34</sup> Мошняга В. Просители убежища, беженцы и вынужденно перемещенные лица в Молдове: проблемы признания, социальной защиты и интеграции /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. - Пояснительная записка 13/102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-102.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-102.pdf)

проживання дали змогу вирішити проблему внутрішніх переміщених осіб. Переважна більшість з них повернулася додому вже восени 1992 р. З України виїхали практично усі. У Росії та Білорусі частина біженців отримала статус вимушеного переселенця або біженця (відповідно близько 20 тис. та 1 тис. осіб)<sup>35</sup> і залишилися на постійне проживання. 6 тис. внутрішніх переміщених осіб з Придністров'я облаштувалися в інших регіонах Молдови.

Завдяки оперативному вирішенню питання повернення як масове соціальне явище проблема ВПО перестала існувати. У звітах міжнародних організацій, що працюють у сфері вимушених переміщень, ВПО в Молдові не згадуються вже впродовж десяти років (згідно бази даних Світового банку, в 2000 р. в країні їх було 8080, у 2002 р. – 1000, на сьогодні – немає).<sup>36</sup>

Разом з тим існує нечисленна група – до 200 сімей, які не можуть повернутися в Придністров'я через побоювання політичних переслідувань. Їхній статус регулюється законом про реабілітацію жертв політичних репресій (1992). Неурядові організації, зокрема, Молдовський Хельсінкський комітет, звертають увагу на те, що Придністров'я продовжує постачати, хоча і не дуже чисельних, біженців: представників інтелігенції, політичних партій, тих, хто відмовляється служити у військових формуваннях сепаратистів. Конкретних даних про цих осіб немає. Найімовірніше, вони поповнюють ряди тих громадян Молдови, які виїжджають на заробітки за кордон.

У зв'язку з воєнним конфліктом та з метою організації надання переміщеним особам невідкладної допомоги уряд прийняв низку постанов. Було створено Республіканську комісію з координації дій щодо матеріального забезпечення біженців, розроблено положення щодо порядку надання допомоги особам, вимушеним залишити місця постійного проживання на лівобережжі Дністра<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Беженцы и вынужденные переселенцы в государствах СНГ /Под. ред. В.Мукомеля и. Э. Паина. – М.,1995. – С.52.

<sup>36</sup> World Bank Indicators-Moldova-Conflic& Fragility [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tradingeconomics.com/moldova/internally-displaced-persons-number-wb-data.html>

<sup>37</sup> О создании республиканской комиссии по координации работ по материальному обеспечению беженцев и утверждению Положения о порядке

Відповідно до постанови щодо надання допомоги біженцям з лівобережжя Дністра,<sup>38</sup> діяльність розгорталася за трьома напрямками: забезпечення житлом, сприяння у працевлаштуванні, надання матеріальної допомоги. Нормативно було визначено статус вимушених переселенців, документ, що його посвідчував і давав право на отримання допомоги. Передбачалися тимчасова реєстрація біженців в місцях тимчасового перебування, надання одноразової матеріальної допомоги, виплата допомоги на харчування (50 руб. щоденно), допомоги у разі безробіття нарівні мінімальної зарплатні (400 руб.)<sup>39</sup>. ВПО отримували всі належні їм соціальні виплати та пенсії. Було передбачено компенсацію шкоди, заподіяної майну. Враховуючи тогочасну економічну ситуацію, найскладнішим було питання працевлаштування. Хоча для переселенців встановлювався пріоритет, це мало сприяло вирішенню проблеми. Тому були запроваджені матеріальні стимули переселення до сільської місцевості – разова грошова допомога в розмірі 5 тис. руб на сім'ю плюс по 1 тис. на кожного її члена.

Було встановлено п'ятирічний термін надання ВПО постійного житла. До цього часу місцева влада мала забезпечити їх тимчасовим житлом. Для осіб, які проживали в готелях, санаторіях, орендували житло, передбачалася грошова допомога на покриття житлових витрат. Договір укладався між органом місцевої влади та власником житла. Якщо ВПО проживали у родичів, допомога не виплачувалася.

Відповідальність за роботу з ВПО було покладено на місцеві органи влади, а також Міністерство праці, соціального захисту та сім'ї, де існував департамент міграції.

---

оказания помощи беженцам, вынужденно покинувшим постоянное место жительства, из левобережных районов Днестра Республики Молдова. Постановление № 197 от 26.03.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292515&lang=2>

<sup>38</sup> О неотложных мерах по оказанию помощи беженцам, вынужденно покинувшим постоянное место жительства, из левобережных районов Днестра Республики Молдова. Постановление № 172 от 17.03.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292459&lang=2](http://ex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292459&lang=2)

<sup>39</sup> Горелова Е. Шераль Г. Издержки приднестровского конфликта и выгоды от его урегулирования [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cisr-md.org/pdf/Report%20RUS%20Master%20Final%20vGS.pdf>

Відповідні постанови було скасовано у 2001 р.<sup>40</sup>

У 2004 р. уряд затвердив План дій із забезпечення ВПО житлом. У цьому документі, на відміну від постанов початку 1990-х, щодо цієї групи осіб використовувався юридично коректний термін – не біженці, а вимушено переміщені особи. План не передбачав безкоштовного надання житла, натомість відкривалася безпроцентна кредитна лінія строком на 25 років. До кредитування було залучено комерційні банки. Міністерство фінансів сплачувало відсотки за кредитами, а якщо особа брала участь у воєнних діях, держава погашала половину суми кредиту<sup>41</sup>.

У 2005 р. було прийнято закон про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра. Він передбачає створення у Придністров'ї після його демілітаризації та демократизації територіального утворення з особливим правовим статусом, вказує на необхідність надання населенню Придністров'я гуманітарної політичної, соціально-економічної та правової допомоги в подоланні наслідків конфлікту.

У 2011 р. створено Урядову комісію з реінтеграції країни з метою координації та забезпечення всіма установами Республіки Молдова єдиної політики в цій сфері, розгляду пропозицій зі створення умов для реінтеграції придністровського регіону в економічний, інформаційний, політичний, соціальний і культурний простір Республіки Молдова, моніторингу ситуації, координації діяльності з розв'язання виявлених проблем.

Органом, відповідальним за реалізацію політики реінтеграції країни, є Бюро з реінтеграції Державної канцелярії, яке підпорядковується заступнику віце-прем'єр-міністра. На нього покладено проведення переговорів, розвиток законодавчої бази.

---

<sup>40</sup> Чумаш Т. Доступ беженцев, лиц, ищущих убежища и ВПЛ к социально-экономическим правам в Молдове /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www/carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-144.pdf](http://www/carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-144.pdf)

<sup>41</sup> Солодько А., Доронюк Т. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України / Центр дослідження суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR\\_IDP.pdf?1400493355](http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_IDP.pdf?1400493355)

Вартою уваги є постанова уряду Молдови 2007 р. щодо видачі документів особам, які проживають у Придністров'ї. Відповідно до неї вони можуть підтвердити молдовське громадянство шляхом проставлення штампу в паспорті радянського взірця, дію якого продовжено на невизначений термін. Він визнаний документом, що засвідчує особу, і чинний для внутрішнього використання відповідно до постанови уряду 2013 р. Його власники можуть поміняти цей паспорт на сучасне посвідчення особи безкоштовно.<sup>42</sup>

**Російська Федерація.** Щодо внутрішніх переміщених осіб у Росії застосовується термін «вимушені переселенці». За законом 1993 р. (останні зміни внесено 2013 р.)<sup>43</sup>, вимушені переселенці – це громадяни Росії, які залишили місця проживання внаслідок застосованого до них чи членів їхніх родин насильства або переслідування в інших формах або внаслідок реальної небезпеки переслідувань за ознаками расової чи національної належності, віросповідання, мови, а також належності до певної соціальної групи чи політичних переконань, що стали приводом проведення ворожих кампаній стосовно конкретної особи чи групи осіб, масових порушень громадського порядку. До вимушених переселенців належать громадяни Росії, які проживали на території іноземної держави та прибули до РФ, колишні громадяни СРСР, які проживали в одній з союзних республік, отримали в РФ статус біженця, а згодом і громадянство, проте з певних причин не змогли належним чином облаштуватися, а також власне ВПО, які виїхали з одного суб'єкта федерації до іншого. До ВПО можуть належати також особи без громадянства та іноземці, які постійно проживають в країні.

Вимушені переселенці отримують певні пільги. Зокрема, вони мають право на матеріальну допомогу, проживання у центрі тимчасового розміщення, харчування та користування комунальними послугами, медичну

---

<sup>42</sup> Чумаш Т. Доступ беженцев, лиц, ищущих убежища и ВПЛ к социально-экономическим правам в Молдове /КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www/carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-144.pdf](http://www/carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-144.pdf)

<sup>43</sup> Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 "О вынужденных переселенцах" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/10105693/#ixzz37360YGsq>

допомогу, сприяння в переїзді та провезенні багажу до місця постійного поселення. Держава підтримує їх при вирішенні житлового питання, зокрема, вони можуть отримати субсидії на купівлю житла.

Разом з тим передбачені законодавством пільги можуть отримати лише особи, які набули статус вимушеного переселенця після проходження процедур, аналогічним тим, які мають проходити іноземні біженці (подання клопотання, розгляд компетентним органом, винесення рішення за ним, апеляція в разі негативного рішення тощо).

Проблема ВПО в Росії пов'язана з подіями на Північному Кавказі, спочатку з осетино-інгушським конфліктом (1992 р.), а потім двома війнами в Чечні (1994-1996 та 1999 р.). Під час осетино-інгушського конфлікту Інгушетію залишили 40 тис. осіб. У результаті першої чеченської війни з республіки виїхали 650 тис. осіб<sup>44</sup>. Особи чеченської національності здебільшого шукали притулку у сусідніх республіках Північного Кавказу, щоб із завершенням бойових дій повернутися додому. Етнічні росіяни, особи інших національностей воліли залишити Чечню назавжди, переїхати до інших регіонів Росії.

Ще більш жорстока друга чеченська війна призвела до загибелі принаймні 30 тис. цивільних осіб, втечі тільки протягом 1999 року з Чечні переважно до Інгушетії 165 тис. осіб<sup>45</sup>. Загальна кількість вимушено переміщених осіб протягом обох чеченських кампаній, враховуючи людей, що змушені були рятуватися від бомбардувань і артобстрілів в інших населених пунктах у межах Чечні (таких налічувалося понад 230 тис.), оцінювалася у близько 800 тис.

У наступні роки відносна стабілізація ситуації в Чечні дала змогу певній частині ВПО повернутися додому. За офіційними даними кількість повертанців становила близько 300 тис. осіб. 60 % повернулися у власні будинки чи квартири, інші проживали у родичів.

---

<sup>44</sup> Регент Т. М. Миграция в России: Проблемы государственного управления. – М.: Издательство ИСЭПН, 1999. – С.103.

<sup>45</sup> Чечня: как жить дальше? // Миграция в России. - 2001. - № 1-2. - С.2.



Разом з тим на 1 січня 2002 р. на обліку в органах міграційної служби залишалися 87258 осіб, які були внутрішньо переміщеними особами з Чечні.

Далеко не всі змогли отримати статус вимушеного переселенця і, відповідно, державну допомогу. З особливими труднощами стикалися етнічні чеченці, які під час другої чеченської війни становили більшість ВПО. Представники влади вважали, що вони не були на території Чечні жертвами переслідувань на етнічному ґрунті й можуть спокійно повертатися. Що ж до масових порушень громадського порядку як причини вимушених переміщень, на думку керівництва Федеральної міграційної служби, ця норма не застосовна до ситуації антитерористичної операції, спрямованої на відновлення громадського порядку<sup>46</sup>.

За таких умов оцінки реальної кількості ВПО завжди значно відрізнялися від чисельності тих, хто мали відповідний статус. Так, за інформацією УВКБ, зібраною через неурядові організації, за межами Чечні, переважно в Інгушетії, на початку 2000-х рр. все ще перебували не менше 150 тис. осіб. Близько 45 % біженців проживали у родичів та знайомих або знімали житло у місцевих жителів, 25 % були розміщені у центрах прийому, 20 % – у наметах. Приблизно 40 % цих осіб були колишніми мешканцями Грозного.<sup>47</sup>

У подальшому УВКБ ООН не мало статистичної інформації щодо ВПО, оскільки керівництво Росії вважало, що конфлікт завершено і діяльність міжнародних організацій у регіоні недоцільна (у 2009 р. уряд оголосив про завершення антитерористичної операції, установи ООН остаточно залишили Північний Кавказ у 2011 р.). Разом з тим наприкінці 2013 р., за оцінками міжнародних спостерігачів, щонайменше 34,9 тис. осіб залишалися на становищі ВПО. Однак офіційний статус вимушеного переселенця мали лише

---

<sup>46</sup> Петросян М. Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны и внутренний правопорядок Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword>

<sup>47</sup> World refugee survey. 2002: An Annual Assessment of Conditions Affecting Refugees, Asylum Seekers, and Internally Displaces Persons/ U.S. Committee for Refugees. – Washington, 2002. -P.241.

9,9 тис. осіб, переважно з Чечні.<sup>48</sup> З них 7,3 тис. проживали в Інгушетії, близько 700 осіб в Ставрополі і 200 в Дагестані, інші в Краснодарському краї та Саратовській області.

Попри заяви влади, ситуація на Північному Кавказі напружена. Понад 100 цивільних осіб внаслідок сутичок урядових сил і бойовиків було вбито лише впродовж 2013 р. За таких умов скорочення чисельності ВПО лише частково є результатом їх добровільного повернення в місця попереднього проживання. За твердженням правозахисників, влада цілеспрямовано намагається підштовхувати їх до повернення, оскільки наявність ВПО суперечить офіційним заявам щодо остаточної нормалізації ситуації на Північному Кавказі. У продовженні статусу, який діє п'ять років за умови його щорічної перереєстрації, найчастіше відмовляють. Центри розміщення закриваються. Є свідчення, що з метою спонукати до повернення у Чечню тих, хто цього не бажає, людям загрожують припиненням виплати пенсій та допомог на дітей, відключають тимчасові поселення від житлово-комунальних мереж тощо.<sup>49</sup> Моніторинг ситуації, в якій перебувають повертанці, за твердженням міжнародних організацій, не проводиться.

Розглядаючи доповідь щодо ситуації на Північному Кавказі (2011), Парламентська Асамблея Ради Європи звернула увагу на те, що відсутність точних даних щодо кількості ВПО та тих, хто повернувся додому, значно ускладнює надання їм допомоги, передовсім пошуки тривалих рішень. Наступна проблема, підкреслена ПАРЕ, – відсутність звітності та контролю за коштами. Хоча 124700 осіб отримали компенсацію за втрачене майно у сумі 26,43 млрд рублів, багатьом в державній допомозі відмовлено, або її надання припинено. Частина ВПО не можуть отримати реєстрацію за фактичним місцем проживання. Все ще гострою є проблема відновлення документів.

---

<sup>48</sup> Ивахнюк И., Ионцев В. Интеграция беженцев, лиц, ищущих убежище, и внутренне перемещенных лиц в Российской Федерации/КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции. Пояснительная записка 13/118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-118.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-118.pdf)

<sup>49</sup> Доклад о положении с правами человека в странах мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.moscow.usembassy.gov/human-rights09.html>

Високим є рівень безробіття та бідності, житлові умови багатьох людей не відповідають мінімальним вимогам.<sup>50</sup>

Механізм компенсації за втрачене майно є малоефективним. Ті, хто втратив житло в Чечні та повертаються, можуть отримати 11 тис. дол. США. Якщо ж ВПО визначилися за проживання в інших регіонах, – 4 тис. Цього недостатньо для відновлення чи купівлі житла, до того ж, за свідченням правозахисників, отримати ці кошти вкрай складно, значна їх частина витрачається на «відкати».<sup>51</sup>

Надання допомоги ВПО, визначення статусу, сприяння в облаштуванні на новому місці проживання покладено на Федеральну міграційну службу Російської Федерації, створену 1992 р. (У 2000 р. була включена до складу Міністерства у справах федерації, національної та міграційної політики, 2002 р. – до Міністерства внутрішніх справ, у 2004 р. відновлено статус федерального органу виконавчої влади.<sup>52</sup>) Гранична чисельність працівників ФМС у 2014 р. встановлена на рівні майже 14 тис. осіб, проте у попередні роки, у зв'язку зі значним прибуттям ВПО, досягала 34 тис. осіб.

Для надання допомоги ВПО у безпосередній близькості до зон конфлікту розгорталися евакуаційні центри первинного прийому, де відбувалася реєстрація і формувалися транспортні загоны, які переміщували людей у центри тимчасового розміщення (ЦТР). Тут вони отримували тимчасове житло, харчування, необхідний одяг, медичне обслуговування, юридичні та соціально-психологічні консультації. Наприкінці 1990-х в РФ функціонували 92 центри тимчасового розміщення, на сьогодні на сайті ФМС вміщено інформацію про 14 таких пунктів. Відповідно до положення про ЦТР,

---

<sup>50</sup> Положение внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и лиц, возвращающихся в места постоянного проживания, в Северо-Кавказском регионе. Резолюция ПАСЕ 1879 (2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/r/parliamentary\\_assembly/%5Brussian\\_documents%5D/%5B2012%5D/%5BApr2012%5D/Res1879\\_rus.asp](http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2012%5D/%5BApr2012%5D/Res1879_rus.asp)

<sup>51</sup> Российская Федерация: по-прежнему необходим мониторинг ВПЛ и лиц, возвращающихся в место происхождения / International displacement monitoring centre [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Russian-Federation/pdf/Russia-Overview-Oct09-rus.pdf>

<sup>52</sup> Вопросы Федеральной миграционной службы. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fms.gov.ru/documentation/861/details/37067/>

строк перебування в них обмежений трьома місяцями і може бути продовжений лише у виняткових випадках. Надалі ВПО має пропонуватися тривале вирішення житлового питання.

### **Висновки і пропозиції**

Таким чином, міжнародна спільнота вже має на озброєнні надійний орієнтир для країн, які стикнулися з проблемою ВПО. Це схвалені ООН Керівні принципи з питання переміщених осіб в середині країни. У них міститься визначення, хто є внутрішніми переміщеними особами. Ці принципи спрямовані на захист прав зазначених осіб напередодні переміщення, під час перебування в місцях тимчасового розселення і, звичайно, при пошуках тривалого рішення їх проблем. Керівні принципи базуються, відображають і співпадають з нормами міжнародного права. Вони широко визнані важливим інструментом допомоги ВПО та формування відповідних національних інструментів.

Корисним для формування національних інструментів надання допомоги ВПО є також досвід країн, які стикалися з цією проблемою. Короткий огляд напрацювань Азербайджану, Грузії, Молдови, Росії дає змогу дійти кількох висновків, які варто врахувати в Україні. Зокрема, їхній досвід показує, що єдиним незаперечним шляхом вирішення проблем ВПО є припинення конфлікту і повернення людей до своїх домівок. Разом з тим центральною у вирішенні проблеми має бути гуманітарна складова, яка не повинна залежати від політичних рішень. Зокрема, очевидної шкоди завдають політизація питання, вибіркоче ставлення до ВПО залежно від їхньої етнічної належності чи політичних орієнтацій.

Зволікання з активними діями щодо ВПО в надії на розв'язання їхніх проблем шляхом повернення може призвести лише до погіршення становища, виникнення напруги в стосунках між ВПО та корінним населенням місць перебування, використання обопільного невдоволення силами, спрямованими на подальшу дестабілізацію ситуації в країні.

На першому етапі після вимушеного переміщення в центрі уваги має бути задоволення таких життєво важливих потреб, як тимчасове житло, харчування, медичні послуги. Оптимальним видається підхід, орієнтований на потреби, з особливою увагою до найменш захищених категорій населення.

Одночасно із забезпеченням нагальних потреб ВПО держава має планувати тривалі рішення, враховуючи, що вони повинні мати стійкий характер і відповідати певним умовам: рішення про повернення чи переїзд має прийматися добровільно; місця, куди переїжджають люди, повинні бути безпечними; захист і підтримка з боку держави мають продовжуватися до завершення реінтеграції; у плануванні та організації тривалих рішень ВПО мають брати безпосередню участь.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, для розв'язання проблем ВПО необхідними є спеціальна законодавча база, адміністративні органи з її виконання, координація зусиль різних відомств, а також належне фінансування з державного бюджету. Враховуючи обмеженість ресурсів в умовах конфлікту, значну допомогу можуть надати міжнародні організації, співпраця з якими повинна займати належне місце в рамках політики захисту ВПО.

Відповідальність за становище ВПО, як це підкреслено в Керівних принципах, лежить на уряді країни їх громадянства. Це повністю відповідає законодавству України, за яким ВПО, як її громадянам, має бути забезпечена вся повнота прав. Разом з тим національне законодавство не враховує специфіку нинішньої ситуації і часом може створити додаткові труднощі для ВПО (наприклад, працевлаштування чи реєстрація безробіття за трудовими книжками), тому до нього потрібно внести необхідні зміни. Нагальними є також потреба створення адміністративної структури з роботи з ВПО, налагодження взаємодії різних міністерств та відомств, органів влади різного рівня, співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями, забезпечення громадського контролю над заходами держави та постійної оцінки їх ефективності та коректування. При цьому, однак, треба уникати надмірної

бюрократизації процедур щодо ВПО, зважати на те, що встановлення для них особливого документально підтвердженого статусу може обумовити їх стигматизацію та дискримінацію.

Хоча раніше Україна не стикалася з проблемою ВПО, у державі накопичено значний досвід з адаптації та інтеграції в українське суспільство колишніх депортованих, який також вартий врахування. Зокрема, це програмний підхід, порядок реєстрації, міжвідомча координація, взаємодія з неурядовими організаціями, співпраця з міжнародними організаціями тощо.

У зв'язку з цим видається доцільним наступне.

1. Терміново налагодити облік та реєстрацію ВПО, визначити їхню реальну кількість, склад, місця перебування, нагальні потреби, оскільки без глибокого розуміння характеристик адресної групи рішення щодо неї ризикують бути неефективними, а то й помилковими.

2. Забезпечити належне інформування ВПО про можливості надання допомоги за принципом «єдиного вікна», а також єдиного електронного довідкового ресурсу (а не кількох сайтів, як це є сьогодні), об'єднати при цьому зусилля різних відомств.

3. Організувати двоступеневу систему прийому ВПО: мобільні центри на кордоні небезпечних районів, центри тимчасового розміщення в інших регіонах країни.

4. Забезпечити фінансування тимчасового житла, харчування, надання медичних послуг, матеріальної допомоги ВПО з державного бюджету та інших законних джерел.

5. Забезпечити можливості для реалізації прав ВПО із соціального захисту (виплата пенсій, допомог, субсидій тощо).

6. Продовжити розробку нормативної бази щодо врегулювання проблем ВПО з урахуванням Керівних принципів ООН з питання переміщених осіб всередині країни, зокрема з використанням терміну та визначення «внутрішні переміщені особи».

7. Застосувати для вирішення проблем ВПО програмний підхід, розробити відповідну Державну програму, зміст якої визначити відповідно до потреб та прав ВПО, забезпечити її виконання необхідними ресурсами.

8. Забезпечити концентрацію необхідних ресурсів та скоординовані дії різних відомств та неурядових організацій. Підвищити з цією метою статус Міжвідомчого координаційного штабу з питань внутрішніх переміщених осіб, створеного в Державній службі з надзвичайних ситуацій. Сформуванати такий штаб при Кабінеті Міністрів України на чолі з одним із віце-прем'єрів.

9. При розбудові системи надання допомоги ВПО вивчити і врахувати досвід зарубіжних країн, яким довелося розв'язувати аналогічні проблеми.

10. Залучити до підготовки пропозицій з нормативно-правового врегулювання питань ВПО та розробки Державної програми розв'язання їхніх проблем неурядові організації, експертів, налагодити постійний контакт та обговорення з представниками ВПО.

11. Розробляючи заходи нагального реагування, паралельно відпрацьовувати сценарії пошуків довготривалих рішень, тобто повернення, місцевої інтеграції в місцях перебування або переселення чи облаштування в іншому регіоні країни.

12. Забезпечити індивідуальний підхід до сценаріїв вирішення проблеми з урахуванням соціально-демографічних характеристик, освіти, складу сім'ї, побажань людей.

13. При наданні допомоги дотримуватися принципу пріоритетності щодо окремих категорій осіб (вагітних жінок, дітей, інвалідів, осіб старшого віку).

14. Суворо дотримуватися принципу добровільності в питаннях переселення чи повернення до місць постійного проживання.

15. Максимально спростити бюрократичні процедури стосовно ВПО, зокрема, відмовитись від проходження громіздкої процедури визначення їх статусу на кшталт визначення статусу біженців, встановити для ВПО

особливий режим відновлення втрачених чи залишених документів, доведення юридичних фактів в суді.

16. Розглянути можливості стимулювання працевлаштованих до працевлаштування ВПО, наприклад, шляхом зменшення відрахувань до соціальних фондів за прикладом працевлаштування інвалідів.

17. Розглянути можливості адресного пільгового кредитування ВПО, залучити до нього комерційні банки.

18. Залучити до вирішення проблем ВПО міжнародні організації, зокрема, УВКБ ООН, ОБСЄ та інші.

19. Налагодити ефективний контроль за використанням коштів, спрямованих на допомогу ВПО з різних джерел, унеможливити їх розкрадання, корупцію.

20. При розробці програм соціально-економічного відновлення Донбасу передбачити належний доступ ВПО до соціального житла (без надання права власності), новостворених робочих місць, навчання та перекваліфікації.

Відділ соціальної політики

*(О. А. Малиновська)*

№ 9, Серія «Соціальна політика»