

# Реалізація Програми дій щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні

Шивон Сімоїокі

**ООН та її партнери намагаються визначити способи підтримки уряду України у розв'язанні проблеми внутрішніх переміщень відповідно до Програми дій.**

Станом на червень 2023 року трохи більше ніж п'ять мільйонів українців були внутрішньо переміщеними особами,<sup>1</sup> а понад вісім мільйонів знайшли притулок у сусідніх та інших країнах.<sup>2</sup> Водночас 4,7 мільйона людей повернулися в рідні місця, 20% з них — з-за кордону.<sup>3</sup>

Поряд із високими показниками спонтанного повернення, невелика, але значна кількість людей прагне інтегруватися в місцях вимушеного переміщення. Станом

на червень 2023 року 15 % ВПО планували інтегруватися на новому місці, причому в міських центрах і серед певних груп населення (наприклад, чоловіків і жінок віком від 18 до 34 років) цей показник був вищим. Дані МОМ також свідчать про те, що особи, переміщені внаслідок анексії Криму Росією та подальшого початку конфлікту на сході України у 2014 році, значно частіше прагнуть знайти розв'язання проблеми шляхом інтеграції на новому місці.

Деякі випадки самостійного повернення та місцевої інтеграції відбуваються вже зараз, проте багатьом домогосподарствам потрібна допомога для подолання проблемних чинників, пов'язаних із переміщенням. Наприклад, вважається, що до числа тих, хто повертається, входять деякі з найуразливіших домогосподарств України, чия рішення про повернення було зумовлене, принаймні частково, неможливістю покрити витрати, пов'язані з переміщенням. Незважаючи на те, що фізичне повернення відбулося в середньому понад 168 днів (майже шість місяців) тому, понад 40 % повідомляють про перешкоди, що зберігаються, які ускладнюють пошук довгострокових рішень, зокрема пошкодження або руйнування їхнього основного місця проживання, брак фінансових ресурсів, припинення роботи державних систем і служб і відсутність роботи.

### **Виконання зобов'язань ООН, викладених у Програмі дій**

У 2022 році Генеральний секретар ООН призначив Спеціального радника з питань розв'язання проблеми внутрішньо переміщених осіб і доручив органам ООН розробити Програму дій щодо реалізації рекомендацій Групи експертів високого рівня з проблем внутрішньо переміщених осіб. Запущена в червні 2022 року, Програма дій передбачає 31 зобов'язання ООН щодо більш ефективного вирішення, врегулювання та запобігання кризам, пов'язаним із внутрішнім переміщенням населення. Деякі з цих зобов'язань являють собою передовий досвід у сфері надання допомоги та відображають результати роботи, яку ООН вже повинна виконувати, в той час, як інші вимагають нових способів мислення та роботи.<sup>4</sup>

Від самого початку кризи, відповідно до уроків, отриманих під час кризи 2014 року в Україні, і пріоритетів, про які уряд України заявляв на різних рівнях, ООН та інші партнери визнавали, що центральним елементом заходів у відповідь мають бути довгострокові рішення. У червні 2022 року ООН виступила з ініціативою «Довгострокові рішення від самого

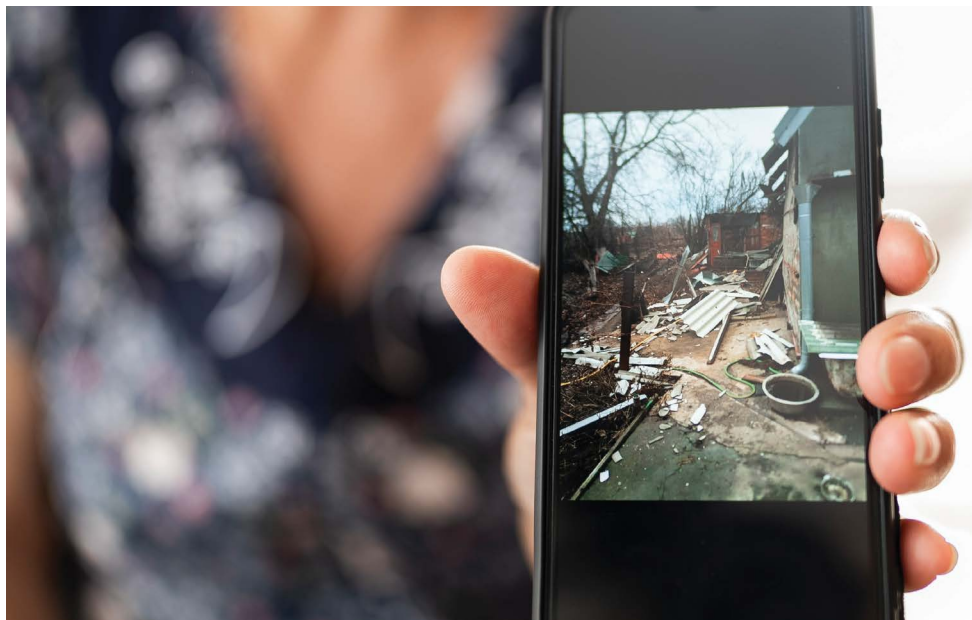
початку», координацію та керівництво якої згодом було оформлено у вигляді Керівного комітету з довгострокових рішень (РКРР), а останнім часом — у вигляді розширеного Керівного комітету з планування та відновлення спільнот. Під керівництвом координатора-резидента і координатора з гуманітарних питань (КР/КГВ) Керівний комітет з планування та відновлення громад (і РКРР як його попередник) підтримував ґрунтоване на фактичних даних географічне таргетування, розробляв і контролював пілотні міжвідомчі проекти з пошуку довгострокових рішень з метою визначення моделей, які можна масштабувати, для підтримки різних типів рішень.

Цей досвід дозволив прояснити деякі проблеми, пов'язані з підтримкою довгострокових рішень на практиці. У цій статті розглядаються дії з пошуку довгострокових рішень в Україні у зв'язку з двома зобов'язаннями, викладеними в Програмі дій: Зобов'язання № 12 щодо збору, управління та використання даних про внутрішнє переміщення, а також Зобов'язання № 31 щодо посилення заходів реагування на більш ранніх етапах. У ній також розглядаються роль і наслідки активізації, більш раннього та передбачуваного залучення учасників процесу розвитку.

### **Збір, управління та використання даних про внутрішнє переміщення**

У Програмі дій викладено зобов'язання ООН щодо надання підтримки державам у «збиранні, управлінні та використанні даних про внутрішні переміщення» (Зобов'язання №12).

Критична важливість даних, мабуть, добре усвідомлюється в контексті України. Розроблена урядом України система реєстрації ВПО, а також інструменти та матеріали гуманітарних організацій та організацій, що займаються діяльністю з відновлення, дають змогу отримати значний обсяг даних про чисельність, місце перебування, потреби та вподобання ВПО, їхні наміри щодо переміщення (включно з термінами), а також про основні перешкоди на шляху їхнього повернення, інтеграції в місцеве середовище та переселення.



Переселенка показує фотографію пошкоджень свого будинку в Бахмуті внаслідок ракетного обстрілу. Донецьк. Фотографія: MOM/Рабер Азіз 2023

Український уряд історично є лідером у пошуку більш ефективних, заснованих на стандартних даних підходів до переміщення населення. Проте в умовах воєнного часу системи даних про ВПО, що існували раніше, зазнали серйозних випробувань, а відмінності в підходах, що застосовуються урядом і гуманітарними організаціями та організаціями, що займаються відновленням, не були всебічно обговорені.<sup>5</sup> Агентства ООН і партнери мають зобов'язання щодо взаємодії з урядом України, спрямовані на узгодження зусиль зі збору даних, і наразі робляться кроки щодо розв'язання цих проблем.

30-31 березня 2022 року у Києві під керівництвом уряду України та КР/КТВ пройшов симпозіум, організований MOM, на якому розглядалися проблеми, пов'язані з координацією та гармонізацією даних для пошуку рішень. Однак для того, щоб перейти до єдиних методологій та інструментів планування, реалізації та вимірювання прогресу в досягненні рішень, необхідно насамперед забезпечити загальне

розуміння фундаментальних концепцій. Хто такий ВПО? Як виміряти прогрес у справі ухвалення рішень (або на «шляху рішень» — термін, який дедалі частіше трапляється в дискусіях про рішення, але залишається недостатньо визначеним)? Як визначити, що рішення досягнуто? Це важливі питання, і відповіді на них складні.

Відповідно до Рамкової програми МПК довгострокове рішення вважається досягнутим, «коли ВПО більше не відчувають особливих потреб у допомозі та захисті, пов'язаних з їхнім переміщенням, і ... можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації, спричиненої їхнім переміщенням.» У ній запропоновано вісім критеріїв для визначення того, чи було досягнуто довгострокового рішення.<sup>6</sup> Однак до недавнього часу залишалося незрозумілим, які контрольні показники мають використовуватися для оцінювання прогресу відповідно до цих критеріїв і для визначення того, коли саме вони були досягнуті достатньою мірою.

Міжнародні рекомендації зі статистики ВПО (IRIS) і нещодавня пропозиція Міжвідомчої цільової групи з даних про довгострокові рішення щодо міжнародного переміщення (DSID) пропонують проводити порівняння з непереміщеними спільнотами. Таким чином, коли ВПО досягнуть паритету з непереміщеними спільнотами, можна вважати, що рішення досягнуто.<sup>7</sup> Це має сенс у багатьох контекстах, але в деяких частинах України це викликає питання. Наприклад, там, де приплив населення створив проблеми з перевантаженням служб, відповідальних за системи життєзабезпечення, як ВПО, так і приймаючі спільноти часто страждають від обмеженого доступу. У таких випадках обмежений для всіх сторін доступ до послуг не є розв'язанням проблеми і наша мета має полягати в розширенні обсягу послуг для задоволення потреб населення, що збільшилося.

Очевидно, що застосування наявних концепцій і механізмів довгострокових рішень в умовах активного конфлікту пов'язане з певними труднощами, тому можна стверджувати, що «проміжні рішення» є актуальнішою та більш підходящою метою.<sup>8</sup> Для продовження обговорення та досягнення згоди з цих питань, необхідних для ширшого поширення концепції «дані для рішень», у рамках міжвідомчої цільової групи з даних було створено спеціальний робочий напрямок.

### Гуманітарне реагування та довгострокові рішення

У Програмі дій закріплено зобов'язання ООН «зробити кроки зі створення основ для ухвалення рішень на ранніх етапах реагування» шляхом включення «шляхів вирішення» до планів гуманітарного реагування, пріоритизації програм, що «сприяють ухваленню рішень», і зниження ризиків вимушеного переміщення в майбутньому.

В Україні План гуманітарного реагування (ПГР) на 2022 рік, ухвалений незадовго до початку повномасштабної війни, відобразив намір «поетапно скоротити» гуманітарну допомогу на підконтрольних

уряду територіях і «перейти» до довгострокових рішень до кінця 2023 року. У ПГР на 2023 рік, ухваленому в лютому 2023 року, ідеться про те, що вторгнення Росії вносить «невизначеність у строки переходу від гуманітарної допомоги потерпілому населенню до довгострокових рішень». Непередбачуваність перебігу війни та її серйозні наслідки роблять розв'язання проблеми переміщення населення складним, а в масштабах країни — неможливим. Однак поняття «переходу» від однієї форми допомоги до іншої дещо суперечить ідеї про те, що гуманітарна діяльність може й повинна здійснюватися таким чином, щоб сприяти досягненню ВПО самодостатності та дозволити їм зробити перші кроки на шляху до розв'язання проблеми. Справді, у самому ПГР визначено численні шляхи, якими може здійснюватися гуманітарна діяльність, і розставлено відповідні пріоритети.

У ПГР визнається наявність «сильної екосистеми» активних місцевих органів влади та організацій громадянського суспільства в Україні, а також те, що в більшості регіонів країни (відповідно до зобов'язань, викладених у Програмі дій) ООН може «якнайактивніше працювати разом із місцевими системами, місцевими органами влади та місцевими представниками громадянського суспільства, а також через них». Наприклад, у секторі ВСГ (водопостачання, санітарія та гігієна) доставка води автотранспортом і постачання бутельованої води розглядаються як короткострокові заходи, що мають супроводжуватися стратегіями виходу, орієнтованими на більш стійкі рішення, як-от розробка нових джерел води або розширення наявних мереж. Фактично на аварійне водопостачання та розподіл води припадає лише 55 % планових бюджетних потреб сектору, а решта 45 % спрямовані на відновлення, технічне обслуговування та модернізацію інфраструктури.

Навіть після прориву Каховської греблі 6 червня 2023 року, що призвів до масштабної повені, основний акцент у роботі сектору порівняно швидко змістився з надання короткострокової гуманітарної допомоги евакуйованим та іншим постраждалим від повені групам населення, і тепер

фахівці сектору ВСГ надають підтримку у відновленні системи водопостачання та використання альтернативних джерел води для забезпечення сталого, надійного, достатнього та безпечного доступу до води для населення, яке раніше залежало від Каховського водосховища.

При цьому «послідовні заходи» та підтримка довгострокових рішень — це різні поняття, які часто, але не завжди, перетинаються на практиці, і багато діючих осіб зазнають труднощів із визначенням того, що являє собою діяльність із пошуку довгострокових рішень. Наразі відповідь на це питання міститься у восьми критеріях МПК. Наприклад, якщо відновлення, обслуговування та модернізація інфраструктури ВСГ допомагають ВПО, які прагнуть місцевої інтеграції, досягти «адекватного рівня життя», це може розглядатися як внесок у довгострокові рішення. У переважній більшості випадків ці заходи самі по собі не призведуть до досягнення рішень: їхня ефективність залежатиме від того, як під керівництвом уряду ООН та її партнери спільно працюють над задоволенням численних потреб послідовно та протягом тривалого часу.

Це виходить за рамки гуманітарного сектору. Підтримка з боку партнерів з розвитку вже зараз має вирішальне значення для збереження потенціалу та функцій уряду, запобігання проблемі внутрішнього переміщення та її вирішення. Оскільки потреби України в реконструкції та відновленні оцінюються в 411 мільярдів доларів США, така підтримка, поряд із приватними інвестиціями, залишатиметься критично важливою в післявоєнному контексті.<sup>9</sup> Між гуманітарними заходами та заходами в галузі розвитку немає чітко обумовленої взаємодії, і в багатьох випадках координація та узгодженість дій є проблемою. В Україні, однак, було зроблено серйозні кроки щодо забезпечення узгодженості між ППР-2023 і Перехідною рамковою програмою, а також зі створення механізмів координації на рівні регіонів (а не секторів або цільових груп), які забезпечують взаємозв'язок між гуманітарною діяльністю, діяльністю у сфері розвитку та миротворчою діяльністю.

Оскільки в ППР на 2024 рік передбачається включити спеціальний розділ або главу, присвячену взаємодії, а Перехідну рамкову програму буде розширено та переглянуто з метою сильнішого акценту на взаємодію, видається, що ці зусилля триватимуть і нарощуватимуться.

## Висновок

Незважаючи на нестабільну та неоднозначні обставини, а також значні операційні та фінансові обмеження, ООН та її партнери намагаються надати підтримку уряду України в просуванні довгострокових рішень проблеми внутрішніх переміщень відповідно до зобов'язань, передбачених Програмою дій Генерального секретаря. Незважаючи на те, що конфлікт, що триває, випробовує на міцність наявні концепції довгострокових рішень і, справді, «проміжні рішення» можуть бути більш доречною та підходящою концепцією для застосування в Україні зараз, воля уряду до пріоритетного розв'язання проблем у поєднанні з політичною активністю переміщеного населення створює можливості для забезпечення дівіших, більш орієнтованих на конкретні рішення заходів у відповідь.

Шивон Сімојоки [ssimojoki@iom.int](mailto:ssimojoki@iom.int)

Радник з питань стійкості та відновлення, MOM

1. IOM (2023) *Conditions of Return Assessment (June 2023)* (MOM (2023) Аналіз умов повернення (червень 2023 р.) [dtm.iom.int/ukraine](http://dtm.iom.int/ukraine))
2. UNHCR (2023) Operational Data Portal: Ukrainian Refugee Situation (УВКБ ООН (2023) Портал оперативних даних: Ситуація з українськими біженцями) [data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location](http://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location))
3. IOM (2023) *Conditions of Return Assessment (June 2023)* (MOM (2023) Аналіз умов повернення (червень 2023 р.) [dtm.iom.int/ukraine](http://dtm.iom.int/ukraine))
4. UN (2022) *The United Nations Secretary-General's Action Agenda on Internal Displacement* (ООН (2022) Програма дій Генерального секретаря ООН з питань внутрішнього переміщення) [bit.ly/action-agenda](http://bit.ly/action-agenda))
5. IOM (2023) Ukraine 'Data for Solutions' Symposium: Background note (MOM (2023) Український симпозиум «Дані для рішень»: Довідкова записка) (не опублікована онлайн)
6. IASC (2010) Framework: Durable Solutions for Internally Displaced Persons (МПК (2010) Структура: Довгострокові рішення для внутрішньо переміщених осіб) [bit.ly/durable-solutions-idps](http://bit.ly/durable-solutions-idps))
7. EGRIS (2020) *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS)* (Міжнародні рекомендації зі статистики внутрішньо переміщених осіб) [unhcr.org/600188974.pdf](http://unhcr.org/600188974.pdf))

8. ICRC (2021/2022) 'Pathways to durable solutions: Bolstering interim solutions to internal displacement' (МКЧХ (2021/2022) «Способи досягнення довгострокових рішень: вдосконалення тимчасових рішень проблеми внутрішніх переміщень») [bit.ly/icrc-durable-solutions](https://bit.ly/icrc-durable-solutions)

9. Government of Ukraine, World Bank, EU and UN (2023) *Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023* (Уряд України, Світовий банк, ЄС та ООН (2023) *Україна: Експрес-оцінка збитків та потреб, лютий 2022 - лютий 2023 рр.*) [bit.ly/Ukraine-damage-needs-world-bank](https://bit.ly/Ukraine-damage-needs-world-bank)

