



Реагування на кризу переміщення в Україні: від оперативних дій до сталості

Кризова група – Європа, брифінг №94

Київ/Варшава/Брюссель, 21 вересня 2022. Переклад з англійської мови

Що нового? Внаслідок вторгнення з боку Росії, яке почалося у лютому, десяткам мільйонів українців довелося втікати від бойових дій. Це стало найбільшим внутрішньо європейським переміщенням людей з часів Другої світової війни. Із розгортанням війни місцеві волонтерські мережі, гуманітарні організації та українська держава працювали на виснаження у намаганнях відреагувати на зростаючу гуманітарну кризу.

Чому це важливо? Хоча нещодавні військові успіхи України і можуть дозволити деяким переміщеним особам повернутися додому, мільйонам повертатися все ще немає куди. Допомога цій категорії є серйозним викликом для України та її донорів і виклик цей стає дедалі гострішим, адже ці люди намагаються подолати травму, отримати роботу та знайти притулок напередодні зими.

Що потрібно зробити? Прискорення надання фінансової підтримки для пом'якшення гуманітарних наслідків війни є життєво важливим для щоденного існування України. Урахування далекоглядної перспективи та чіткий розподіл завдань між державою, громадянським суспільством і міжнародними організаціями матимуть вирішальне значення у допомозі переміщеним особам і наслідки на десятиліття уперед.

I. Огляд

Війна Росії в Україні призвела до вимушеного переміщення людей у масштабі безпрецедентному для Європи з часів Другої світової війни. Окрім мільйонів біженців, які залишили країну, близько 7 мільйонів осіб втекли із зон бойових дій у безпечніші регіони всередині України. Для допомоги таким людям налагодилася розгалужена низова мережа. Органи місцевого самоврядування та представники громадянського суспільства збирали кошти, речі та продукти і допомагали тим, хто опинився у скрутні із житлом, харчуванням та ліками. Необхідність реагувати по ситуації зробила їхню діяльність швидкою та гнучкою. Але такий формат не передбачає сталості. Також нелегко налагодити масштабування, якого вимагає у довгостроковій перспективі криза переміщення, що охопила країну, передусім через труднощі із звітністю та постачанням. Доно-

рам і міжнародним організаціям, які вони фінансують доведеться налагодити нові формати, які залишивши за громадянським суспільством вагому роль, все ж перекладуть тягар на міцніші плечі уряду.

Мільйони українців живуть у тісних квартирах, гуртожитках і спортзалах, не мають роботи та не можуть повернутися до домівок, через те що ті зруйновані або ж знаходяться зараз на окупованій Росією території. Масштаби потреб вражаючі. Працівників гуманітарної сфери дуже непокоїть, як переміщені особи переживуть майбутню зиму в умовах зростання цін і нестачі палива. Міжнародні організації стикаються з величезними труднощами в наданні допомоги тим, хто її найбільше потребує, адже глобальна гуманітарна система страждає від пандемії COVID-19, нестабільності цін на продовольство та енергоносії, не кажучи вже про декілька інших великих війн, а також змушена працювати за обставин краху стосунків між Росією і Заходом, що посилює похмурі тенденції в багатосторонньому управлінні кризою та ускладнює дипломатичні процеси, спрямовані на допомогу переміщеним особам, тим, хто живе біля лінії фронту та на окупованих Росією територіях.

За цих обставин вкрай важливо, щоб гуманітарне реагування мало довгостроковий підхід, навіть за обставин швидкого точкового реагування на надзвичайні ситуації. Донори та міжнародні агенції повинні спрямовувати свою допомогу таким чином, щоб місцеве громадянське суспільство продовжувало брати ініціативу на себе, але при цьому також і закладався ґрунт для майбутнього залучення державних структур. Українська влада, представники громадянського суспільства та іноземні прихильники повинні разом працювати над прозорішими правилами розподілу допомоги, які усунуть занепокоєння щодо того, чи її справді отримують саме ті, хто найбільше потребує. Оперативніше і стабільніше надходження коштів для переміщених осіб зробить їх менш залежними від благодійності та зрештою зможе стати моделлю для повоєнного відновлення.

II. Переміщені особи – хто вони?

У перші шість місяців після 24 лютого, коли Росія розпочала широкомасштабний напад, третина 41-мільйонного населення України, що налічувалося до вторгнення, змушена була покинути свої домівки. Близько 7,3 мільйона людей покинули країну, більшість з яких або їхала транзитом через Польщу, або ж у Польщі і зупинялась.¹ У день вторгнення, Україна ввела воєнний стан, заборонивши виїзд більшості чоловіків віком від 18 до 60 років.² Відтак, жінки та діти становили понад 90% прибулих до сусідніх країн.³ Серед внутрішньо переміщених осіб (ВПО) жінки також більшість – приблизно дві третини, оскільки для чоловіків перепон під час подорожей або пошуку житла більше. Та й багато вступило на військову службу або ж залишилося охороняти майно чи три-

¹ «Портал оперативних даних: Ситуація з біженцями в Україні», Верховний комісар ООН у справах біженців (УВКБ ООН), англ.

² «Держприкордонслужба щодо обмежень у перетині кордону на виїзд з України окремою категорією громадян», Прикордонна служба України, 24 лютого 2022.

³ «Оновлення щодо ситуації в Україні», УВКБ ООН, 28 квітня 2022.

матися за роботу. Більше половини сімей ВПО (53%) мають дітей, відтак головною проблемою для них стає влаштування в садки і школи.⁴

Потреби переміщених осіб дуже різняться. Спочатку втікали переважно люди заможні. Ті, хто вирушав у перші дні вторгнення автомобілями та потягами, здебільшого мали акуратно підготовані документи, гроші та нічліг, тож могли дістатися безпечного місця без сторонньої допомоги.⁵ Багато з них не потребувало державних пільг і, можливо, навіть не реєструвалося як ВПО.⁶ Через суворі обмеження на виїзд чоловіків з України, багато сімей, які мали намір покинути країну, щоб відтермінувати необхідність розлуки затримувались у дедалі перенаселеніших західних містах.⁷ А от наступним, більшим хвилям ВПО було важче. Вони прибували з обмеженими ресурсами, потребували їжі, медичних послуг та притулку на час, необхідний для пошуку доступного житла.

Переміщені особи часто живуть у скрутних умовах. Найбільш малозабезпечені перебувають у колективних притулках, але група ця відносно невелика – приблизно 3%.⁸ Кризова група відвідала декілька таких прихистків у невеликому містечку: на стадіоні, у спортзалі університету, у занедбаному гуртожитку, на території церкви та у дитячому садку і жоден з них не виявився облаштованим для тривалого проживання. Навіть у міцних будівлях помешкання, оперативно відремонтовані для поліпшення умов тимчасового перебування, переважно не забезпечують належної приватності та комфорту. Для прикладу, у колишньому гуртожитку в маленькому містечку на заході України інтер'єр вісімдесятих освіжили пожертвуваною благодійниками плиткою та обладнали приміщення наданою ними ж побутовою технікою, проте одну кухню тут доведеться ділити шістнадцятьом мешканцям.⁹ З проблемами також стикається майже половина внутрішньо переміщених осіб, які опинилися в орендованому житлі. Як от адвокат із Маріуполя, який разом із дружиною та двома дітьми-підлітками втік до Дніпра, де тепер живе на околиці міста в однокімнатній квартирі. Орендна плата швидко вичерпує їхні заощадження і майбутнє родини невизначене.¹⁰ Близько третини ВПО продовжують залишатися у друзів чи родичів.¹¹

⁴ «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні, раунд 6», Міжнародна організація з міграції (МОМ), 23 червня 2022.

⁵ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з директором релігійної благодійної організації, Івано-Франківська область, 15 квітня 2022.

⁶ Інтерв'ю Кризової групи з представником Івано-Франківської обласної адміністрації, 22 червня 2022.

⁷ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з представником Департаменту економічної політики Львівської області, 25 березня 2022. Начальник управління соціального захисту населення у великому західноукраїнському місті зробив схожу заяву. Телефонне інтерв'ю Кризової групи, 26 березня 2022.

⁸ «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні, раунд 7», МОМ, 23 липня 2022.

⁹ Інтерв'ю Кризової групи з керівником місцевої благодійної організації, Львівська область, 24 червня 2022.

¹⁰ Навесні квартира також слугувала класом для дітей, оскільки вони, як і більшість учнів по всій Україні, відвідували школу дистанційно. Телефонне інтерв'ю Кризової групи з внутрішньо переміщеним чоловіком з Маріуполя, 13 квітня 2022.

¹¹ «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні, раунд 7», див. вище

Тіснота колективних притулків, розлука сімей і брак безпечного житла підвищують ризик насильства за ґендерною ознакою серед переміщених осіб, як в Україні, так і за її межами. Жінки та дівчата, які відчайдушно шукають притулок або заробіток, стають легкою мішенню для тих, хто має намір вдатися до сексуальної чи економічної експлуатації. У перші місяці війни на гарячі лінії допомоги у небезпеці, надійшло декілька свідчень про ситуації, коли переселенкам пропонували житло в обмін на секс.¹² Відтоді кількість повідомлень на гарячу лінію знизилась, а ґендерне насильство не перебуває в центрі уваги громадськості, проте це не означає, що воно зникло, справа радше у тому, що соціальні служби, поліція та ГО перевантажені іншими питаннями допомоги переміщеним особам та військовим. Тож ресурсів для вирішення ще й цієї проблеми практично не залишається.¹³

Людям, які не виїхали одразу, ставало дедалі складніше і небезпечніше залишати райони активних бойових дій. За декілька днів після вторгнення російські війська оточили великі міста на півночі та півдні, і обидві армії встановили блокпости. Дороги стали небезпечними, а бензин відпускали по 20 літрів, тож більшості людей, які тікали до Західної України, довелося покладатися на евакуаційні поїзди. Перевагу при посадці надавали жінкам, дітям і людям похилого віку, що в деяких випадках змушувало сім'ї розлучатися. «Найжахливішим був потяг із Харкова, — розповіла жінка-біженка, яка добровільно приймала ВПО, на вокзалі Хмельницького на заході України, куди у березні приїжджало близько 30-40 евакуаційних поїздів щодня, — дорога була дуже довга, і коли відчинялися двері вагонів, деякі люди просто падали на платформу».¹⁴

Багато людей, які раніше не мали наміру виїжджати, після переховувань від російських обстрілів у бомбосховищах в умовах нестачі їжі, води та електроенергії, врешті вирішили втікати. «Коли я зрозуміла, що пора, варіантів було небагато, — розповіла жінка з села під Києвом, — довелося просто сідати в єдиний автобус».¹⁵ Деякі біженці змушені були кинути свій невеликий багаж, щоб помістити в переповнені машини і якнайшвидше пройти численні блокпости. Дорога часто тривала декілька днів і переривалася обстрілами та нічною комендантською годиною.

Для багатьох людей, які втекли з територій, що вже опинилися під контролем Росії, дорога була ще жахливішою, адже вони змушені були чекати, поки воюючі сторони погодяться відкрити гуманітарні коридори. Транспортні засоби були у дефіциті. Докази свідчать, що російські військові стріляли по цивільних автомобілях, завдавали поранень або й навіть убивали тих, хто намагався вибратися.¹⁶ Люди, які втекли від великої небезпеки, а також ті, хто зазнали травми, потребують психологічної і соціальної підтримки, а також медичної допомоги, іноді зокрема й від фахівців із сексуального та репродуктивного

¹² Телефонне інтерв'ю Кризової групи з координатором кластеру ООН, 8 квітня 2022.

¹³ Христина Семерин, «Російське вторгнення відволікає увагу від домашнього насильства в Україні», Інститут репортажів про війну та мир, 11 липня 2022.

¹⁴ Інтерв'ю Кризової групи з біженкою із Києва, Варшава, 5 квітня 2022.

¹⁵ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з жінкою переміщеною із Київської області, 12 квітня 2022.

¹⁶ «Російські війська залишили Житомирську трасу всіяною розстріляними автомобілями та тілами людей, які намагалися втекти від війни», ТСН, 1 квітня 2022.

здоров'я. Також значна кількість ВПО потребує допомоги у відновленні втрачених під час втечі документів необхідних для подальшого пересування чи для участі в довготермінових програмах допомоги.¹⁷

Кількість людей, які покинули домівки, коливалася в ході розвитку військових дій. Після того, як наприкінці березня напад російських військ на Київ і північну Україну провалився, а Кремль перекинув свої сили на схід, до столиці та околиць повертатися стало більше людей, аніж виїжджати. Незважаючи на існуючі ризики, приблизно 5,7 мільйона людей повернулися в Україну, включно з тими, які повернулися лише тимчасово. Однак приблизно 7,3 мільйона українців, які з лютого покинули Україну, все ще залишаються за її межами.¹⁸ Майже стільки ж — близько 7 мільйонів внутрішньо переміщених осіб налічується всередині України. В зв'язку з поверненнями це число зменшилося з 8 мільйонів станом на початок травня, хоча останніми тижнями знову почало зростати.¹⁹ Стрімкий вересневий контрнаступ України на північному сході Харківської області повернув під контроль понад 380 міст і сіл, тож незабаром переміщені особи можуть відчувати, що повернутися на цю територію безпечно.²⁰ Тим часом з'явилася нова категорія біженців, які тисячами втекли через російський кордон, оскільки побоюються, що українці вважатимуть їх колаборантами.²¹

Повернення ВПО додому, яке почалося навесні має різні причини: відчуття безпеки, прагнення возз'єднатися з родинами, брак ресурсів на життя деінде.²² Деякі ВПО мають роботу, яку можуть продовжувати виконувати дистанційно, деякі можуть жити за рахунок заощаджень, але багато й таких, що покладаються на невелику державну допомогу, підтримку від місцевих жителів і гуманітарну допомогу від українських та міжнародних організацій.

Тим не менше, масштаби переміщення залишаються величезними. У багатьох центральних і західних регіонах України ВПО становлять значну частку мешканців. У липні Львівський губернатор оцінив, що в регіоні проживає 400 000 переселенців, що становить 16% населення мирного часу.²³ У червні потік тих, хто повертався зменшився, та у липні та серпні кількість ВПО знову зростала, оскільки все більше людей покидали свої домівки через безперервні бої на лінії фронту.²⁴

¹⁷ «Швидка оцінка потреб територій розміщення ВПО, Південна та Східна області України», Reliefweb, квітень 2022.

¹⁸ Портал даних УВКБ ООН, див. вище, англ.

¹⁹ «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні, раунд 7», див. вище.

²⁰ Допис у Фейсбук заступниці міністра оборони Ганни Маляр, 14 вересня 2022

²¹ Валері Гопкінс «У Москві війна може здаватися далекою, але в одному прикордонному російському місті вона цілком реальна», Нью-Йорк Таймс, 14 вересня 2022.

²² «Україна, динаміка повернення ВПО та біженців», ACAPS, 7 липня 2022.

²³ «Львівщина прихистила ще майже 200 переселенців за добу», пресслужба ЛОДА, 1 липня 2022.

²⁴ «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні, раунд 8», МОМ, 30 серпня 2022, англ.

III. Гуманітарне реагування

A. Ресурси вичерпуються війною

Україна мала певні напрацювання, щоб впоратися з переміщеннями воєнного часу, адже раніше вже стикалася з цим явищем. Близько 1,4 мільйона людей були змушені втекти в період 2014-2021 років, після анексії Криму Росією та під час боїв між урядовими військами та підтримуваними Росією сепаратистами на Донбасі, що на сході України.²⁵ Хоч криза тоді і мала набагато менші масштаби, цей досвід навчив ефективній співпраці між громадянським суспільством, міжнародними організаціями та державою. Уряд узагальнив його в стратегії внутрішнього переміщення, ухваленій наприкінці 2021 – за декілька тижнів до наступу Росії в лютому 2022, яка наголошує на соціальному захисті та інтеграції на основі прав, що впливають із самоорганізації ВПО.²⁶

Переміщення у 2014-2021 роках заклало ґрунтовний фундамент для реакції необхідної цього річ. Важливими тут є прийнятий у 2015 році закон, який визначає права ВПО, а також створений у 2016 році центральний реєстр ВПО.²⁷ Закон визначає, що зареєстровані ВПО мають право на пенсію, медичне обслуговування, соціальне забезпечення та освіту, а також на допомогу в пошуку роботи, безкоштовного чи субсидованого житла, втрачених документів, право на возз'єднання сімей і повернення додому. Міжнародні дієвці спочатку не повністю усвідомили, що усе це вже існувало, адже для багатьох з них Україна була маловідомою, або ж вони мали попередній досвід значно меншого масштабу та звикли працювати в місцях, де держава слабша. Український посадовець у Львові сказав, що агентство ООН, яке заснувало програму грошової підтримки, не знало про державний реєстр ВПО, тож їх ще довелося переконувати не створювати паралельну структуру.²⁸

Тим не менш, під час попередньої хвилі переміщення були і проблеми, які зараз набули ще гостріших форм. Доступ до допомоги завжди був ускладненим для ВПО на непідконтрольних уряду територіях, де гуманітарним операціям перешкоджають довільні, часто змінювані та нерівномірні правила, прийняті самопроголошеною владою.²⁹ Затримки у виплаті компенсацій за знищене чи втрачене майно спонукали багатьох переміщених осіб на підконтрольних Києву територіях подавати позови на уряд, переважанняючи цим суди.³⁰ Коли почалося повномасштабне вторгнення, програми, спрямовані на вирішення проблем осіб переміщених унаслідок війни на Донбасі 2014 року, почали відходити на задній план через необхідність реагувати на надзвичайні ситуації. «Після

²⁵ «Реєстрація внутрішньо переміщених осіб», УВКБ ООН, березень 2021.

²⁶ «Розпорядження № 1364-р «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року, Кабінет Міністрів України, 28 жовтня 2021.

²⁷ ЗАКОН УКРАЇНИ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

²⁸ Інтерв'ю Кризової групи з керівником Національної Соціальної Служби України у Львівській області, 21 червня 2022.

²⁹ «Огляд гуманітарних потреб України, 2021», Офіс координатора ООН з гуманітарних питань (ОКГП), лютий 2021, ст. 51.

³⁰ «Захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні», Норвезька рада у справах біженців, вересень 2017, ст. 3.

семи років бойових дій на сході ми вже займалися відбудовою там, де знову вибухнула війна, – поділився представник гуманітарної місії ООН, – і цього разу горя набагато більше, а воно зростатиме далі».³¹

Масштаби гуманітарної кризи були настільки значнішими за будь-які заплановані ще до вторгнення Росії заходи, що діяти оперативно не вдавалося. Керівник проекту охарактеризував вторгнення як «сценарій D», такий що «не мав ніколи трапитися».³² Навіть гуманітарні організації з великими ресурсами відчували проблеми із коштами для забезпечення складів, підготовки автопарків та залучення додаткового персоналу в передчутті великого бою.³³ Найдосвідченіші співробітники базувалися в Києві та на Донбасі. Коли російські війська рухалися на кількох фронтах одночасно, їм усім довелося потіснитися, щоб евакуюватися. Внаслідок цього, розкидані по всій країні команди змушені були перекроювати існуючі проекти та одночасно подавати нові заявки на фінансування.³⁴ Велике занепокоєння викликало також залучення гуманітарного персоналу, особливо для роботи на сході та півдні країни поблизу лінії фронту. У багатьох випадках фахівці були передислоковані з інших країн, наприклад Лівану чи Сирії.³⁵ «Проблеми з кадрами жахливі», – поділився старший гуманітарний працівник.³⁶

Державні інституції України, особливо в менших містах, також зазнали труднощів, зіткнувшись із несподівано масштабною надзвичайною ситуацією. Національна електронна база даних ВПО стала доступною для нових записів лише в середині березня і через помилки в програмі працювала повільно, що змушувало персонал працювати понаднормово.³⁷ У Луцьку, на заході України, міська влада запровадила власні довідки ВПО, щоб надати переміщеним особам швидший доступ до допомоги. У Дрогобичі, місті середнього розміру на Львівщині, місцева влада, як тимчасове рішення, створила попередній реєстр.³⁸ У одному із містечок Івано-Франківської області для переселенців відчинили двері будинок престарілих, лікарня та дитсадок, а також інші заклади соціальної та медичної допомоги. Будинок престарілих, заповнився вщерть, адже прийняв переміщених осіб майже стільки, як мав пацієнтів.³⁹

³¹ Інтерв'ю Кризової групи з високопосадовцем ООН, Київ, 24 червня 2022.

³² Телефонне інтерв'ю Кризової групи з керівником проектів міжнародних громадських організацій у Львівській області, 19 квітня 2022. Інші співрозмовники озвучували схожі думки. Інтерв'ю Кризової групи з координатором міжнародної ГО, Варшава, 30 березня 2022; Координатор кластеру ООН телефоном, 8 квітня 2022.

³³ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з представником Всесвітньої продовольчої програми, 31 березня 2022.

³⁴ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з менеджером проектів міжнародних ГО у Львівській області, 19 квітня 2022.

³⁵ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з представником Всесвітньої продовольчої програми, 31 березня 2022.

³⁶ Інтерв'ю Кризової групи з високопосадовцем ООН, Львів, 21 червня 2022.

³⁷ Інтерв'ю Кризової групи з держслужбовцем у Волинській області, березень 2022.

³⁸ Інтерв'ю Кризової групи з представником міської влади Луцька, березень 2022; Соціальний працівник Дрогобича червень 2022.

³⁹ Інтерв'ю Кризової групи із заступником міського голови містечка на Івано-Франківщині, 22 червня 2022. Схожі проблеми виникали в лікарнях по всій області. Інтерв'ю Кризової групи з регіональним директором Червоного Хреста в Західній Україні, 22 червня 2022.

З розгортанням війни та погіршенням в Україні економічної ситуації, можливості для забезпечення потреб ВПО стають дедалі обмеженішими. Світовий банк прогнозує, що у 2022 економіка України скоротиться на 45%, а 70% населення опиниться за межею бідності.⁴⁰ Війна коштувала Україні щонайменше 5 мільйонів робочих місць.⁴¹ Податкові надходження різко впали, покриваючи лише 20% від того, що уряд витратив у червні, в той час як витрати на утримання армії становлять приблизно 4,3 мільярда доларів на місяць – майже стільки ж, скільки весь оборонний бюджет на 2021 рік.⁴² В умовах воєнного стану кошти та управління видатками зосереджені в руках центрального уряду, що робить місцеві органи влади зі скороченими бюджетами більш залежними від Києва чи приватних пожертвувань. «Мабуть, 80% продуктів, які ми роздаємо переселенцям, нам передали міста-побратими з-за кордону, – ділиться заступник мера містечка у Львівській області, – інші 20% пожертвували місцеві жителі та бізнес».⁴³ Але й ця криниця пересихає. Як висловився посадовець з Івано-Франківської області, «приватні кошти не можуть просто продовжувати надходити постійно».⁴⁴

Багато державних службовців теж виїхали, залишивши ще більш паралізованими державні установи відповідальні за допомогу людям під час кризи.⁴⁵ «Навантаження на сферу державних послуг величезне, – поділився київський працівник служби допомоги ветеранам, – спроможність уряду на такі об'єми допомоги під великим питанням». Закон 2019 року спрощує для місцевих адміністрацій процедуру укладання із зареєстрованими ГО контрактів на послуги догляду за дітьми в яслах, догляду за літніми людьми в будинках престарілих або транспортування людей з обмеженими можливостями.⁴⁶ Деякі уже скористалися такою можливістю. Але співпраця з громадянським суспільством не набула великих масштабів, оскільки місцеві адміністрації часто не бажають ділитися своїми невеликими бюджетами або ж відмовлятися від монополії на надання соціальних послуг, яку мали донедавна.⁴⁷ Багато посадовців все ще не мають довіри до ГО, оскільки ті в минулому вимагали від них вирішувати питання корупції та браку фінансування.

⁴⁰ «Війна в регіоні – Оновлення щодо економіки Європи та Центральної Азії, весна 2022.», Група Світового банку, 10 квітня 2022, ст. 99-100.

⁴¹ «Від початку російської агресії в Україні було близько 5 млн. осіб втратили робочі місця», – прес-реліз Міжнародної організації праці, 11 травня 2022.

⁴² «Неприбутковий місяць. Дефіцит бюджету в червні збільшився ще на 20%», *Ліга фінанси*, 5 липня 2022.

⁴³ Телефонне інтерв'ю Кризової групи, 13 квітня 2022 р. Згідно з дослідженням Міністерства соціальної політики та Світового банку, близько 93 міських адміністрацій просили у бізнесу кошти для покриття своїх соціальних витрат, а понад 10% отримали гранти на соціальні проекти від українських або міжнародних організацій. «Видатки місцевих бюджетів на соціальну підтримку складають від 3% до 13%», Міністерство соціальної політики, 7 липня 2022.

⁴⁴ Інтерв'ю Кризової групи з представником Івано-Франківської ОДА, 22 червня 2022.

⁴⁵ Інтерв'ю Кризової групи, український парламентар, Київ, 25 червня 2022.

⁴⁶ «Закон України про соціальні послуги», Верховна Рада, 17 січня 2019.

⁴⁷ «Функціонування системи соціальних послуг в Україні: короткий опис», Solidarity Fund PL/Polska Pomoc, 2019, ст. 14.

В. Волонтери в дії

Оскільки існуюча інфраструктура допомоги була перевантажена уже на початку вторгнення, розмаїті українські волонтерські організації кинули усі свої сили на забезпечення їжею, притулком і медичною допомогою. «Ми ніколи раніше не займалися гуманітарними питаннями, – сказав керівник правозахисної організації в Києві, – але в той час як великі організації евакуювали свій персонал, ми були покинуті напризволяще».⁴⁸ Волонтери часто реагували першими, і продовжували працювати на декількох лініях фронту, в той час, як роботу міжнародних організацій сповільнювали безпекові норми.⁴⁹ Волонтери могли діяти швидко, адже бюрократичні перепони були для них незначними, тож вони кинулись купувати пральні машини, постіль, засоби особистої гігієни та все необхідне для ВПО, часто випереджаючи знані організації. «Для нас закриття питання зазвичай займає два тижні від моменту запиту, – каже керівник ГО в західноукраїнського міста Івано-Франківська, – а нашим міжнародним партнерам потрібно шість тижнів лише для його оцінки».⁵⁰

Але хоча волонтери й були спритнішими, ніж досвідчені організації, вони, з іншого боку, стикалися з проблемами, яких в цих організаціях не було. Коли почалося вторгнення, сотні невеликих ініціатив почали одночасно скуповувати всі товари, які вони могли знайти на місцевому ринку. Навіть маючи обмежені бюджети, вони конкурували у закупівлях продовольства, палива, ліків і засобів гігієни, підвищуючи ціни, в той час, як війна ще й порушила ланцюжки поставок. «Для постачальників війна – звичайний бізнес. Ми отримали дуже завищені цінові пропозиції», – каже менеджер з гуманітарної допомоги.⁵¹ В умовах дефіциту, місцеві спілки покладалися на пожертви в натуральній формі від приватних осіб, підприємств і благодійних організацій з України та за кордоном. Але дарується часто не те, що потрібно. Багато організацій змушені платити за зберігання продуктів в яких зараз немає потреби. Один волонтер поскаржився що отримує таку ж допомогу, яку надсилають до Афганістану та Сирії, включно з водою та засобами гігієни, які доступні в Україні. Інша організація в Івано-Франківську отримала їжу з таким коротким терміном придатності, що волонтери не встигли її роздати.⁵²

Надавати оперативну допомогу по ситуації стає дедалі складніше, оскільки волонтери страждають від фізичного та емоційного виснаження. Місяці неоплачуваної роботи із значно вищим рівнем небезпеки, ніж прийнятний для опла-

⁴⁸ Інтерв'ю Кризової групи з керівником правозахисної організації, Київ, 23 червня 2022.

⁴⁹ Цей висновок збігається з висновками, наведеними у матеріалі «Забезпечення місцевого реагування: нові гуманітарні пріоритети в Україні, березень-травень 2022», Гуманітарні наслідки, червень 2022.

⁵⁰ Щоб проілюструвати різницю, співрозмовник навів приклад: «У понеділок я спілкувався з притулком, і їм потрібна була пральна машина. Станом на сьогодні [п'ятницю] вони вже її отримали за допомогою місцевих жителів». Телефонне інтерв'ю Кризової групи із заступником керівника місцевої ГО, 15 квітня 2022.

⁵¹ «Якщо ми виконуємо великі замовлення, вони сприймають нас серйозніше, і іноді ми можемо впливати на ціноутворення». Телефонне інтерв'ю Кризової групи із заступником керівника місцевої ГО, 15 квітня 2022.

⁵² Інтерв'ю Кризової групи з директором ГО, Івано-Франківськ, 22 червня 2022.

чуваного гуманітарного персоналу, завдають серйозної шкоди.⁵³ У той же час волонтери відчують зменшення об'ємів внесків, а серед благодійників посилюється скептицизм після випадків, коли допомога не доходила до призначених отримувачів.⁵⁴ Кількість волонтерів також скорочується, оскільки їхні заощадження закінчуються, і вони змушені повертатися до оплачуваної роботи. Таким прикладом є переселенка з Києва, яка волонтерила у Львові на кухні, готуючи страви для бійців, але врешті переїхала до Польщі, бо на цій волонтерській роботі їй так і не вдалося отримати обіцяне безкоштовне житло.⁵⁵ Багато волонтерів ще студенти, тож восени повернулися до навчання.⁵⁶ Часом ВПО самі долучалися до волонтерства, як от працюючи на складі допомоги у Львові. Більшість з них не отримує платні, але має безкоштовний обід, а тепер, завдяки новій дотації, і невелику суму грошей.⁵⁷

С. Тривалі проблеми

Сьогодні урядовці, політики і дієвці громадянського суспільства співпрацюють абсолютно неймовірним чином задля допомоги переміщеним особам, але проблеми з гуманітарною допомогою все ж залишаються.

Іноземні кошти надійшли незабаром після початку повномасштабного вторгнення, але, незважаючи на суттєвість цього внеску, за умов кризи такого масштабу він залишається недостатніми. За перші шість місяців після початку вторгнення, донори виділили Україні понад 17,6 мільярда доларів, переважно на гуманітарну допомогу чи підтримку інфраструктури. Це суттєво більше, ніж 168 мільйонів доларів наданих у 2020 році, і майже подвоїло надані раніше у 2022 8,5 мільярда доларів.⁵⁸ Лише агенції ООН подали заявок на допомогу в розмірі 4,2 мільярда доларів, суму, яка подвоїлась впродовж весни. Але гроші надходять повільно. На середину вересня було виділено лише дві третини необхідних коштів.⁵⁹ Те саме стосується бюджетної підтримки, важливої для забезпечення функціонування державних послуг. З 12,3 мільярда євро, які Європейський Союз виділив на цю мету, до серпня він виплатив лише 3,1 мільярда євро.⁶⁰ 4 серпня президент Володимир Зеленський розкритикував ЄС за затримки. «Кожен день і різними способами я нагадую [європейським лідерам], що українські пенсіонери, наші переселенці, наші вчителі та інші люди, які залежать від бюджетних виплат, не можуть бути заручниками їхньої нерішучості чи бюрократії», — сказав він.⁶¹

⁵³ Коментарі консультанта з гуманітарних питань на круглому столі Кризової групи, 12 липня 2022.

⁵⁴ Інтерв'ю Кризової групи з менеджером групи підтримки ЛГБТК, Львів, 20 липня 2022.

⁵⁵ Інтерв'ю Кризової груп з переселенкою з Київської області, 12 квітня 2022.

⁵⁶ Інтерв'ю Кризової групи з студентом-волонтером у комунальному притулку, Львів, 21 червня 2022.

⁵⁷ Інтерв'ю Кризової групи, працівник складу місцевої ГО, Львів, 20 червня 2022.

⁵⁸ Девід Ейнсворт, «Відстежування фінансування: Хто надсилає допомогу Україні?», Devex, 22 серпня 2022.

⁵⁹ Послуги фінансового відстеження ОКГП, 27 серпня 2022.

⁶⁰ «Державна підтримка України: обіцяна бюджетна підтримка та виплачена», Кільський інститут світової економіки, 3 серпня 2022.

⁶¹ «Не може бути умов, за яких будь-який напад Росії на Україну стає виправданим», звернення Президента Володимира Зеленського, Президент України, 4 серпня 2022.

Не завжди одержані кошти швидко надходять до потребуючих. У червні найбільша частка грантових грошей все ще була невитрачена через те, що вимоги до використання і звітності були надто складними для місцевих партнерів.⁶² Деякі міжнародні організації використовують підхід, який вони називають «без жалю», допускаючи певні втрати коштів і матеріалів через відсутність нагляду, але ті місцеві, які зіткнулися з цим на практиці, все ще вважають бюрократичні процедури, пов'язані з отриманням грантів, обтяжливими. «Прозорість важливіша за порятунок життя», – так оцінив позицію грантодавців керівник київської правозахисної організації.⁶³

Ще одна дотична проблема полягає у тому, що ті, хто надає допомогу можуть мати різні пріоритети, а це розмиває межі між різними шляхами підтримки. Українські ініціативи часто вважають допомогу цивільним особам, переміщеним чи ні, а також підтримку ЗСУ, які воюють проти Росії, складовими тієї ж самої боротьби. Один волонтер сказав Кризовій групі, що допомога українським військовим є головним пріоритетом, адже це «запобігання появі нових ВПО та руйнувань».⁶⁴ Для міжнародних організацій суто гуманітарного спрямування стирання межі між допомогою цивільному населенню та збройним силам може ускладнити роботу з місцевими спільнотами. Гуманітарні організації намагаються триматися осторонь від допомоги військовим, оскільки це може позбавити їх доступу до одержувачів допомоги в майбутньому, коли їм може знадобитися координація з Росією. Деякі місцеві ГО мають окремі бюджети та команди для двох видів допомоги. Інші, однак, сприймають обережність міжнародної спільноти щодо надання допомоги збройним підрозділам як упереджену та неправильну. «Ця боротьба настільки екзистенційна, [що] українці просто не бачать місця для нейтралітету», – сказав міжнародний гуманітарний працівник.⁶⁵

IV. Незакриті потреби

A. Особливі виклики

З огляду на таку кількість переміщених осіб і майже вичерпані можливості гуманітарних служб, велика кількість ВПО продовжує стикатися зі значними труднощами, а часом і з суттєвими проблемами.

Чоловіки, хоч і становлять меншість серед переміщених осіб, є однією з таких груп. Як зазначалося вище, воєнний стан забороняє виїзд з України чоловікам віком від 18 до 60 років. Тому часто ВПО стають власне ті чоловіки, які змушені були залишити свої домівки, але не можуть виїхати з країни, на відміну від тих, хто звільнений від призову. Медичний стан або інвалідність, які не

⁶² Вимоги іноді створюють викривлення, адже гроші надходять організаціям, яким краще вдається долати бюрократичні перешкоди, аніж не справлятися з тими видами діяльності, за які надходять гроші. «Забезпечення місцевого реагування: нові гуманітарні пріоритети в Україні, березень-травень 2022», див. вище.

⁶³ Інтерв'ю Кризової групи з директором правозахисної організації, Київ, 23 червень 2022.

⁶⁴ Інтерв'ю Кризової групи з ВПО з Маріуполя, 5 квітня 2022.

⁶⁵ Інтерв'ю Кризової групи з міжнародним гуманітарним працівником, 6 травня 2022.

дозволяють чоловікові служити в армії, можуть дати йому право покинути країну. Також звільняються від служби одинокі батьки, батьки трьох і більше дітей, батьки дітей, які потребують особливого піклування.⁶⁶

Але для підтвердження цих обставин потрібні офіційні документи, а вони не завжди наявні, особливо у тих, кому довелося виїжджати поспіхом.

Чоловікам ВПО особливо складно знайти житло. Як свідчить керівник однієї ГО: «Попри те, що діють муніципальні схеми розподілу переміщених осіб, приймати чоловіків більшості дуже не до вподоби. Адже якщо, наприклад, люди похилого віку приймають у себе незнайому особу, то це може бути пов'язано з певними ризиками – вони бояться».⁶⁷

Частково труднощі переміщених чоловіків викликані переконанням, що їхнє місце на передовій. Буває, що люди з Західної України висловлюють думку, що воювати з окупантами мають чоловіки з міст у зоні бойових дій, вважають вони так на тій підставі, що самі відправили братів, чоловіків і батьків воювати і гинути.⁶⁸ Один киянин розповів, що коли у перші дні війни втік на Західну Україну, персонал готелю наказав йому розчистити місцеве бомбосховище. «Вони ставилися до нас як до дезертирів, хоча загалом я був радий допомогти», — сказав він Кризовій групі. Інші готелі в регіоні, як повідомив чоловік, одразу оголошували на своїх веб-сайтах, що прийматимуть лише жінок та дітей.⁶⁹ Відтак, через страх дискримінації або призову, багато чоловіків уникає реєстрації як ВПО. Проте деякі міські адміністрації чи навіть приватні господарі наполягають, щоб чоловіки таки реєструвалися.⁷⁰ У міській адміністрації одного із західноукраїнських міст заявили, що дозволять чоловікам користуватися комунальними притулками або реєструватись як ВПО лише після реєстрації у службі зайнятості.⁷¹ За літо черги в цих відділеннях стали коротшими, але вони все ще достатньо довгі, щоб відтермінувати отримання допомоги на дні, а то й тижні.

Ще одна група, яка стикається з перешкодами більшими за інших – люди похилого віку та особи з обмеженою мобільністю. Багато з них взагалі не може втекти від бойових дій. І навіть якщо людям з особливими потребами або хронічними захворюваннями, а особливо тим хто потребує спеціальних умов та догляду таки вдається подолати довгу дорогу під час війни, вони можуть зіткнутися з проблеми у пошуку відповідного житла.⁷² Люди, які потребують медич-

⁶⁶ «Хто з чоловіків може виїжджати з України: Уряд вніс зміни до правил перетинання кордону», *Ліга Закон*, 4 травня 2022.

⁶⁷ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з директором ГО, яка координує програму розміщення ВПО в приватних домівках, 23 березня 2022.

⁶⁸ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з директором державної установи, яка займається наданням притулку та психосоціальної підтримки в Ужгороді, 23 березня 2022.

⁶⁹ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з киянином ВПО, 2 квітня 2022.

⁷⁰ Телефонне інтерв'ю Кризової групи, директор ГО, яка координує програму розміщення ВПО в приватних домівках, 23 березня 2022.

⁷¹ Телефонні інтерв'ю Кризової групи із заступником міського голови містечка у Львівській області, 13 квітня 2022; та із керівником соціальних служб у тому ж місті, 24 червня 2022. Обидва посадовці дали зрозуміти, що вони стурбовані передусім тим, щоб виявити хто із чоловіків намагається ухилитися від призову.

⁷² Телефонне інтерв'ю Кризової групи, директор НУО, яка координує програму розміщення ГО в приватних домівках, 23 березня 2022.

ної допомоги, прибувши в Західну Україну виявили, що медичні заклади часто слабо обладнані найнеобхіднішим і не здатні впоратися з потоком пацієнтів.⁷³

Українські роми – наступна група ВПО, яка стикається з труднощами в пошуку житла. Вони не бажані в комунальних притулках. П'ятеро людей, з якими спілкувалася Кризова група у Львові, засвідчили, що або їм особисто, або іншим ромам сказали їхати до Закарпаття, регіону на заході, де проживає найбільше ромського населення країни. «Якщо роми приїжджають сюди, ми намагаємося відправляти їх на Закарпаття, де є готовність їх прийняти в належних умовах», – поділився головний координатор на стадіоні, де розміщуються сотні переселенців.⁷⁴ Таке позбавлення державної підтримки створює додаткові труднощі громаді, яка і без того багато потерпає. На околиці Львова втрутилася римокатолицька церква, яка запропонувала у своєму притулку на 200 осіб місця 50 ромам. Роми, які проживали в церкві, сказали, що їхні перспективи знайти постійне житло примарні.⁷⁵

Частково труднощі ромів полягали в тому, що вони мали довести своє переміщення. Людям, які до війни не мали зареєстрованого постійного місця проживання, важко підтвердити, що переїхати їх змусили бойові дії, а саме це є підставою для отримання статусу ВПО, який в свою чергу передбачає пільги та грошову допомогу від держави, а часто й від міжнародних організацій.⁷⁶ Такої реєстрації зазвичай не мають українські роми, а також ті, хто переїхали з сіл у міста і раніше переміщені особи. ВПО без документів важко знайти житло та перетнути кордон. Одна ромська жінка, з якою розмовляла Кризова група, мала лише свідоцтво про народження, видане в Росії, і не могла перетнути кордон із Польщею, хоча її діти та чоловік мають українські паспорти.⁷⁷

Групою, яка стикається з дискримінацією в притулках є і ЛГБТК особи. На початку війни правозахисні групи ЛГБТК забили на сполох щодо загроз для транс-жінок, чий документи не відповідають їхній гендерній ідентичності, відтак їм може бути заборонено виїжджати з України. Вони також попередили про зрив гормонального лікування для транс- та інтерсекс людей і про погане поводження з переміщеними ЛГБТК людьми в притулках.⁷⁸ Навіть у мирний час українці можуть відкрито ідентифікувати себе як ЛГБТК лише у вузьких соціальних нішах. У притулках, де захисні кордони цих ніш руйнуються, люди, які вважаються належними до сексуальних або гендерних меншин, можуть зазнати агресії як з боку інших переміщених осіб, так і від персоналу притулку. У одному із львівських притулків було зафіксовано факт неодноразового побиття транс-жінки іншими мешканцями. Співробітники притулку зателефону-

⁷³ «Війна в умовах пандемії: наслідки вторгнення Росії в Україну для громадського здоров'я», Центр стратегічних і міжнародних досліджень, 22 квітня 2022.

⁷⁴ Інтерв'ю Кризової групи із координатор центру допомоги ВПО, Львів, 8 квітня 2022.

⁷⁵ Інтерв'ю Кризової групи з ВПО-ромами, Львів, 25 червня 2022.

⁷⁶ Інтерв'ю Кризової групи з посадовцем Департаменту економічної політики Львівської області, 25 березня 2022. Детальний перелік документів необхідних для реєстрації ВПО, веб-сайт Міністерства цифрових трансформацій.

⁷⁷ Інтерв'ю Кризової групи з ВПО-ромами, Львів, 25 червня 2022.

⁷⁸ «Війна в Україні: ЛГБТІ в контексті збройного конфлікту та масового переміщення», ILGA Europe, квітень 2022.

вали в ЛГБТК-організацію, намагаючись вирішити конфлікт, та попросивши групу «забрати чоловіко-жінку».⁷⁹

В. В купочці

Криза переміщення випробовує можливості багатьох регіонів України. Бідність зросла як серед переселенців, так і серед населення в цілому.⁸⁰ Тим часом у великих містах, куди втекло багато ВПО, вартість житла різко зросла, збільшуючи фінансовий тиск на людей, які орендують помешкання. У результаті деякі ВПО повернулися додому, а інші переїхали.⁸¹ У менших містах орендна плата нижча, але інші засоби задоволення основних потреб вичерпуються. Заступник міського голови у Львівській області сказав, що, можливо, через брак продуктів доведеться скоротити з трьох до одного разів на день харчування ВПО розміщених у школах і дитсадках.⁸²

Потік переміщених осіб особливо сильно вдарив по лікарнях та інших медичних закладах. Багато з них розміщували не лише тих ВПО, які потребують медичної допомоги, а й тих, для кого у міста не знайшлося відповідних приміщень. Простір був на вагу золота. Одна лікарня на Івано-Франківщині, розрахована на 120 пацієнтів, позапланово прийняла 40 прибулих зі сходу, перевантажуючи бюджет і впадаючи в залежність від благодійності.⁸³ В іншій лікарні в регіоні переселенці похилого віку залишалися тижнями, просто тому, що їм не було куди йти.⁸⁴ Багатьом установам довелося покладатися на продукти харчування та постіль надані благодійниками. Міста, які в минулому уклали контракти з громадськими організаціями на надання допомоги людям похилого віку, не могли дозволити собі продовжувати працювати за ними, тим самим залишаючи як ВПО, так і своїх мешканців без належних послуг.⁸⁵

Створення місць для тимчасового проживання іноді також означало, що дітей доводилося позбавити простору для навчання та дозвілля, адже притулками слугували дитячі садки, школи, спортзали та гуртожитки. В одному містечку неподалік польського кордону сім із чотирнадцяти дитячих садочків, а також гуртожиток ПТУ, навесні приймали переселенців.⁸⁶ Багато де такі приміщення є єдиним варіантом розміщення ВПО, оскільки вони оснащені опаленням і елементарною каналізацією. Однак простір часто не обладнаний для довгострокового розміщення, та й його використання як притулків перешкоджає

⁷⁹ Інтерв'ю Кризової групи з менеджер групи підтримки ЛГБТК, Львів, 29 квітня 2022.

⁸⁰ «Війна в регіоні – оновлення щодо економіки Європи та Центральної Азії, весна 2022 року», див. вище.

⁸¹ «Ціни на оренду на Заході України зросли через наплив переселенців», *The Kyiv Independent*, 18 березня 2022.

⁸² Телефонне інтерв'ю Кризової групи із заступником міського голови містечка на Львівщині, 9 квітня 2022.

⁸³ Інтерв'ю Кризової групи з регіональним директором Червоного Хреста в Західній Україні, 22 червня 2022.

⁸⁴ Інтерв'ю Кризової групи із заступником міського голови містечка на Івано-Франківщині, 22 червня 2022.

⁸⁵ Інтерв'ю Кризової групи, директор релігійної благодійної організації, Коломия, 28 березня 2022.

⁸⁶ Телефонне інтерв'ю Кризової групи із заступником міського голови містечка на Львівщині, 9 квітня 2022.

поверненню до класів, як місцевих, так і переміщених дітей. Це, у свою чергу, заважає дітям-переселенцям відчутти щось схоже на повернення до нормального життя та адаптуватися до нового оточення.⁸⁷

Культурні та мовні розбіжності між ВПО зі Східної України, які звикли розмовляти в побуті російською, та жителями Західної України, які дедалі більше наполягають на тому, щоб послуговуватися лише українською, не є глибокими аж до нездоланності, проте все ж достатньо відчутні. Відтак, деякі ВПО скаржаться, що відчуваються відторгнутими та стигматизованими. Міський голова Івано-Франківська Руслан Марцінків в одному із обговорень у Фейсбук, зазначив, що з приїздом переселенців у місті стало замало паркувальних місць і забагато хаотично припаркованих автомобілів, пов'язуючи ці проблеми з ігноруванням переселенцями місцевих звичаїв. Він також зазначив, що мешканці мають подбати про «лагідну українізацію» ВПО, наприклад, примусивши їх спілкуватися українською в магазинах.⁸⁸

Оскільки відчувається дедалі сильніший дефіцит ресурсів, доступних як для ВПО, так і для місцевих жителів, так виглядає, що посилюються і тертя. Згідно з опитуванням, у Львівській області близько 36% ВПО та 52% місцевих жителів відчували напругу між переселенцями та місцевими.⁸⁹ Переповідаються різні історії. Російськомовна мати трьох дівчаток віком від трьох до дев'яти років, яка після втечі з Лисичанська на Луганщині тижнями спала у Львові на боксерському рингу, сказала, що відчувається «чужою серед своїх».⁹⁰ Державному службовцю з Донбасу повідомили, що оскільки він не тутешній, йому марно розраховувати на схожу посаду на Західній Україні.⁹¹ Ще одна російськомовна жінка, яка втекла зі сходу, розповіла, що їй запропонували жити в квартирі за умови, що вона розмовлятиме лише українською, аби не бентежити сусідів.⁹²

V. Будівництво заради майбутнього

Оскільки кількість постраждалих настільки величезна, криза переміщених осіб є найгострішою гуманітарною проблемою України, принаймні на території, підконтрольній Києву. І криза ця буде тривалою, оскільки кінця війни не видно і багато людей не матимуть куди повертатися. Опитування в одному з міст на Львівщині показало, що принаймні третина ВПО, які перебували там влітку, залишаться надовго та потребуватимуть постійного житла, придатного для зими.⁹³

⁸⁷ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з керівником Освітнього кластеру ЮНІСЕФ, 14 квітня 2022.

⁸⁸ «Мер Івано-Франківська закликав переселенців поважати місцеві звичаї», *Zaxid.net*, 18 березня 2022.

⁸⁹ «Львівщина в умовах війни», Соціологічна група Рейтинг, 31 травня 2022.

⁹⁰ Інтерв'ю Кризової групи з переселенкою з Лисичанська, 21 червня 2022.

⁹¹ Інтерв'ю Кризової групи з працівницею ГО, заміжньої за державним службовцем, переселенцем з Донецької області, 24 червня 2022.

⁹² Інтерв'ю Кризової групи з ВПО громадським активістом з Донецької області, Івано-Франківськ, 23 червня 2022.

⁹³ Інтерв'ю Кризової групи з керівником соціальної служби містечка на Львівщині, 24 червня 2022.

Тим, хто ухвалює політичні рішення достатньо переглянути розвиток попередньої кризи, що почалася в Україні у 2014 році. Реагування на неї щойно починало виходити з фази екстреної допомоги, а постраждалі щойно почали знаходили роботу та постійне житло, аж ось Росія почала повномасштабне вторгнення. Найбільшими проблемами є забезпечення для мільйонів переміщених осіб належного притулку і шляхів налагодження нового життя без дискримінації чи відторгнення. Ці зусилля дадуться особливо дорого. Західним донорам слід більше покладатися на наявний місцевий потенціал і усувати адміністративні перешкоди, щоб напередодні найімовірніше важкої зими, надані ними кошти могли якнайшвидше надійти до тих хто у скруті.

Житло – головний пріоритет. Кошти мають бути щонайшвидше спрямовані на допомогу українським містам у реконструкції гуртожитків та інших будівель, які не використовуються, або ж використовуються мало. Таким чином вдасться перебути, поки не відшукаються довгострокові рішення з розселення ВПО, які зараз живуть у притулках, з друзями чи родиною або в невідповідних орендованих приміщеннях. Західні уряди можуть зарезервувати кошти, щоб підсилити партнерство у досягненні цієї мети, що вони уже роблять у скромніших масштабах спільно із Європейським альянсом міст і регіонів для відновлення України.⁹⁴ Такі альянси могли б полегшити потік грошей і ноу-хау, не лише забезпечуючи житлом ВПО, але й уповільнюючи для всіх зростання орендної плати. А на ринку комерційного житла, який обслуговує більшість ВПО, міста повинні запровадити прозорі способи запобігання спекуляціям, як от регулярну публікацію розташування житла доступного для оренди з цінами та вимогу до орендодавців оприлюднювати суму, яку платили попередні орендарі.

Міські адміністрації повинні розподіляти житло відповідно до потреб, уникаючи дискримінації за етнічною приналежністю, статтю, віком або сексуальною орієнтацією. Західне фінансування організацій, які представляють інтереси ромів, ЛГБТК та інших осіб, що зазнають дискримінації, може дати певні гарантії, що допомога не омине ці групи, а притулки для ВПО будуть обладнані також і для людей з особливими потребами. Поліпшення координації між адміністраціями різних міст також дозволило б зменшити навантаження на перенаселені обласні центри і привабити ВПО до менших міст, де життя дешевше.

Пряма фінансова підтримка приватних домогосподарств, які приймають ВПО, може допомогти подолати період, впродовж якого держава нарощуватиме об'єми житла. ВПО зможуть таким чином уникнути перебування в необлаштованих комунальних притулках та завищеної оренди, а господарі – перекрити додаткові витрати на комунальні послуги, які нерідко складають найбільшу частку у місячному бюджеті української родини. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО надає субсидії тим, хто приймає у себе переміщених осіб. Наразі власники житла можуть отримати ці гроші лише за умови безкоштовного проживання ВПО і відсутності заборгованості за комунальні послуги. За допомогою іноземної підтримки українські законодавці могли б

⁹⁴ Як зазначено в Декларації Лугано, за підсумками конференції з реконструкції, що відбулася у липні 2022 року, співпраця між внутрішньодержавними суб'єктами, такими як міста, буде важливою для відновлення.

запровадити гнучку шкалу компенсацій, наприклад, якщо орендна плата для ВПО нижче ринкової. Міські адміністрації ж змогли би використовувати такі виплати, як додатковий інструмент контролю орендної плати. Також така допомога могла би удосконалити схему надання субсидій, серед іншого: збільшити їх суму, запровадити довші терміни для подачі заявок орендодавцями або ж навіть почати надавати компенсацію, навіть тим, хто має борги за комунальні послуги.

Проте, коли держава та міжнародні організації втручаються в ці процеси, вони не повинні залишати громадянське суспільство осторонь. Волонтери та місцеві громадські організації мають багато відповідних знань, і підтримка суспільної активності також може допомогти згуртувати громади та заохотити переміщених осіб залишатися в країні. Незважаючи на те, що до повномасштабного вторгнення державні контракти були доволі поширеною практикою для ГО, державне фінансування організацій громадянського суспільства все ж залишається рідкісним явищем, і не лише через брак державних коштів, але й через те, що рівень довіри між державними та недержавними постачальниками залишається високим, особливо у сфері соціальних послуг, де ГО є водночас контролерами та конкурентами держави. Проте, органам місцевого самоврядування все ж варто наймати ті ГО, які мають хороший досвід у наданні послуг і пільг, що належаться ВПО за законом. У найближчій перспективі це могло би стати цільовим призначенням допомоги, яка надається Україні Заходом.

Якщо міжнародні організації фінансуватимуть ГО для цільової допомоги ВПО, то матимуть змогу пересвідчитися, що їхні партнери поступово адаптують послуги, які надають, і до державних стандартів, а не лише до конкретних вимог донорів. Таким чином вони зможуть допомогти проектам, які фінансують, зрештою стати конкурентними у державних тендерах; а донорам сформулювати стратегію сталих рішень, що допоможе їхнім партнерам на місцях отримати право на державне фінансування, щойно таке стане доступним.⁹⁵ Коли кількість ГО, які постачатимуть послуги за державними контрактами зросте, вони зможуть впливати на прозорість державних стандартів та їх дотримання.

У багатьох випадках найшвидший спосіб для міжнародних організацій вийти на зв'язок з людьми в прифронтових районах – через місцеві партнерські організації з нижчими інституційними безпековими вимогами та вищою персональною толерантністю до ризиків серед працівників.⁹⁶ Організаціям, які не мають таких місцевих партнерів, спочатку потрібно створити власну мережу, набрати персонал і забезпечити обладнання та паливо, а чим ближче до лінії фронту доводиться працювати, тим складнішими стають такі завдання.⁹⁷ Міжнародним організаціям із строгими стандартами безпеки потрібні місяці на створення команд, які вони зможуть відправити в таке небезпечне середовище.

⁹⁵ Дотримання держстандартів у плануванні таких проектів зробило їх рівноцінними до аналогічних послуг з боку держави та конкурентоспроможними на державних тендерах. Такі проекти також базувалися на державних стандартах, оскільки передбачали можливий перехід від донорського до державного фінансування. Див., наприклад, «Соціальні контракти в Україні: сталість немедичних послуг пов'язаних з ВЛІ». USAID, Health Policy+, Perfar, вересень 2019.

⁹⁶ Інтерв'ю Кризової групи з менеджером міжнародної ГО, Дніпро, 18 липня 2022.

⁹⁷ Інтерв'ю Кризової групи зі старшим членом місії MOM в Україні, Київ, 23 червня 2022.

Забезпечуючи зарплату, захисне спорядження та страхування людям на місцях, які вже й так допомагають тим, хто у небезпеці, міжнародні організації можуть значно розширити охоплення та водночас збільшити можливості волонтерів, зменшивши свою залежність від неоплачуваної роботи.

Співпраця з громадянським суспільством може також пом'якшити і інші проблеми. Залучення його представників може допомогти заповнити відкриті посади як у державних установах, так і в міжнародних організаціях. Крім того, ГО які мають досвід роботи з попередніми хвилями переміщення, можуть проводити тренінги для державних службовців. Хоча іноземні донори і змагатимуться за найкращих працівників, вони повинні вирівняти зарплати в гуманітарній сфері таким чином, щоб не переманювати людей з життєво важливих галузей чи державних посад. Західні прихильники України також повинні заохочувати Київ прискорити ухвалення законопроекту про відкладення мобілізації гуманітарних працівників, який зараз очікує на розгляд парламенту.⁹⁸ Деякі міжнародні організації написали листи з проханням звільнити своїх місцевих співробітників від військової служби, але для цього немає правових підстав, тож існує постійний ризик втрати працівників на фронті.⁹⁹

Якщо міжнародним донорам варто було би докласти зусиль до зменшення бюрократичних та адміністративних перешкод у фінансуванні, то місцеві ГО можуть зробити дещо і з свого боку. Зокрема, українським ГО варто забезпечити прозорість у наданні допомоги ЗСУ і її відокремленості від допомоги цивільному населенню. Міжнародні організації ж мали би детальніше пояснити, чому розділення військової та гуманітарної допомоги є таким важливим і яким чином це впливає на гуманітарний доступ у майбутньому.

Доступ до підконтрольних Росії територій, а також до переміщених осіб залишатиметься для міжнародних організацій утрудненим.¹⁰⁰ Можливо, найбільше можна навчитися з попереднього досвіду Українського гуманітарного фонду. Він був створений в країні у 2019, об'єднавши джерела і дозволивши фінансувати проекти без прив'язки до країн-донорів, більшість із яких самопроголошена сепаратистська влада вважає змовниками своїх київських противників. До 2021 року цей фонд допомагав деполітизувати гуманітарну допомогу та розширював мережу місцевих партнерів, щоб можна було закрити критичні потреби за лінією розмежування між ЗСУ та сепаратистами.¹⁰¹ Отримати навіть такий обмежений доступ вдалося лише через п'ять років після початку військових дій у 2014. Тепер, коли бойові дії набули значно більшого масштабу, цей

⁹⁸ Проект закону 7381, «Про внесення зміни до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації дій в умовах воєнного часу для зміцнення економіки та обороноздатності держави», 17 травня 2022.

⁹⁹ Телефонне інтерв'ю Кризової групи з менеджером міжнародної громадської організації в Дніпрі, 18 липня 2022.

¹⁰⁰ Деніз Браун, координаторка гуманітарної допомоги ООН в Україні, заявила, що доступ до підконтрольних Росії територій, ускладнений для гуманітарних працівників відсутністю гарантій безпеки. Гуманітарні організації охопили лише один мільйон людей на окупованих територіях на відміну від дванадцяти мільйонів на контрольованих урядом територіях. «Лише невелика кількість гуманітарної допомоги доходить до українців на підконтрольних Росії територіях», «Голос Америки», 26 серпня 2022.

¹⁰¹ Український гуманітарний фонд, річний звіт 2021.

досвід може стати корисним в наданні допомоги людям на невідконтрольних урядових територіях.

Київ критикував Міжнародний комітет Червоного Хреста за нібито занадто тісну співпрацю з російськими військами. Україна, безсумнівно, виступатиме проти будь-якої домовленості між ООН і Росією, які, на її погляд легітимізують московську окупацію, особливо якщо врахувати, що Росія проголошує свою владу на захоплених територіях. Західні донори також швидше за все уникатимуть надання будь-якої допомоги, яка може бути витлумачена, як сприяння контролю Росії над українською територією. Попри це, прагнення покращити доступ до окупованих Росією районів є гуманітарним імперативом. Оскільки зима наближається, гуманітарні організації повинні вимагати від українського уряду дотримання обіцянок щодо підтримки громадян за лінією фронту.

Риторика Москви також може створити можливість тиску з метою покращення гуманітарного доступу. Росія неодноразово скаржилася на те, що установи ООН упереджені на користь України та не бачать страждань цивільного населення, яких, за її словами, завдають українські війська. Якщо Москва справді зацікавлена у висвітленні страждань цивільного населення в районах, які вона контролює, російська армія та призначені нею адміністрації повинні бути готові гарантувати безпеку персоналу організацій з надання допомоги та забезпечити йому доступ, зокрема з метою оцінки потреб.

Стимулювання згуртованості суспільства у підтримці ВПО також буде важливим у довгостроковій перспективі. У приймаючих громадах підтримка ВПО не повинна витіснити вразливих місцевих жителів. Визначаючи свої цільові групи, міжнародні організації з надання допомоги повинні ретельно оцінювати потреби та зосереджуватися на вразливості як на головному критерії, не розмежовуючи ВПО та місцеве населення.¹⁰² Західні донори могли би при наданні гранту поставити умову про охоплення також і незахищених місцевих жителів. Зосередження уваги на вразливості також може допомогти зменшити бюрократичну тяганину, оскільки організації з надання допомоги перевірятимуть лише чи потребують одержувачі допомоги, не з'ясовуючи звідки вони. Там, де міські адміністрації мали контракти на надання соціальних послуг з ГО, фінансування можна було би тимчасово перекрити з іноземних фондів, залишивши тим самим послуги доступними для місцевого населення.

Через схеми прямої допомоги українським обласним чи міським адміністраціям від західних колег, серед іншого могли би також фінансуватися центри зайнятості, де ВПО би пропонувалася перекваліфікація; збільшуватися існуючі субсидії бізнесам, які стимулювали би місцеві підприємства працевлаштовувати ВПО та створювати більше робочих місць. Спеціальна категорія таких субсидій могла б також поширюватися на чоловіків, які перебувають у підвищеному стані між переміщенням і можливою мобілізацією. Міським адміністраціям

¹⁰² Інтерв'ю Кризової групи з керівником програми міжнародної донорської організації, Варшава, 13 червня 2022. Така практика стала би реальним запровадженням ключового гуманітарного стандарту: «Надання неупередженої допомоги на основі потреб і можливостей громад та людей, які постраждали від кризи». Див. принцип 1.4 у «Довіднику Sphere: Гуманітарна харгія та мінімальні стандарти гуманітарного реагування, 2018».

ж пряма підтримка може також допомогти розширити можливості надання переміщеним особам допомоги у відновленні втрачених документів.

Хоча реєстрація бенефіціарів корисна у звітності, її обов'язковість може призвести до того, що надавачі допомоги відмовлятимуть особам без відповідних документів. Люди ж, які не впевнені чи залишаться там де є, чи вирушать далі, можуть відкладати реєстрацію для якої потрібно надто багато документів. Тому потрібно чітко роз'яснити, чи в деяких випадках, наприклад, телефонний номер може вважатися достатньою ідентифікацією для реєстрації бенефіціара. Там, де справді потрібні офіційні документи, варто також закласти більше коштів на юридичну допомогу спрямовану на швидке відновлення втрачених документів.

VI. Висновки

Хвиля українських біженців до європейських країн привернула найбільшу увагу ЗМІ, але криза внутрішнього переміщення є, як мінімум, такою ж серйозною. Україні треба знайти їжу, притулок та інші ресурси для підтримки ВПО за обставин, коли вона зазнає великих втрат, фізичного знищення та соціально-економічної шкоди, захищаючись від російського вторгнення. Наявних грошей і матеріалів недостатньо для величезного виклику, тим паче наближається зима і існує можливість ще більшого масового переміщення, якщо бойові дії охоплять інші частини країни або ж базові послуги перестануть працювати в прифронтових районах. «Ми вже не задовольняємо всіх потреб, а вони з часом збільшуватимуться, – сказав високопосадовець ООН, – це мене дуже непокоїть».¹⁰³

Переживши нещодавню кризу переміщення, Україна розвинула потужну законодавчу базу та інституції, а також немало ноу-хау, необхідних для забезпечення сталої гуманітарної допомоги. Для максимальної ефективності та інклюзивності необхідне нарощення та розширення існуючих можливостей через нові форми співпраці між українською державою та громадянським суспільством, щоб охопити і тих людей, які раніше опинилися покинутими напризволяще.

Київ/Варшава/Брюссель, 26 вересня 2022

¹⁰³ Інтерв'ю Кризової групи зі старшим чиновником ООН, Київ, 24 червня 2022.



International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 235, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.