

ДЕЯКІ ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ НАДАННЯ ПІДТРИМКИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

ДАВИДЕНКО Сергій Валерійович - голова та засновник благодійної організації «Благодійний фонд «Іскра Волі», адвокат, заслужений юрист України
DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.3.27>

У науковій статті досліджено практичні аспекти надання підтримки внутрішньо переміщеним особам під час дії воєнного стану. Досліджено питання внутрішнього переміщення населення України та вимушеної міграції. Приведено визначення терміна внутрішньо переміщеної особи. Визначено основні нормативно-правові акти українського законодавства, які регулюють правовий статус ВПО. Досліджені різні практики надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Особливу увагу приділено дослідженню питання надання допомоги особам, які здійснюють безкоштовне розміщення для проживання ВПО. Рекомендовані критерії визначення осіб, які потребують підтримки та допомоги. Запропоновано впровадження рейтингової системи для відбору осіб, які мають право на отримання допомоги при розміщенні ВПО. Визначені види благодійної допомоги для внутрішньо переміщених осіб. Надано рекомендації щодо прикладних питань взаємодії суб'єктів благодійної діяльності з місцевими громадами. Проаналізовано практичні аспекти надання підтримки внутрішньо переміщеним особам під час дії воєнного стану.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, благодійна діяльність, благодійна організація

Розпочата в 2022 році війна агресивної великодержавницької Росії проти України спричинила одну з найбільш гуманітарних криз в історії людства. Наслідком розпочатих Росією воєнних дій стало внутрішнє

переміщення населення України, яке було змушене залишити або покинути своє постійне місце проживання в Україні. За перші 65 днів війни 13,7 мільйона людей (понад чверть населення України) були змушені покинути свої домівки. До травня 2022 року понад 8,03 мільйона осіб стали внутрішньо переміщеними особами (далі – ВПО) в межах України (за даними звіту ООН з питань міграції від 3 травня 2022 року https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R4_ENG%20final_0.pdf), що зробило цю кризу біженців найбільш швидкозростаючою з часів Другої світової війни. Ще 7,1 мільйона людей були переміщені всередині України.

На початку війни Управління координації гуманітарних питань Організації Об'єднаних Націй (УКГП ООН) надало оцінку, що від війни постраждає 18 мільйонів людей. Очікувалося, що з них 12 мільйонів осіб потребуватимуть гуманітарної допомоги <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine%20Flash%20Appeal%202022>. Ці оцінки ґрунтувалися на прогнозах того, що люди не зможуть покинути райони військових дій через значні ризики для життя і здоров'я. Проте, наразі можна стверджувати, що негативні наслідки війни відчуло все населення України. Це твердження базується на зруйнованій інфраструктурі, у першу чергу енергетичній, неможливості отримати безпечну освіту та медичні послуги, нестачу води і санітарних умов, обмеженість засобів до існування,

включаючи відсутність безпечних місць і доступного житла для ВПО.

Міжнародне співтовариство відреагувало значною гуманітарною підтримкою, солідарністю та гостинністю, яка проявилася в прийомі українських біженців. Близько 90 відсотків тих, хто покинув Україну, - це жінки та діти, оскільки чоловікам віком від 18 до 60 років заборонено виїжджати з України через воєнний стан. Однак для певних категорій чоловіків існують винятки.

Держави-партнери України надають біженцям з України різноманітну допомогу, таку як житло, прожитковий мінімум, доступ до дитячих садків, шкіл та інших видів освіти, безкоштовне медичне обслуговування, право на працевлаштування та безкоштовне користування громадським і залізничним транспортом.

Слід зазначити, що населення України вперше зіткнулося з внутрішнім переміщенням у 2014 році після початкового етапу російської агресії проти України. Внаслідок бойових дій на Донбасі, спровокованих і розв'язаних Росією, понад 1,5 мільйона цивільних осіб стали внутрішньо переміщеними особами. За допомогою Уряду України, а також низки міжнародних донорів та партнерів, цим цивільним особам вдалося знайти новий дім в Україні та адаптуватися до нових умов життя.

Констатуємо, що в той час, як бойові дії в Донецькій і Луганській областях України в 2014-2021 роках мали відносно локальний і ситуативний характер, російське воєнне вторгнення, розпочате 24 лютого 2022 року, має інший масштаб і призвело до найбільшої гуманітарної кризи в Європі з часів Другої світової війни.

До основних нормативно-правових актів українського законодавства, які регулюють правовий статус ВПО, відносяться Конституція України, Виборчий кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», Закон України

«Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, а також внесення відомостей про зареєстроване або задеклароване місце проживання на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії», Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України», Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні», Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо внесення відомостей про зареєстроване місце проживання осіб на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус», Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо деяких питань забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання», Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про Державний реєстр виборців», Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 р. № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тим-

часового проживання внутрішньо переміщених осіб», Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам», Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2023 р. № 930 «Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб».

Необхідність дотримання вказаних нормативно-правових актів зумовлена нагальною потребою щодо забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян України, що стали внутрішньо переміщеними особами, внаслідок тимчасової окупації частини території України, або яких змусили покинути своє місце проживання, у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Під внутрішньо переміщеною особою відповідно Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визнаються громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, яких змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Українське законодавство встановлює гарантії політичних, економічних, соціальних прав і свобод для ВПО, регулює права та обов'язки ВПО, порядок і спосіб надання допомоги ВПО, визначає органи влади та державні організації, які безпосередньо відповідають за надання допомоги ВПО.

Як правильно зазначали Я.Пасічник та О.Стрельченко, «забезпечення прав ВПО є важливим завданням держави та місцевих органів влади, які повинні забезпечувати їх правовий захист та інші права та свободи».

Під час надання допомоги та підтримки ВПО важливо враховувати різноманітність та довгострокові виклики, вплив війни та кризи переміщень, а також способи зменшення та пом'якшення довгострокових соціальних і людських ризиків.

Важливе місце в системі надання допомоги ВПО займають благодійні організації. Слід погодитися із позицією Б.Логвиненка, який включає до системи інституціонального механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб не тільки органи публічної влади (Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, військово-цивільні адміністрації, Уповноваженого Верховною Радою України з прав людини), а й «інститути громадянського суспільства, міжнародні організації, приватні особи, волонтери, які здійснюють забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Ми розуміємо, що Б.Логвиненко скоріше за все включає благодійні організації до складу «інститутів громадянського суспільства».

Ми визначаємо, що сучасні благодійні організації, які працюють в Україні, зосредилися, у першу чергу, на наданні адресної допомоги українським військовослужбовцям для отримання сучасних засобів захисту, різноманітних технічних засобів, обмундирування та амуніції, транспортних засобів, продуктів харчування, засобів санітарії та гігієни. Іншим важливим напрямком діяльності благодійних організацій є надання різноманітної підтримки та допомоги внутрішньо переміщеним особам, які під тиском зовнішнього ворога вимушено залишили місця постійного проживання на тимчасово окупованих територіях України.

Для надання благодійної допомоги благодійні організації залучають у благодійників та меценатів кошти, інше майно, майнові права, які в подальшому безоплатно передають у власність бенефіціарів для досягнення певних, наперед обумовлених цілей благодійної діяльності.

Враховуючи, що перед Україною гостро постало питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, цікавим та важливим є такий вид надання благодійної допомоги, як грошова компенсація особам, які

безоплатно надали ВПО своє власне житло. Такий вид благодійної діяльності відповідає п.1 ч.1 ст.5 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації».

Для належного оформлення цього виду допомоги та здійснення благодійної діяльності, благодійна організація повинна підготувати проект та його обґрунтування. Після підготовки проектного обґрунтування можливо залучити відповідний цільовий грант для забезпечення життєдіяльності приймаючих громад та надання допомоги ВПО з житлом і консультаціями для забезпечення стійкості. Проект повинен застосовувати підхід, заснований на правах людини, і забезпечувати конструктивну участь приймаючих громад, ВПО, місцевих органів влади, приватного сектору, інших ключових зацікавлених сторін. Проект повинен враховувати та забезпечувати оперативне впровадження гуманітарних принципів, прав і свобод людини. Принципи гендерної рівності, які будуються на охопленні всіх груп суспільства, також не повинні залишати поза увагою окремі вразливі групи.

Слід зауважити, що переміщення та вимушене залишення постійного місця проживання є лише один з аспектів гуманітарної кризи. Надання фінансової підтримки приймаючим громадам може сприяти:

(i) значному зменшенню загрози конфліктів між приймаючими суб'єктами та ВПО;

(ii) відносно безболісній інтеграції ВПО в приймаючу громаду на території України;

(iii) запобіганню міграції ВПО за межі України та втрати українським суспільством людських ресурсів.

Протягом перших місяців війни мільйони ВПО отримали величезну допомогу від звичайних волонтерів, які проживають у безпечніших регіонах України, які не зазнали раптового нападу агресора. Після вторгнення багато цивільних осіб у містах і селах України втратили свої домівки та майно. Більшість з цих вимушених переселенців знайшли притулок у домівках українських співвітчизників. За даними Державної служби статистики України, тимчасовий притулок українцям надали всі територіальні громади України, які знаходяться у більш-менш безпечних місцевостях.

Досвід надання підтримки ВПО у перші місяці війни свідчить, що найбільшими викликами стали такі ризики:

(i) місцева приймаюча громада не може задовольнити потреби прибуваючих ВПО;

(ii) відсутність у ВПО фінансових можливостей для здійснення самостійної оплати за проживання;

(iii) прийняття ВПО рішення про неможливість перебування в Україні та переїзд для постійного проживання за межі України.

Наслідками відсутності належної підтримки приймаючих місцевих громад та ВПО є посилення соціальних конфліктів через обмеженість ресурсів і, зрештою, подальше переміщення ВПО та зовнішня міграція.

Вважається, що на сьогодні основними варіантами розміщення ВПО є:

(i) платне розміщення ВПО в готелях, санаторіях, будинках і базах відпочинку;

(ii) платне проживання ВПО в орендованих квартирах і будинках;

(iii) безоплатне проживання ВПО в квартирах і будинках, які надаються державою в особі державних та місцевих органів влади;

(iv) безоплатне проживання ВПО в приміщеннях (квартирах та будинках), які надаються фізичними особами.

Внутрішньо переміщені особи, які проживають у перших двох категоріях житла, здатні оплачувати власне проживання і, як правило, можуть самостійно піклуватися про себе і свої сім'ї. Благодійним організаціям необхідно на тих ВПО, які не мають достатніх ресурсів і є залежними від приймаючої сторони.

Крім очевидного навантаження для приймаючої сторони щодо зменшення площі для проживання, що викликає погіршення умов проживання, існують і додаткові матеріальні витрати для осіб, які надають своє житло для проживання ВПО. Ці витрати полягають у:

(i) Оплаті комунальних послуг.

Проживання ВПО призводить до збільшення споживання комунальних послуг. Комунальні послуги включають в себе оплату за спожиту електроенергію, тепло, воду та природний газ, збір та вивіз сміття.

(ii) Повному або частковому забезпеченні ВПО продуктами харчування.

У перші місяці війни саме приймаюча сторона несла основні витрати на закупівлю продуктів харчування.

(iii) Повному або частковому забезпеченні ВПО базовими людськими потребами.

ВПО, які покинули постійні місця проживання, втратили не тільки свої домівки, але й можливість користуватися предметами побуту, одягом, медикаментами, побутовою технікою. Дуже часто витрати на задоволення базових потреб ВПО брали на себе приймаючі сторони.

Метою здійснення благодійної допомоги може бути підтримка осіб, які забезпечують ВПО житлом. Благодійна організація, після залучення коштів від благодійників та донорів, здійснює надання належної фінансової підтримки особам, які безоплатно надали житло для проживання ВПО та/або вживає заходів для забезпечення житла і безпечно-го притулку для ВПО з різними потребами.

Після забезпечення ВПО житлом благодійні організації можуть збільшувати обсяг надання благодійної допомоги. Прикладом такого розширення діяльності може бути:

(i) створення умов для відпочинку ВПО з особливими потребами;

(ii) психосоціальне консультування внутрішньо переміщених осіб та осіб, які забезпечують їх житлом;

(iii) створення належних умов для можливості інтеграції ВПО до приймаючих місцевих громад;

(iv) запобігання конфліктам між приймаючими громадами та ВПО, забезпечення задоволення потреб як приймаючих громад, так і ВПО, організація проведення конструктивних консультацій з ними.

Досягнення мети та реалізація поставлених цілей дозволить створити умови та можливості для залишення ВПО в Україні. Зрештою, це призведе до запобігання подальшій міграції громадян України та збереже наш людський потенціал. Збереження внутрішньо переміщених осіб в Україні та запобігання зміни їх правового статусу на біженців призведе до якнайшвидшого відновлення та відбудови України після закінчення воєнного стану.

Надання підтримки внутрішньо переміщеним особам повинно бути справедливим та розумним. Структура ВПО є неоднорідною. Їх потреби можуть бути різноманітними. Серед ВПО є пенсіонери, особи з особливими потребами, багатодітні сім'ї, безробітні. Житло деяких сімей ВПО було зруйновано в результаті військових дій. Деякі родини ВПО втратили основного годувальника сім'ї і більш гостро, ніж інші ВПО, потребують матеріальної допомоги, яку вони отримують від приймаючих сторін ВПО. У зв'язку з викладеним, здається справедливим відрізнити підхід у визначенні обсягу фінансової підтримки для осіб, які приймають ВПО, з огляду на різноманітність ВПО. Разом з тим, основною умовою для прийняття рішення про надання фінансової підтримки приймаючій стороні ВПО повинен бути той факт, що ця особа надає безпечно житло внутрішньо переміщеним особам, які дійсно постраждали під час дії воєнного стану.

Для визначення розміру фінансової підтримки доцільно використовувати рейтингову систему оцінювання як осіб, які надають безоплатне житло для проживання ВПО, так і внутрішньо переміщених осіб. Рейтингова система повинна використовувати основні об'єктивні дані, які надані місцевими громадами щодо ступеня участі приймаючих ВПО осіб у забезпеченні життєдіяльності ВПО. За виконання кожного критерію нараховується певна кількість балів. Сума балів формує підсумковий рейтинг приймаючої сторони ВПО.

Критеріями, що впливають на розмір фінансової підтримки ВПО, можуть бути:

(i) кількість ВПО, які проживають разом з приймаючою стороною;

(ii) соціальний статус ВПО;

(iii) факт спільного або окремого проживання ВПО та приймаючої сторони;

(iv) забезпечення ВПО продуктами харчування, медикаментами, предметами першої необхідності.

Дотримання прав і свобод внутрішньо переселених осіб дозволить забезпечити для них належні умови соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння у працевлаштуванні, продовження здобуття освіти, сприяння можливості залучення ко-

штів гуманітарної, благодійної допомоги, у т.ч. – з боку міжнародних установ, організацій та закордонних країн.

Література

1. Логвиненко Б. Поняття та загальна характеристика інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Наукові перспективи № 10 (40) 2023. С.603-614. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-10\(40\)-603-614](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-10(40)-603-614).

2. Пасічник Я. Стрельченко О. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб у умовах військового стану. Наукові перспективи № 5 (35) 2023. С.662-672. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-5\(35\)-662-672](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-5(35)-662-672).

3. Конституція України.

4. Цивільний кодекс України.

5. Податковий кодекс України.

6. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

7. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

8. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

SOME PRACTICAL ASPECTS OF PROVIDING SUPPORT TO INTERNALLY DISPLACED PERSONS DURING MARTIAL LAW

The article examines the practical aspects of providing support to internally displaced persons during martial law. The issues of internal displacement of the population of Ukraine and forced migration are studied. The definition of the term internally displaced person is given. The main legal acts of Ukrainian legislation regulating the legal status of IDPs are identified. Various practices of providing assistance to internally displaced persons are studied. Particular attention is paid to the study of the issue of providing assistance to persons who provide free accommodation for IDPs. Criteria for identifying persons in need of support and assistance are recommended. It is proposed to introduce a rating system for the selection of persons eligible for assistance in accommodating IDPs. The types of charitable assistance for internally displaced persons are defined. Recommendations on applied issues of interaction between charitable entities and local communities are provided. The practical aspects of providing support to internally displaced persons during martial law are analysed.

Keywords: *internally displaced persons, charity, charitable organisation*