

ОТЧЕТ

об оценке потребностей целевых групп социальных программ, осуществляемых общественной организацией «Союз Самаритян Украины. Киевское Объединение»

Оглавление

| | |
|---|----|
| 1. Вопросы оценки | 1 |
| 2. Методика оценки | 1 |
| 3. Потребности представителей уязвимых групп из числа ВПЛ | 2 |
| 4. Ответы на вопросы оценки | 19 |

1. Вопросы оценки

- 1) В состоянии ли вынужденно перемещенные лица (ВПЛ), относящиеся к незащищенным слоям населения (инвалиды 1-2 группы, малообеспеченные многодетные семьи, одинокие матери/отцы, пенсионеры старше 65 лет с минимальными пенсиями) и проживающие в Киеве и Киевской области, Чернигове и Черниговской области, Полтаве и Полтавской области, Харькове и Харьковской области, Днепре и Днепропетровской области, в Сумах и Сумской области, а также в подконтрольных Украине районах Донецкой и Луганской областей, самостоятельно обеспечить себя минимально необходимыми продуктами питания и медикаментами?
- 2) Приведет ли прекращение гуманитарной помощи, оказываемой в рамках проекта «Меры по оказанию экстренной помощи в Украине внутренне перемещенным лицам и лицам, пострадавшим в результате конфликта», к значительному ухудшению положения указанных категорий населения? Приведет ли такая отмена к применению гражданами указанных категорий негативных стратегий выживания или к ситуациям, угрожающим жизни указанных категорий населения?
- 3) Есть ли альтернативные пути оказания помощи указанным категориям населения, такие как меры по борьбе с бедностью, меры по созданию рабочих мест, поддержке мелкого предпринимательства? Могут ли такие меры привести к улучшению положения указанных категорий населения и обеспечению их минимальными средствами, необходимыми для сохранения жизни?
- 4) Является ли поддержка со стороны государства, оказываемая указанным категориям граждан, достаточной для обеспечения их жизнеспособности (обеспечение минимумом, необходимым для сохранения жизни)?
- 5) Отличается ли существенно положение ВПЛ, проживающих в контролируемых властями Украины районах Донецкой и Луганской областей, и ВПЛ, проживающих в регионах Украины, указанных в вопросе № 1?

2. Методика оценки

Методика оценки сформирована с учетом целей и вопросов оценки, а также сроков проведения оценки.

- 1) Цель оценки - выявить потребности целевых групп социальных программ Киевского Объединения Союза Самаритян Украины;
- 2) Вопросы оценки заданы заказчиком оценки;

3) Сроки проведения оценки – с 15 сентября до 9 октября 2017 года.

В связи с тем, что время оценки – меньше 1 месяца, выбирались только те методы оценки, которые возможно использовать в такие сжатые сроки.

Методика оценки включает:

- 1) качественный анализ нормативно-правовой базы и официальных документов органов власти Украины;
- 2) качественный анализ материалов - официальных документов и исследований международных организаций: Организации объединенных наций и созданных ею структур, Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции, Международной организации труда;
- 3) качественный анализ материалов научно-практических конференций, посвященных проблемам и потребностям вынужденных переселенцев;
- 4) качественный анализ приоритетов грантовых программ благотворительных организаций, которые оказывают помощь вынужденным переселенцам в Украине;
- 5) вторичный анализ материалов социологических исследований проблем и потребностей вынужденных переселенцев: 1) социологические исследования, проведенные авторами данного отчета; 2) социологические исследования, проведенные другими авторами, в том числе Киевским объединением Союза Самаритян Украины. Вторичный анализ предусматривал в том числе сравнительный анализ результатов различных исследований положения вынужденных переселенцев в Украине;
- 6) комплекс статистических методов изучения отчетов и иных материалов Киевского объединения Союза Самаритян Украины;
- 7) экспертные оценки;
- 8) метод социологической триангуляции – проверки результатов, полученных одним методом, с помощью другого метода/методов.

3. Потребности представителей уязвимых групп из числа ВПЛ

Оценка потребностей представителей уязвимых групп из числа ВПЛ проведена в соответствии с вопросами оценки.

Вопрос 1: *В состоянии ли ВПЛ, относящиеся к незащищенным слоям населения и проживающие в Киеве и Киевской области, Чернигове и Черниговской области, Полтаве и Полтавской области, Харькове и Харьковской области, Днепре и Днепропетровской области, в Сумах и Сумской области, а также в подконтрольных Украине районах Донецкой и Луганской областей (инвалиды 1-2 группы, малообеспеченные многодетные семьи, одинокие матери/отцы, пенсионеры старше 65 лет с минимальными пенсиями), самостоятельно обеспечить себя минимально необходимыми продуктами питания и медикаментами?*

В целях нашего исследования важно уточнить, что не все члены семей ВПЛ покинули места прежнего проживания. Министерство социальной политики Украины по состоянию на 2 октября 2017 года поставило на учет 1 миллион 596 тысяч 644 вынужденных переселенца (по информации официального сайта министерства).¹ По данным Министерства социальной политики на эту же дату, на учет были поставлены 1 миллион 288 тысяч 658 семей переселенцев. Таким образом, среднее количество членов семьи у этой категории граждан Украины – около 1,2. Результаты исследований авторов данного отчета также указывают на то, что с оккупированных территорий обычно уезжают не все члены семьи. Таким образом, значительная часть вынужденных переселенцев – это одиночки. Анализ структуры семей ВПЛ в Украине подтверждает общемировую практику вынужденных переселений: среди переселившихся значительная часть – разделенные

¹ Обліковано 1 596 644 переселенці. 02.10.2017//Офіційний сайт Мінсоцполітики. <http://www.msp.gov.ua/news/14003.html>.

семьи. Некоторые члены семьи смогли выехать, однако другие вынуждены были остаться на прежнем месте жительства. Это снижает адаптивные возможности таких людей на новом месте жительства, усиливает их зависимость от негативных перемен, таких, как потеря основного источника дохода, болезнь и т.д.

Некоторые актуальные для оценки потребностей документов подготовлены по поручению Организации Объединенных Наций. Гуманитарная группа Украины и стран-партнеров разработала «Обзор гуманитарной ситуации: анализ потребностей и реагирования. Январь – май 2017»²: «Гибель людей, ранения и снижение благосостояния пострадавшего от конфликта населения, в сочетании с повреждением медицинских учреждений продолжает вызывать обеспокоенность. Наиболее уязвимые люди, как и раньше, имеют ограниченный доступ к медицинским услугам... Негативное влияние конфликта увеличивает риски возникновения психических заболеваний, а люди, которые страдают от психических расстройств, нуждаются в доступе к необходимой помощи. Необнаруженные вовремя и нерешенные должным образом психические расстройства могут иметь серьезные и долгосрочные последствия, в частности, усугубление инвалидности и социальных проблем. Существуют схожие опасения относительно неинфекционных заболеваний и травм. Без принятия немедленных мер, включая неотложные интервенции при необходимости и надлежащую реабилитацию, существует высокий риск увеличения смертности и заболеваемости... Недостаточное финансирование грозит уязвимым группам населения, страдающим от дефицита продовольствия. В частности, это пожилые люди, люди с проблемами со здоровьем и возглавляемые женщинами семьи с детьми. Отсутствие доступа к продуктам питания остается проблемой на подконтрольных Правительству территориях (ППТ) (где 220 000 человек страдают от острого или умеренного дефицита продовольствия)». Необходимо особо подчеркнуть, что вывод о дефиците продовольствия для 220 000 представителей уязвимых групп распространяется на всю территорию Украины, помимо линии разграничения, поскольку далее Обзор фиксирует следующее: на территориях вдоль «линии разграничения» и неподконтрольных правительству Украины территориях (НППТ) 401 000 людей страдают от дефицита продовольствия.

Подготовленный Гуманитарной группой обзор содержит обобщения и выводы, которые необходимо учитывать при планировании гуманитарной помощи ВПЛ. Так, 32 % ВПЛ страдают от посттравматического синдрома в результате конфликта, а 74 % нуждающихся в психологической помощи ВПЛ не получили ее. Данный факт важен для прогноза состояния здоровья ВПЛ в ближайшем будущем. С высокой вероятностью можно предполагать рост заболеваний, имеющих психосоматическую основу и, соответственно, увеличение потребности в медицинской помощи. Фактором ухудшения доступности к продовольствию является продовольственная инфляция. По сведениям Обзора, в январе 2017 г. продовольственная инфляция составляла 3 %, в мае она составляла уже 10,6 %. Данный фактор ухудшает положение главным образом малообеспеченных групп населения.

Количество вынужденных переселенцев в Украине, относящихся к наиболее уязвимым группам, уже было оценено специальной Гуманитарной группой при подготовке по инициативе ООН и Кабинета министров Украины Плана гуманитарного реагирования (ПГР) на 2017 год: 0,3 млн вынужденных переселенцев на территории, контролируемой властями Украины, относятся к наиболее уязвимым группам и требуют жизненно необходимых гуманитарных интервенций³. Из них около 200 000 – взрослые (от 18 до 59 лет), в том числе 60 % - женщины и 40 % - мужчины; около 40 000 – дети (до 18 лет), в том

² Обзор гуманитарной ситуации: анализ потребностей и реагирования. Январь – май 2017// https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ukraine_humanitarian_overview_jan_may-2017_20170629_ru.pdf.

³ План гуманитарного реагирования - 2017. Листопад 2016// Сайт Министерства по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц. http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/humanitarian_response_plan_2017_ukr.pdf.

числе 49 % - женщины и 51 % - мужчины; около 80 000 – лица старшего возраста (свыше 59 лет), в том числе 64 % - женщины и 36 % - мужчины. ПГР является концептуальным документом, он отражает общее понимание кризиса Гуманитарной группой страны, учитывая наиболее острые гуманитарные потребности и оценку количества людей, которым нужна помощь. ПГР представляет собой консолидированную фактологическую базу, которая используется при совместном стратегическом планировании реагирования на кризис. Таким образом, ПГР нужно рассматривать как ориентир для всех гуманитарных организаций, участвующих в оказании помощи вынужденным переселенцам в Украине.

ПГР 2017 г. признает рост потребности в обеспечении дохода, поскольку многие люди исчерпали собственные механизмы преодоления кризиса. Это непосредственно касается представителей уязвимых групп. Накопленные ими и привезенные при переселении средства к 2017 г. закончились.

План гуманитарного реагирования выделяет категории людей, требующих определенных видов помощи. На контролируемой властями Украины территории 200 000 человек нуждаются в продовольствии и обеспечении доходов, 500 000 человек – в охране здоровья и продовольствии, 800 000 – в воде, средствах санитарии и гигиены. Проблемы обеспечения гуманитарной помощи для нуждающихся вынужденных переселенцев осложняются тем, что, по мнению авторов ПГР, возможности правительства координировать деятельность по предоставлению гуманитарной помощи находятся в зародышевом состоянии. Слабость координации гуманитарной деятельности приводит к тому, что вне сферы внимания власти и сотрудничающих с ней гуманитарных организаций оказываются вынужденные переселенцы, нуждающиеся в поддержке для того, чтобы избежать негативных практик выживания.

ПГР констатирует, что среди людей, страдающих от дефицита продовольствия, 160 000 получают общую продовольственную помощь, что улучшит их доступ к продуктам питания с учетом критериев уязвимости. Таким образом, программа продовольственной, координируемая властями Украины, способна обеспечить продовольствием далеко не всех вынужденных переселенцев, которые нуждаются в такой помощи. Это требует участия в предоставлении продовольственной помощи уязвимым группам вынужденных переселенцев других благотворительных организаций, не включенных в координируемую властями и ООН программу.

Кластер (направление) продовольственной помощи ООН для вынужденных переселенцев предполагает обеспечение срочной продовольственной помощи не всем, а лишь наиболее уязвимым слоям ВПЛ, чтобы удовлетворить ежедневные потребности в продовольствии и избежать негативных практик выживания. Данная стратегия адекватна сложившейся в 2017 г. ситуации и может быть использована также другими благотворительными организациями.

Чрезвычайно важно, что кластер (направление) охраны здоровья ООН предполагает предоставление медицинских услуг только в зоне конфликта: «Реагирование кластера будет направлено на наиболее уязвимые слои населения на пострадавших от конфликта территориях: люди в труднодоступных районах по всей «линии размежевания» и на НПУТ (неконтролируемые правительством Украины территории)». При этом ПГР признает наличие острой потребности в доступе к медицинским услугам у вынужденных переселенцев на контролируемой территории: требуется помощь 2,2 млн человек, но она будет предоставлена лишь 1,1 млн человек. Ограниченность возможностей власти и ООН в предоставлении такой помощи предполагает участие в организации медицинской помощи вынужденным переселенцам также других благотворительных организаций, не включенных непосредственно в программы ООН и Кабинета министров.

Таким образом, в соответствии с ПГР, ООН и Кабинет министров Украины признают следующее:

1. Среди вынужденных переселенцев выделяются уязвимые группы по критерию наличия особых потребностей.
2. Численность представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев на подконтрольной властям Украины территории – около 300 000 человек, то есть около 17,5 % всех зарегистрированных ВПЛ.
3. Представители уязвимых групп нуждаются в гуманитарных интервенциях, то есть в помощи для обеспечения первоочередных потребностей, обеспечивающих выживание.
4. Представители уязвимых групп, как правило, не обеспечили себе на новом месте жительства достаточные источники доходов, в связи с чем их потребность в обеспечении доходов усилилась.
5. Представители уязвимых групп среди вынужденных переселенцев продолжают зависеть от внешней помощи, в том числе продовольственной.
6. Программа продовольственной помощи, координируемая властями Украины и ООН, не обеспечивает продовольствием всех нуждающихся в этом представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев.
7. Программа медицинской помощи, координируемая властями Украины и ООН, не обеспечивает необходимыми медицинскими услугами всех нуждающихся в этом представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев.
8. Отсутствие внешней гуманитарной помощи представителям уязвимых групп означает для них либо угрозу жизни, либо переход к негативным (антисоциальным) практикам выживания.

Вопрос 2: *Приведет ли прекращение гуманитарной помощи, оказываемой в рамках проекта «Меры по оказанию экстренной помощи в Украине внутренне перемещенным лицам и лицам, пострадавшим в результате конфликта», к значительному ухудшению положения указанных категорий населения? Приведет ли такая отмена к применению гражданами указанных категорий негативных стратегий выживания или к ситуациям, угрожающим жизни указанных категорий населения?*

Ранее уже были проведены специальные исследования особых потребностей представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев, которые позволяют сделать выводы о роли гуманитарной помощи для представителей уязвимых групп из числа ВПЛ.

С апреля по июль 2015 г. в Донецкой, Запорожской, Луганской и Харьковской областях Украины реализовывался проект «Миссия по мониторингу соблюдения прав вынужденных переселенцев-людей с ограниченными физическими возможностями «Вместе Мы Можем»⁴.

Данная инициатива стала возможной благодаря совместным усилиям общественной организации «Фонда прав человека» (г. Киев) и «Фонда Абилис» (Финляндия) с активным участием 12 национальных общественных организаций. На протяжении четырех месяцев интенсивной работы был разработан инструментарий мониторинга, проведен тренинг мониторинговых команд, выполнен опрос 250 вынужденных переселенцев – людей с ограниченными физическими возможностями, переселенцев – людей с ограниченными физическими возможностями, обобщены результаты и подготовлен финальный отчет.

Исследовательская группа проекта «Вместе Мы Можем» пришла к важным выводам: итоги мониторинга показали наличие существенных проблем в реализации прав вынужденных переселенцев-инвалидов. В настоящее время вопросы соблюдения прав и

⁴ Вынужденные переселенцы-инвалиды: полноправные граждане или ненужная обуза для Украины? 03.08.2015//Human Rights Foundation. <http://www.uhrf.org/index.php/2016-02-09-09-37-04/top-news/98-2015-07-28-19-35-31>.

помощи вынужденным переселенцам поднимаются достаточно часто. Однако, такая уязвимая группа, как люди с инвалидностью, обычно отдельно не выделяется. И это при том, что любой человек с инвалидностью, к сожалению, сталкивается с достаточно большим числом проблем в своей жизни. Когда же такой человек лишается жилья, привычного окружения и среды, вынужденно переезжает в другое место – проблемы и сложности увеличиваются в разы, но на это далеко не всегда государство обращает надлежащее внимание.

Сегодня люди с инвалидностью сталкиваются с существенными барьерами в реализации своих прав, а большинство из них вынуждено постоянно находиться дома или оказывается в закрытой системе психоневрологических интернатов. Общество не всегда готово принять таких людей, считает их нетрудоспособными, а они в силу своих особенностей не могут быстро адаптироваться к обществу и условиям труда, предлагаемым работодателями. Результат – отсутствие перспектив и возможностей для развития, нивелирование личности, дезадаптация, в худшем случае – пополнение маргинальных слоёв общества. Члены семей также психологически и экономически страдают от сложившейся ситуации. А при вынужденном переселении наладить нормальную жизнь на новом месте человеку с инвалидностью крайне сложно, иногда – практически невозможно.

Основными проблемами людей с инвалидностью из числа вынужденных переселенцев являются:

Отсутствие места проживания – это основная проблема, которая возникла в результате смены места жительства у людей с инвалидностью из числа ВПЛ. По информации, полученной от администраторов мест компактного проживания ВПЛ, именно люди с инвалидностью и другие представители мало защищенных социальных групп (одиноким пожилые люди, одинокие мамы с детьми) составляют большинство в таких поселениях.

Доступ к медицинским услугам – это вторая по важности проблема для людей с инвалидностью из числа ВПЛ. Эта категория граждан, по сути, не имеет как необходимого доступа к таким услугам, так и средств на оплату лечения. Отсутствие у ряда людей с инвалидностью необходимых документов делает невозможным даже простое обращение в медицинское учреждение за консультацией, не говоря о получении жизненно важных реабилитационных средств. В большинстве случаев местные лечебные учреждения не готовы к увеличению числа пациентов с инвалидностью за счет ВПЛ.

Право на социальное обеспечение, оформление и получение выплат также нарушается достаточно часто. В настоящее время отсутствует четкий порядок постановки на учет территориальными органами здравоохранения взрослых и детей с инвалидностью по месту регистрации их проживания для бесплатного обеспечения средствами реабилитации и его скорейшего внедрения. Индексация социальных выплат людям с инвалидностью из числа ВПЛ и приведение реальных доходов этой категории граждан в соответствии с прожиточным минимумом не проводится. То есть, практически все люди с инвалидностью ВПЛ автоматически оказываются за чертой бедности.

Доступность объектов инфраструктуры и мобильность. Показательно, что в результате мониторинга получена совершенно разная оценка оснащения объектов социальной инфраструктуры приспособлениями для доступа к ним людей с инвалидностью и других маломобильных групп населения. Сами люди с инвалидностью в большинстве случаев указали на непригодность инфраструктуры к их потребностям, в то время, как органы власти и местного самоуправления считают их достаточными.

Коммуникация и отношение окружающих. Было установлено, что практика компактного размещения ВПЛ может привести к созданию так называемого «искусственного гетто».

Изолированность ВПЛ и самоизоляция инвалидов может стать причиной дополнительной напряженности в обществе.

Таким образом, исследование в рамках проекта «Миссия по мониторингу соблюдения прав вынужденных переселенцев – людей с ограниченными физическими возможностями «Вместе Мы Можем» продемонстрировало особую остроту ряда проблем у представителей такой уязвимой группы, как ВПЛ – люди с инвалидностью. Вынужденное переселение лишает человека собственного жилья, обустроенной среды обитания (квартира со специальными приспособлениями, пандусы у дома или подъезда и т.д.) и заработков, дополняющих социальные пособия. Для человека с ограниченными физическими возможностями восстановление этих факторов выживания значительно более сложно по сравнению с ВПЛ, не имеющими ограничений. Вынужденным переселенцам с инвалидностью сложнее заработать средства на покупку жилья, на приспособление среды обитания к своим потребностям. В результате период адаптации у таких людей неизбежно затягивается, что предполагает необходимость внешней поддержки.

«Союз Самаритян Украины Киевское Объединение» провел в феврале – марте 2016 г. опрос представителей целевых групп проекта «Меры по оказанию необходимой помощи внутренним, вынужденным переселенцам и пострадавшим в результате конфликта лицам в Киевской, Черниговской, Полтавской, Сумской, Харьковской, Днепропетровской, подконтрольных Украине территориях Донецкой и Луганской областей». Результаты данного опроса имеют особую важность для данной оценки, поскольку представляют мнение представителей целевых групп проекта. Опрос был проведен в Киеве и Киевской области, всего опрошено 2 000 человек. Организаторы опроса приняли меры для обеспечения объективности результатов – опрос был анонимным для респондентов. Опрашивались только представители социально уязвимых групп:

1. Люди с инвалидностью I-II группы.
2. Одиноким родители, у которых есть дети с инвалидностью.
3. Многодетные семьи.
4. Пенсионеры старше 65-ти лет.
5. Опекуну детей, потерявших родителей.

Таблица 1

Результаты опроса о важнейших потребностях представителей социально уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев, 2016 г.

| №№ | Вопрос | Да | Нет | Другое |
|----|-------------------------------------|--------|--------|--------|
| 1 | Поиск жилья | 90,0 % | 6,0 % | 4,0 % |
| 2 | Продукты питания | 79,8 % | 16,1 % | 4,1 % |
| 3 | Трудоустройство | 67,3 % | 22,7 % | 10,0 % |
| 4 | Деньги на возвращение домой | 17,8 % | 41,1 % | 41,1 % |
| 5 | Теплые вещи | 62,5 % | 27,2 % | 10,3 % |
| 6 | Медицинская помощь | 79,3 % | 15,0 % | 5,7 % |
| 7 | Государственная денежная помощь | 87,7 % | 7,4 % | 4,9 % |
| 8 | Устраивает ли процедура регистрации | 65,2 % | 25,8 % | 9,0 % |

| | | | | |
|----|--|--------|--------|--------|
| 9 | Устраивает ли процедура получения государственной денежной помощи | 41,7 % | 48,6 % | 9,7 % |
| 10 | Получали ли государственную помощь на лечение жизненно необходимыми средствами лиц, имеющих хронические заболевания (онкология, диабет, наркозависимость, ВИЧ-инфекция, туберкулез, бронхиальная астма, психические заболевания, ревмозаболевания) | 8,7 % | 47,4 % | 43,9 % |

В ходе вторичного анализа результатов данного опроса авторы отчета учитывали, что получатели любого вида помощи склонны исходить только из собственных интересов и преувеличивать потребности в этой помощи. В то же время, последний вопрос из опросного списка сформулирован не как вопрос субъективной оценки потребности, а вопрос установления факта: «Получали ли государственную помощь на лечение?». Распределение ответов на него говорит о крайне низком уровне государственной поддержки представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев в доступе к медицинским услугам.

Данный опрос позволяет сформировать рейтинг потребностей представителей уязвимых групп из числа ВПЛ, поскольку на рейтинговые позиции субъективность мнений получателей помощи и дефектность формулировок некоторых вопросов не оказывают влияния. Киевское отделение Союза Самаритян Украины не предоставляло жилье в рамках своего проекта и не имело отношения к государственной денежной помощи. Среди других потребностей респондентов первые два места занимают потребности в продуктах питания и в медицинской помощи. Такая структура потребностей объективно характерна для представителей социально уязвимых групп. Эти люди реже, чем другие, говорят в ходе опросов и интервью о высокой актуальности для них трудоустройства или собственного бизнеса в силу непреодолимых ограничений: плохого состояния здоровья, отсутствия времени в связи с занятостью маленькими детьми, неконкурентоспособностью на рынке труда в связи с возрастом. Таким образом, даже при высокой мотивации к трудоустройству или началу собственного дела, для многих представителей социально уязвимых групп эти возможности недоступны. Представители этих групп нуждались в помощи на месте предыдущего проживания, и после переезда потребность в такой помощи возрастает. Это определено изменением структуры расходов на новом месте жительства: отсутствие собственного жилья вынуждает арендовать его. По экспертной оценке председателя Всеукраинской организации по делам вынужденных переселенцев Оксаны Ермишиной, около 95 % вынужденных переселенцев арендуют жилье за собственные средства, и примерно 5 % живут в местах компактного проживания.⁵ Стоимость аренды жилья в Украине чрезвычайно высока относительно уровня заработной платы наемных работников. В результате значительная часть невысоких доходов вынужденных переселенцев из уязвимых групп уходит на арендную плату, сокращая другие расходы – на питание, медицинские услуги и другое.

С марта 2016 г. по февраль 2017 г. в рамках проекта Правительства Германии UKR 1602 было закуплено и распределено в проектных регионах 700 тонн сертифицированных продуктов питания, предметов гигиены и детского питания. Приобретено и распределено 8650 комплектов теплых одеял и постельного белья. Оказана помощь:

⁵ Стадник Галина Житло для переселенців: допоможи собі сам. 07.03.2016// Deutsche Welle. <http://www.dw.com/uk>.

- продуктами и гигиеническими наборами для детей и взрослых, детским питанием и памперсами, одеялами и постельным бельем - 101 136 лиц льготных категорий;
- школьными наборами - 1750 детей;
- первичной медицинской помощью, медикаментами и средствами ухода - 10352 лицам льготных категорий;
- проведение квалифицированными специалистами тренингов по тематикам: поддержание состояния здоровья, уход за больными, общие социальные услуги, поможет указанным лицам интегрироваться в местные рынки труда - 166 участников;
- новогодними подарками обеспечено 1750 детей⁶.

Некоторые организации, осуществляющие проекты предоставления благотворительной помощи социально уязвимым группам ВПЛ, осуществляют анализ потребностей и результатов такой помощи. Результаты этого анализа могут быть использованы в ходе оценки потребностей целевой группы. Так, благотворительная организация (БО) «Харьковские Самаритяне» с 2014 года совместно с Союзом Самаритян Украины при поддержке ASB Германии за счет средств, выделяемых правительством ФРГ, оказывает гуманитарную помощь вынужденно перемещенным лицам в Украине продуктами наборами, средствами гигиены, а также медикаментами. Организация выполняет эту программу в 4 областях (Харьковской, Днепропетровской, подконтрольные Украине территории Донецкой и Луганской областей). Пропорциональное распределение гуманитарной помощи среди ВПЛ осуществляется исходя из общего количества официально зарегистрированных и фактически проживающих льготных категорий ВПЛ по регионам реализации проекта.

В настоящее время БО «Харьковские Самаритяне» распределяют 2000 продуктовых и гигиенических наборов для взрослых и 450 для детей в названных выше областях Украины.

Сотрудники БО «Харьковские Самаритяне», которые приобрели в ходе практической работы по предоставлению гуманитарной помощи значительный экспертный потенциал, пришли к следующим заслуживающим доверия выводам: «Донецкая и Луганская области имеют наибольшее количество зарегистрированных ВПЛ. Это обусловлено тем, что люди вынуждены проходить регистрацию на подконтрольной Украине территории для оформления и получения украинских пенсий недалеко от мест своего фактического проживания. Но реально основная часть граждан возвращается обратно в свои квартиры и дома на оккупированные территории, т.к. они не могут надолго оставлять своё жилье на неподконтрольных Украине территориях из-за высокого риска его потери (рейдерский захват, перепродажа «по законам» местных властей). Те ВПЛ, кто действительно проживает на подконтрольной Украине территории, либо уже не имеют своего жилья вследствие разрушения его из-за обстрелов, либо имеют жилье непосредственно в зоне проведения боевых действий и из-за угрозы жизни не могут вернуться.

Так, например, в ходе реализации проекта, БО «Харьковские Самаритяне» установлено следующее количество постоянно проживающих льготных категорий ВПЛ:

по Луганской области:

- в г. Старобельске и его районе 500 человек,
- в г. Рубежном 200 человек,
- в г. Кременная 50 человек,

⁶ Описовий звіт проекту UKR1602 «Заходи щодо надання найнеобхіднішої допомоги внутрішнім, вимушеним переселенцям та постраждалим внаслідок конфлікту особам у Київській, Чернігівській, Полтавській, Сумській, Харківській, Дніпропетровській, підконтрольних Україні Донецькій та Луганській областях». 2017.

- в г. Северодонецке 300 человек.

По Донецкой области:

- г. Лиман и поселок Новосёловка – 300 человек,

- г. Святогорск –200 человек,

- г. Славянск –300 человек,

- г. Краматорск –500 человек,

- г. Дружковка –400 человек,

- г. Константиновка –300 человек,

- г. Бахмут –200 человек,

- г. Торецк –200 человек.

В это же время, реально нуждающихся людей из числа постоянно проживающих ВПЛ в Харькове и области значительно больше, чем в Донецкой и Луганской областях. Такая же картина и в Днепропетровской области и других регионах, охваченных проектом. В основном это нетрудоспособные граждане, которые не могут трудоустроиться по состоянию здоровья или по возрасту».

Экспертами БО «Харьковские Самаритяне» был сделан важный вывод о причинах присутствия значительного количества ВПЛ в крупных городах: «Большая численность реально живущих льготных ВПЛ в крупных городах, таких как Киев, Харьков и Днепр обусловлена широкой инфраструктурой медицинского обслуживания, что жизненно необходимо людям с инвалидностью, детям с хроническими заболеваниями, людям преклонного возраста. Многие ВПЛ вынуждены были уезжать в те города, где смогли трудоустроиться доктора, которые их оперировали и лечили (операции на сердце, сахарный диабет, туберкулез, онкология, травматология и ортопедия)». Эта причина относится к категории объективных. ВПЛ вынуждены жить в городах, где они могут получить необходимые для сохранения жизни медицинские услуги. Вывод экспертов БО «Харьковские Самаритяне» был проверен материалами индивидуальных интервью, взятых Л. Пыльгун и М. Саввой по проекту School of Geography, Earth and Environmental Studies of University of Birmingham «Украинская трагедия: последствия перемещения людей с территории военных действий»: в ряде интервью респонденты говорили о том, что в регионах Украины, помимо Донецкой и Луганской областей, нет врачей-специалистов по ряду профессиональных шахтерских заболеваний. В связи с этим ВПЛ с такими заболеваниями вынуждены выбирать для проживания те города, куда переехали соответствующие специалисты.

В регионах реализации проекта UKR 1602 было зарегистрировано 1 457 233 вынужденных переселенца. Таким образом, в ходе проекта помощь была оказана не более чем 8 % всех вынужденных переселенцев. Гуманитарной группой ООН и Кабинета министров Украины на основе сведений Минсоцполитики Украины был осуществлен анализ соотношения количества представителей наиболее уязвимых групп, требующих гуманитарных интервенций, в общем массиве ВПЛ: из 1 млн 700 тысяч зарегистрированных ВПЛ к наиболее уязвимым группам, требующим гуманитарной помощи, относится 0,3 млн. человек.⁷ Следовательно, примерно 17,5 % всех ВПЛ в Украине относятся к уязвимым группам. Этот показатель стабилен для всех областей. Он может отличаться лишь на уровне муниципалитетов в результате случайностей, например, поселения в каком-либо муниципальном образовании компактной группы уязвимых ВПО. В силу закона больших чисел на уровне области данный показатель

⁷ План гуманітарного реагування - 2017. Листопад 2016// Сайт Міністерства по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц. http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/humanitarian_response_plan_2017_ukr.pdf.

выравнивается. Можно уверенно констатировать, что в ходе проекта UKR 1602 помощь предоставлялась не всем ВПЛ, которые объективно нуждались в ней. Более того, в силу ограниченности ресурсов проекта в ходе его выполнения были введены новые правила предоставления гуманитарной помощи: продовольственные наборы гарантировались только людям с I группой инвалидности и детям с инвалидностью. Представители других целевых групп проекта (Люди с инвалидностью II группы; одинокие матери/ родители; малообеспеченные многодетные семьи; пенсионеры старше 65-ти лет с минимальными пенсиями) могли получить продуктовые наборы только при их наличии, то есть при условии, что они остались после выдачи приоритетным категориям.

Анализ приоритетов грантовых программ для вынужденных переселенцев подтверждает наличие особых проблем и потребностей у переселенцев-представителей уязвимых групп.

Грантовые конкурсы с 2014 г. включают в качестве приоритета предоставление помощи представителям уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев. В частности, Международная организация по миграции при поддержке Евросоюза и Германии в 2014 – 2015 гг. предоставила разовые денежные выплаты более 5300 уязвимым семьям и отдельным лицам с особыми потребностями в Харьковской области⁸. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в рамках программы финансовой помощи для ВПЛ 2014 – 2015 гг. в Днепропетровской и Запорожской областях, городах Киеве и Мариуполе работало только с представителями социально уязвимых групп:

- многодетные семьи (с тремя или более детьми);
- люди с инвалидностью, пенсия которых составляет ниже 1,5 прожиточных минимумов (в период реализации программы 1 423,5 грн.) для лиц, утративших трудоспособность;
- родители-одиночки;
- беременные женщины.⁹

К 2017 г. проблемы многих представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев не были решены. Решение подобных проблем включается в приоритеты конкурсов 2017 года, проводимых в Украине. Так, грантовая программа поддержки инициатив вынужденных переселенцев КрымСОС и Агентства ООН по делам беженцев предполагает такой приоритет, как «оказание поддержки женщинам и решение проблемы гендерно-обусловленного насилия, а также защиты людей с особыми потребностями и других социально незащищенных групп населения».¹⁰

Вопрос 3: *Есть ли альтернативные пути оказания помощи указанным категориям населения, такие, как меры по борьбе с бедностью, меры по созданию рабочих мест, поддержке малого предпринимательства? Могут ли такие меры привести к улучшению положения указанных категорий населения и обеспечению их минимальными средствами, необходимыми для сохранения жизни?*

Для зарубежных и международных организаций, имеющих опыт работы с беженцами и вынужденными переселенцами, уже на начальном этапе миграционного потока из Донецкой и Луганской областей была очевидна актуальность стратегии, много раз апробированной в других странах: поддержка, стимулирующая самостоятельное решение

⁸ Международная организация по миграции окажет помощь 20 тыс. переселенцев в Украине и откроет офис в Харькове. 15.12.2014//Интерфакс-Украина. <http://interfax.com.ua/news/general/239882.html>.

⁹ Програма фінансової допомоги для внутрішньо переміщених осіб//UNHCR. The UN Refugee Agency. http://unhcr.org.ua/uk/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=1506.

¹⁰ КрымСОС и Агентство ООН по делам беженцев продолжают грантовую программу поддержки инициатив переселенцев. 03.04.2017//<http://CrimeaSOS.krymsos.com/ru/settlers/news/krimsos-i-agentstvo-oon-u-spravakh-bizhentsiv-prodovzhuyut-grantovu-programu-pidtrimki-initsiativ-pereselentsiv>.

проблем, предоставляется всем вынужденным переселенцам, а материальная долгосрочная помощь – только представителям социально уязвимых групп.

Для трудоспособных взрослых ВПЛ, имеющих возможность распоряжаться своим временем (не заботящихся о маленьких детях, немобильных родственниках и т.д.), альтернативные (помимо внешней материальной помощи) пути доступа к ресурсам являются реальной возможностью обеспечения своих потребностей и в перспективе – восстановления социально-экономического статуса. К таким путям относятся:

- поддержка самозанятости ВПЛ, например, создание условий для малого предпринимательства;
- создание новых рабочих мест для трудоустройства ВПЛ.

Ряд работающих с ВПЛ в Украине организаций реализуют проекты, направленные на поддержку самозанятости (предоставление оборудования для ведения малого бизнеса), развитие человеческого потенциала, овладение новыми актуальными навыками, превращение увлечения в профессию и т.д. Эта стратегия приносит позитивные результаты. По итогам оценок социальных проектов такой направленности Л. Пыльгун и М. Саввой в 2015 – 2016 гг., эти проекты позволяют достичь следующих позитивных изменений:

- 1) усиливают уверенность бенефициаров в своих возможностях изменить свою жизнь и жизнь членов своих семей к лучшему;
- 2) активизируют бенефициаров в поиске новых возможностей для заработков и восстановления социально-экономического статуса;
- 3) демонстрируют, что бенефициары нужны кому-то, что их не оставили наедине с их проблемами;
- 4) позволяют бенефициарам получить новую важную для адаптации информацию;
- 5) дают возможность познакомиться с другими вынужденными переселенцами, и в ряде случаев это общение приводит к началу сотрудничества или дружбы;
- 6) дают возможность более успешно продолжить бизнес, который уже велся бенефициаром;
- 7) дают возможность начать новый бизнес;
- 8) дают возможность начать процесс превращения личного хобби в источник заработка;
- 9) позволяют структурировать (в ходе разработки бизнес-плана) идеи по поводу способов обеспечения стабильного заработка;
- 10) мотивируют к созданию общественных организаций вынужденных переселенцев.

Однако, альтернативными возможностями, в том числе связанными с самозанятостью, могут воспользоваться не все ВПЛ. По результатам исследования МОМ совместно с Украинским центром социальных реформ в первом полугодии 2016 г., лишь 1,6 % ВПЛ относились к категории самозанятых¹¹. У многих представителей социально уязвимых групп объективно сохраняются средне- и долгосрочные потребности в материальной благотворительной помощи.

Наличие особых долгосрочных потребностей в материальной помощи у представителей уязвимых групп из числа ВПЛ вызвано несколькими факторами:

1. Отсутствие или ограниченность внешней поддержки. Как было показано выше на основе материалов официальной статистики, среднее количество членов семьи у ВПЛ в Украине – 1,2 человека. Подобная структура семей ВПЛ существенно ухудшает возможности социализации представителей уязвимых групп. Для многих из этих людей жизненно важной является внешняя поддержка, поскольку существуют проблемы, с

¹¹ Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Раунд 1 – Березень 2016, Україна// http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_nms_r1_ukr.pdf.

которыми они не могут справиться самостоятельно. Например, оставить маленького ребенка с кем-то на время работы. Однако, представители уязвимых групп из числа ВПЛ, как демонстрирует статистика, часто лишены такой внешней поддержки. Причина в том, что значительная часть ВПЛ – одиночки или разделенные/неполные семьи. В силу различных причин не все члены семьи могут переехать на новое место жительства. Малое количество членов семьи снижает адаптивные возможности ВПЛ из числа социально уязвимых групп, усиливает их зависимость от любых негативных перемен, таких, как потеря основного источника дохода, болезнь и т.д.

2. Большая доля обязательных расходов в общей структуре расходов на новом месте жительства. Это определено изменением структуры расходов на новом месте жительства: отсутствие собственного жилья вынуждает арендовать его (95 % ВПЛ не имеют собственного жилья). В Украине арендная плата за жилье непропорционально высока относительно размеров заработных плат наемных работников. Приток большого количества ВПЛ с 2014 г. привел к увеличению размера арендной платы. На прежнем месте жительства ВПЛ, в том числе из уязвимых групп, как правило, имели собственное жилье. В структуре их расходов не было арендной платы, поэтому относительно невысокие доходы позволяли поддерживать приемлемый уровень жизни без угрозы жизни и перехода к негативным практикам выживания.

3. Объективно более долгий срок адаптации на новом месте. Вынужденное переселение лишает человека собственного жилья, обустроенной среды обитания (в случае людей с инвалидностью – квартиры со специальными приспособлениями для инвалидов, пандусы у дома или подъезда и т.д.) и заработков, дополняющих социальные пособия. Для человека с ограниченными физическими возможностями восстановление этих факторов выживания значительно более сложно по сравнению с вынужденными переселенцами, не имеющими ограничений. Вынужденным переселенцам с инвалидностью сложнее заработать средства на покупку жилья, на приспособление среды обитания к своим потребностям. Даже в случае наличия заработков (работы, собственного бизнеса), этим людям требуется больше времени по сравнению с представителями других социальных групп.

4. Недостаток времени, которое представители уязвимых групп могут уделить получению средств для жизни (заработки, ведение бизнеса). Для родителей-одиночек значительные проблемы в адаптации создает необходимость уделять значительную часть своего времени детям, особенно младшего возраста. Так, даже в случае зачисления детей в детские дошкольные учреждения (результаты исследований авторов отчета показывают, что с этим у ВПЛ не возникает проблем), частые легкие недомогания детей (кашель, признаки простуды) приводят к тому, что этих детей не берут на время недомогания в детский сад. Родитель вынужден отрываться от работы и находиться это время с ребенком. В результате период адаптации у таких людей неизбежно затягивается, что предполагает необходимость внешней гуманитарной поддержки.

Таким образом, для многих представителей социально уязвимых групп из числа ВПЛ альтернативные пути поддержки (содействие в трудоустройстве, стимулирование создания малого бизнеса) слабо актуально в силу непреодолимых ограничений:

- плохого состояния здоровья,
- отсутствия времени в связи с занятостью маленькими детьми,
- неконкурентоспособностью на рынке труда в связи с возрастом.

Даже при высокой мотивации к самостоятельному решению проблем адаптации, для многих представителей социально уязвимых групп это невозможно. Представители социально уязвимых групп нуждались в помощи на месте предыдущего проживания, а

после переезда потребность в такой помощи в силу объективных долгосрочных факторов существенно возрастает.

Необходимость особой поддержки представителей уязвимых групп из числа ВПЛ стала очевидной в первый же период вынужденной миграции из Донецкой и Луганской областей. Здесь необходимо отметить, что миграция из Крыма не носила экстренного характера, она была осознанным протестом против оккупации. В результате среди крымских переселенцев значительно меньше представителей уязвимых групп, для которых риски переселения неоправданно высоки. В рекомендациях Международно-практической конференции «Внутренне перемещенные лица в Украине: реальность и возможности» (27.02.2015 г., организаторы – Институт экономики и прогнозирования Национальной академии наук Украины, Институт демографии и социальных исследований им. М.В. Птухи Национальной академии наук Украины, Фонд народонаселения ООН, Программа развития ООН в Украине, ГО «Конгресс востока Украины») содержится констатация: «Защита уязвимых групп (людей с инвалидностью, хронически больных, детей, беременных женщин) вынужденно перемещенных лиц».

Вопрос 4: *Является ли поддержка со стороны государства, оказываемая указанным категориям граждан, достаточной для обеспечения их жизнеспособности (обеспечение минимумом, необходимым для сохранения жизни)?*

Мировая практика проектов помощи беженцам и вынужденным переселенцам Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев демонстрирует наличие острых проблем доступа к ресурсам у представителей этих групп. Эксперты УВКБ ООН указывают: «Беженцы и ВПЛ обычно находятся вдалеке от родного окружения и экономических ресурсов. В результате происшедшего они теряют средства к существованию и возможность накопления дополнительных доходов»¹².

С 2014 г. в Украине была сформирована система нормативных актов, посвященных решению проблем ВПЛ. Однако, законы Украины в данной сфере направлены главным образом на обеспечение тех прав ВПЛ, которые они имели на прежнем месте жительства и реализация которых затруднена на новом месте: право на получение пенсий и пособий, продолжение обучения, право голосовать на выборах органов власти центрального уровня и др. Нормы, которые бы использовали позитивную дискриминацию, то есть давали ВПЛ дополнительные ресурсы или возможности на новом месте жительства, немногочисленны и во многих случаях имеют формальный характер.

Закон Украины от 20.10.2014 г. № 1706-VII «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» предусмотрел следующее право: «обеспечения органами государственной власти, органами местного самоуправления и субъектами частного права возможности бесплатного временного проживания (при условии оплаты лицом стоимости коммунальных услуг) в течение шести месяцев с момента постановки на учет внутренне перемещенного лица; для многодетных семей, инвалидов, пожилых людей этот срок может быть продлен».¹³ Данная норма фактически не действовала для арендовавших жилье у частных лиц. Количество ВПЛ, получивших помещения для проживания от государства, является мизерным. Согласно информации Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям, на конец июня 2016 г. местными органами исполнительной власти определены только 586 помещений, пригодных для размещения 10 200 тыс. ВПЛ. И хотя поиск помещений происходит постоянно, это в среднем составляет лишь 1 % от общей потребности. В настоящее время норма закона, предписывающая обеспечить возможность бесплатного временного проживания для ВПЛ,

¹² Эль-Бушра Джуди, Фиш Келли Беженцы и внутренне перемещенные лица// http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/Documents_on_protection.pdf.

¹³ Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»/(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page>.

уже не актуальна для подавляющей части ВПЛ в связи с истечением шестимесячного срока со дня регистрации.

Закон Украины от 24.12.2015 № 921-VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины об усилении гарантий соблюдения прав и свобод внутренне перемещенных лиц»¹⁴ снизил для вынужденных переселенцев ряд административных барьеров, например, сделал справку ВПЛ бессрочной, предусмотрел взятие на учет в качестве ВПЛ иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако, этот нормативный акт также не создал для ВПЛ сколько-нибудь существенных возможностей компенсировать понесенные материальные потери. Ряд положений этого закона фактически не выполнялся в первой половине 2016 г. По результатам общественного мониторинга соблюдения прав ВПЛ, органами власти во многих случаях игнорировались положения закона о бессрочном действии справки ВПЛ. Это приводило к невозможности реализации их прав, например, получить социальные выплаты. Так, работники Государственной миграционной службы после вступления в силу указанного закона перестали проставлять штампы о регистрации места жительства на справках ВПЛ, поскольку утратили соответствующие полномочия в соответствии с законом. В то же время, органы социальной защиты населения нередко рассматривали справку ВПЛ без отметки органа миграционной службы как недействительной, руководствуясь подзаконными актами¹⁵.

Позитивная дискриминация в форме денежных выплат ВПЛ предусмотрена одним официальным документом публичной власти – постановлением Кабинета министров Украины (КМУ) от 01.10.2014 г. № 505 «О предоставлении ежемесячной адресной помощи внутренне перемещенным лицам для покрытия расходов на проживание, в том числе на оплату жилищно-коммунальных услуг».¹⁶ В указанный документ вносились многочисленные изменения, в настоящее время действует редакция от 13.09.2017 г. Другие документы КМУ лишь конкретизируют или поясняют положения данного постановления. Утвержденный постановлением № 505 Порядок предоставления ежемесячной денежной помощи внутренне перемещенным лицам для покрытия затрат на проживание, в том числе оплату жилищно-коммунальных услуг, определяет, что денежная помощь выплачивается ВПЛ с дня постановки на учет в качестве ВПЛ до дня снятия с такого учета, но не более 6 месяцев. Таким образом, адресная помощь ограничена довольно коротким периодом времени.

Размеры ежемесячных выплат дифференцированы по категориям ВПЛ:

- нетрудоспособные (пенсионеры, дети) – 884 гривны на человека;
- для лиц с инвалидностью I группы и детей с инвалидностью – 130 % прожиточного минимума для лиц, которые утратили трудоспособность;
- для лиц с инвалидностью II группы – 115 % прожиточного минимума для лиц, которые утратили трудоспособность;
- для лиц с инвалидностью III группы – прожиточный минимум для лиц, которые утратили трудоспособность;
- для трудоспособных – 442 гривны на члена семьи.

Адресная помощь ограничена также по общей сумме на семью. Общий размер помощи на семью не может превышать 2400 гривен или 3400 гривен в случае, если в состав семьи входят люди с инвалидностью.

¹⁴ Закон України від 24.12.2015 № 921-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 6, ст. 58.
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-19>.

¹⁵ Права внутрішньо переміщених осіб. Право на захист у партнерстві з HIAS. 06.03.2017// <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib>.

¹⁶ Постанова Кабінету міністрів України від 1.10.2014 р. № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»// <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/505-2014>.

Необходимо отметить, что в настоящее время прожиточный минимум для лиц, утративших трудоспособность, составляет 1312 гривен. В то же время, для трудоспособных он больше и составляет 1684 гривны. Размер прожиточного минимума, по экспертным оценкам, в несколько раз ниже стоимости минимально необходимой потребительской «корзины». Так, в середине 2015 г., на максимуме миграционного притока в Украине, прожиточный минимум составлял 1213 гривен. Предусмотренная этим минимумом продуктовая корзина (дневной рацион) состоял из 173 грамм хлеба, стакана молока, пол-яйца, двух маленьких картофелин (или одной большой), 7 граммов риса и около 100 г какого-то мяса. Кофе, чай и сахар, а также соль со специями в украинском рационе не предусмотрены вообще. Однако, на эти продукты украинцу в месяц нужно было потратить как минимум 100 гривен. В прожиточный минимум должна входить не только еда. Учитывая, что на продукты питания расходуется примерно 52-53 % доходов, то из общей суммы предусматривалось тратить на питание 620-630 гривен в месяц, или 20 гривен в день. То есть, даже тот скудный рацион, который предусмотрен продуктовой корзиной, надо урезать в 2 раза. На остальные - примерно 600 гривен еще надо оплатить коммунальные услуги, приобрести элементарные предметы первой необходимости (мыло, зубная паста, шампунь). Предлагаемый прожиточным минимумом набор лекарств не предусматривал противовирусных препаратов, спазмолитиков и антигистаминных препаратов¹⁷.

Необходимо учесть, что прожиточный минимум не включает расходы на арендную плату. Он рассчитан на людей, которые лишь оплачивают стоимость коммунальных услуг. Вынужденные переселенцы, в том числе представители уязвимых групп, в 95 % случаев живут в арендуемом жилье и должны платить как арендную плату, так и оплачивать коммунальные услуги. Адресная помощь ВПЛ, судя по ее названию, предназначена в том числе для компенсации оплаты жилья. Однако, размеры арендной платы достаточно высоки, и еще существенно возросли в результате повышения спроса за счет вынужденных переселенцев. Так, в населенных пунктах Донецкой и Луганской областей, по результатам проведенного М.В. Саввой исследования потребностей громад, участвующих в проекте МОМ «Поддержка стабилизации местных сообществ Донбасса» (октябрь – ноябрь 2015 г.), арендная плата в 2014 – 2015 гг. возросла в среднем в 2 раза. В результате адресная помощь вынужденным переселенцам покрывает не более половины затрат на арендную плату. Среди вынужденных переселенцев широко распространена практика аренды несколькими семьями одной квартиры.

Таким образом, размеры адресной временной помощи ВПЛ не удовлетворяют даже минимальных потребностей представителей социально уязвимых групп.

Помимо этого, необходимо учесть, что помощь государства вынужденным переселенцам не является стабильной. В ходе исследования МОМ 2017 г. было выявлено, что 23,5% переселенцев сталкивались с приостановкой социальных выплат, из них 23% не получили никакого официального предупреждения о приостановке выплат.

Некоторые подзаконные акты Украины приводили к массовому прекращению или приостановлению предусмотренных для ВПЛ денежных выплат. Так, 16 февраля 2016 Министерством социальной политики Украины было направлено письмо № 672/0/10-16/081 «Об усилении контроля за выплатами», в котором дано поручение управлениям труда и социальной защиты населения усилить контроль за процедурой постановки на учет внутренне перемещенных лиц. А 18 февраля от органов труда и социальной защиты населения начали поступать списки переселенцев, содержащих информацию о лицах, которые должны быть сняты с учета как ВПЛ из-за того, что они якобы проживали на временно неподконтрольной Украине территории. Согласно

¹⁷ Мурга М. На грани выживания: правительство задумалось о пересмотре прожиточного минимума и потребительской корзины. 01.08.2015// <https://112.ua/statji/na-grani-vyzhivaniya-pravitelstvo-zadumalos-o-peresmotre-prozhitocznego-minimuma-i-potrebitelskoy-korziny-248778.html>.

информации из открытых источников в разных регионах Украины, органы социальной защиты населения на основании указанных выше списков массово исключали ВПЛ из базы данных без предупреждения и письменного решения с обоснованием оснований такого исключения. Такие действия Минсоцполитики привели к значительному ухудшению условий жизни тех ВПЛ, действие справок которых и выплаты которым были приостановлены. Особенно пострадали от такой кампании наиболее уязвимые категории ВПЛ, а именно пенсионеры и те, кто выживает только за счет получения социальных выплат, люди с инвалидностью и ограниченными возможностями.¹⁸

По результатам индивидуальных интервью, проведенных авторами данного отчета с ВПЛ летом 2017 г. в рамках исследовательского проекта School of Geography, Earth and Environmental Studies of University of Birmingham «Украинская трагедия: последствия перемещения людей с территории военных действий», предоставление подтверждающих документов и возобновление социальных выплат после их приостановки занимает от нескольких недель до нескольких месяцев. В ходе интервью авторы выявили случаи, когда ВПЛ после приостановки выплат не обращались более за их продлением, поскольку считали это безнадежным и унижительным. Помимо этого, была выявлена такая мотивация отказа от пособий, как их мизерный для многих респондентов размер.

По состоянию на конец 2016 г. общественный мониторинг фиксировал случаи, когда ВПЛ не получали социальные или пенсионные выплаты с момента проведения приостановления действия справок ВПЛ (кампания приостановления действия справок началась в феврале 2016 г.)¹⁹. Учитывая, что социальная помощь является основным видом доходов для каждого третьего ВПЛ, ее приостановка означает лишение большого количества ВПЛ из числа уязвимых групп средств к существованию и создает ситуацию, угрожающую их жизни или переходом к негативным практикам выживания.

Специальный докладчик ООН по вопросам прав вынужденных переселенцев Чалока Беяни в сентябре 2016 г. назвал одной из главных проблем ВПЛ в Украине привязку выплат пенсий и социальной помощи к регистрации по месту жительства: «Для получения выплат необходима регистрация. Но этого не должно быть. 500-600 тыс. человек из-за этой проблемы не могут получить свои выплаты. Система регистрации привела даже к остановке выплат»²⁰.

До настоящего времени государственная помощь ВПЛ не привела к выравниванию их доходов с доходами остального населения Украины. Результаты специальных исследований подтверждают менее высокий уровень доходов ВПЛ по сравнению с этим же показателем для населения Украины в целом. Среднедушевой доход ВПЛ в Украине в 2017 г., по результатам исследования, проведенного по инициативе Международной организации по миграции (МОМ), составлял 1991 гривну в месяц²¹. Для сравнения: по данным Госстата, в первом квартале 2017 г. среднедушевой месячный доход жителя Украины был на треть выше этого показателя для ВПЛ²². В ходе исследования МОМ 2017 г. основными источниками доходов за последние 12 месяцев опрошенные домохозяйства переселенцев назвали (несколько вариантов ответа): государственную помощь (59%), заработную плату (56%), социальную помощь (33%), пенсию по возрасту (33%), случайные заработки (15%), пенсию по инвалидности (7%), финансовую помощь родственников (5%), социальную пенсию (5%), другое (2%). Среди вынужденных

¹⁸ Права внутрішньо переміщених осіб. Право на захист у партнерстві з HIAS. 06.03.2017// <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib>.

¹⁹ Права внутрішньо переміщених осіб. Право на захист у партнерстві з HIAS. 06.03.2017// <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib>.

²⁰ В ООН незадоволені роботою Києва для переселенців. 09.09.2016// Корреспондент.net. <http://ua.korrespondent.net/world/worldabus/3742869-v-onn-nezadovoleni-robotou-kyieva-dlia-pereselentsiv>.

²¹ Вынужденные переселенцы в Украине назвали основные источники доходов. 12.05.2017//Hyser. <https://hyser.com.ua/community/195482-195482>.

²² Доходи українців зросли на 23%. 01.07.2017//Слово і діло. Аналітичний портал. <https://www.slovoidilo.ua/2017/07/01/novyna/ekonomika/doxody-ukrayincziv-zrosly-23>.

переселенцев 27,5% — безработные, а 30,9% — составляют пенсионеры, получатели пенсии по инвалидности или находящиеся в отпуске по уходу за ребенком.

Уровень бедности ВПЛ в Украине можно уточнить по экспертным оценкам: 40 % переселенцев хватает денег только на еду, сообщила на пресс-конференции аналитик Института демографии и социологических исследований им. Птухи НАН Украины Анна Гвелесиани. По ее словам, переселенцы вынуждены экономить на продуктах питания. При этом удовлетворить все свои потребности могут только около 20 % из них²³.

Чрезвычайно важно, что государственная поддержка ВПЛ не предполагает сколько-нибудь эффективных мер по обеспечению переселенцев жильем. Обеспечение ВПЛ жилыми помещениями создает условия для решения всех остальных проблем социализации. Для представителей социально уязвимых групп это тем более важно, что для них арендная плата за жилье является очень высокой относительно их доходов. Закон Украины «О внесении изменений в статью 4 Закона Украины «О предотвращении влияния мирового финансового кризиса на развитие строительной отрасли и жилищного строительства»²⁴ по реализации государственных жилищных программ», принятый в марте 2017 г., распространил на вынужденных переселенцев норму, по которой им должны компенсироваться 50 % приобретения (строительства) жилья государственной поддержкой или льготным ипотечным кредитом. Однако, данная норма на практике фактически не реализуется в связи с отсутствием бюджетного финансирования. Так, в пояснительной записке к указанному законопроекту содержится ссылка на государственную программу «Доступное жилье» на 2010-2017 гг. Распорядителем средств программы является Госфонд содействия молодежному жилищному строительству. Однако расходы на программу рассчитывались до конфликта на Востоке Украины и не учитывали ВПЛ. Более того, с 2015 г. финансирование программы «Доступное жилье» не предусмотрено государственным бюджетом Украины.

Вопрос 5: *Отличается ли существенно положение ВПЛ, проживающих в контролируемых властями Украины районах Донецкой и Луганской областей, и ВПЛ, проживающих в регионах Украины, указанных в вопросе № 1?*

Положение ВПЛ в контролируемых властями Украины районах Донецкой и Луганской областей, а также проживающих в других регионах Украины может быть оценено на основании результатов проведенных ранее социологических исследований.

ВПЛ неравномерно распределены по территории Украины. Как следует из статистических распределений исследования «Внутренне перемещенные лица: социально-экономическая интеграция в принимающих громадах. По материалам Винницкой, Запорожской, Ивано-Франковской и Полтавской областей», к областям с наивысшей концентрацией вынужденных переселенцев относятся Донецкая и Луганская (свыше 250 000 ВПЛ на территории области). Вторую группу по концентрации ВПЛ составляют Харьковская область и город Киев (от 125 001 до 250 000), третью – Запорожская, Днепропетровская и Одесская (от 75 001 до 125 000 ВПЛ). В областях четвертой – седьмой групп концентрация ВПЛ незначительна. Авторы указанного исследования констатируют, что выбор значительной частью ВПО ближайших к местам прежнего жительства регионов свидетельствует о намерении вернуться к оставленным поселениям²⁵.

²³ Майже половині переселенців грошей вистачає тільки на їжу – експерти. 29.09.2016//Корреспондент.net.

<http://ua.korrespondent.net/ukraine/3751549-maizhe-polovyni-pereselentsiv-hroshei-vystachaie-tilky-na-yizhu-eksperty>.

²⁴ Закон України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» щодо реалізації державних житлових програм»// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 16, ст.198. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1954-19>.

²⁵ Смаль В., Позняк О. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах. За матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей. Київ. 2016.

Высокая концентрация ВПЛ оказала существенное влияние на принимающие громады только в Донецкой и Луганской областях. Здесь приток ВПЛ стал самостоятельным фактором роста арендной платы; уровня безработицы; уровня загруженности детских садов, школ, медицинских учреждений и других элементов социальной инфраструктуры. Жители этих областей регулярно ощущают в повседневных практиках рост нагрузки на социальную инфраструктуру и озвучивают данную проблему. Это проявилось в ходе проведенных М.В. Саввой фокус-групп в рамках проекта МОМ «Поддержка стабилизации местных сообществ Донбасса»:

«Когда в переполненный класс, где уже 35 человек, зачисляют еще 5 детей ВПЛ, родители местных начинают возмущаться. Их детей будут меньше спрашивать, они получают меньше знаний» (Константиновка).

«Больше 20 тысяч пенсионеров – ВПЛ пришли в наш пенсионный фонд, в социальные службы. Но ни одну единицу в этих службах персонал не увеличился. Вы же понимаете, что это такое, когда на 100-200 процентов людей приходит больше. Действует человеческий фактор: я работаю не разгибаясь, нагрузка больше, никто за это не платит. Почему я должен входить в положение кого-то? ... Нас просто стравливают, как пауков в банке. Но если кто-то из ВПЛ все понимает правильно и ведет себя сдержанно, то кто-то уже сдерживаться не может. Они могут и поскандальить с местным населением. Но в этой ситуации стороны конфликта не виноваты, они - жертвы» (Константиновка).

«В последнее время, в связи с событиями в регионе, наш город мне кажется немножко перенаселенным. И степень агрессии и непонимания выросла среди людей, которые приехали сюда позже. Между ними и теми, кто изначально здесь жил, есть немного...» (Красноармейск)²⁶.

В других регионах Украины рост цен и арендной платы шли главным образом под влиянием других факторов, в первую очередь падения курса гривны, инфляции и структурных изменений в экономике. Соответственно, в ходе фокус-групп, проведенных в тот же период в Кировоградской, Николаевской, Одесской областях, тема роста нагрузки на социальную инфраструктуру в связи с ВПЛ не возникала.

Таким образом, на контролируемых властями Украины территориях Донецкой и Луганской областей в результате большого притока ВПЛ сформировалась общая для ВПЛ и старожильского населения (принимающих громад) проблема чрезмерной нагрузки на социальную инфраструктуру. Данная проблема не является первоочередной для ВПЛ на данных территориях. В сравнении с другими проблемами ВПЛ эта проблема не рассматривается ими в качестве значимой. Характерно, что в ходе фокус-групп эту проблему называли только представители старожильского населения. Проблема перегруженности социальной инфраструктуры в населенных пунктах Донецкой и Луганской областей не ставит под угрозу жизни ВПЛ, не создает опасности их перехода к негативным практикам выживания.

В ходе проведенного М.В. Саввой по заказу МОМ исследования потребностей в Донецкой и Луганской областях на основании интервьюирования по представительной выборочной совокупности 1303 человек были выявлены следующие 5 приоритетных потребностей вынужденных переселенцев (на основании ответов ВПЛ):

- Жилье (этот варианты выбрали 81,6 % респондентов).
- Денежные пособия (64,9 %).
- Содействие в трудоустройстве (59,0 %).
- Медицинская помощь (21,8 %).

²⁶ Савва М.В. Отчет о результатах исследования потребностей громад, участвующих в проекте «Поддержка стабилизации местных сообществ Донбасса». Октябрь – ноябрь 2015. Киев. 2016. С. 64 – 65.

- Первоочередное устройство детей в детские сады и школы (11,7 %).

Необходимо отметить, что в настоящее время потребность первоочередного устройства детей в школы и садики уже не является актуальной. Как показали интервью авторов данного отчета с ВПЛ в различных регионах Украины, в подавляющем большинстве случаев этот вопрос уже решен.

Приоритетные потребности ВПЛ в данных областях отличаются, как показало данное исследование, от потребностей старожильского населения. Для старожилов на первом месте потребность в содействии в трудоустройстве (65,0 %), на втором – медицинская помощь (37,4 %), на третьем – денежные пособия (31,4 %), на четвертом – содействие в организации собственного бизнеса (20,8 %), и потребность в жилье замыкает список (18,2 %).

Таким образом, региональные исследования потребностей ВПЛ в Донецкой и Луганской областях выявили приоритеты потребностей ВПЛ в данных регионах, которые включают жилье и средства для существования.

Ряд исследований проблем и потребностей ВПЛ в различных регионах Украины был проведен с 2014 г. по настоящее время. Эти исследования дают представление о положении ВПЛ как в отдельных регионах, так и в стране в целом, позволяют сопоставить положение ВПЛ в Донецкой и Луганской областях и других регионах. Исследования для анализа были подобраны таким образом, чтобы характеризовать весь период миграционной активности ВПЛ.

В декабре 2014 – январе 2015 гг. Международная общественная организация «Социальные инициативы в области охраны труда и здоровья» провела опрос 471 ВПЛ в Киеве, Полтавской, Днепропетровской, Запорожской, Черниговской, Харьковской, Луганской, Закарпатской, Ивано-Франковской и Львовской областях. В ходе опроса исследовались потребности ВПЛ. Результаты опроса показали, что к первоочередным потребностям ВПЛ относятся: финансовые (занятость), гуманитарные (еда и одежда), жилищные (постоянное или временное жилье) и медицинские. О финансовых проблемах заявили 69 % общего количества респондентов. В ходе исследования не были выявлены какие-либо существенные региональные отличия потребностей ВПЛ. В то же время, уже в тот период были выявлены особые потребности некоторых групп. Большинство опрошенных – женщины средних лет (76,8 %) с несовершеннолетними детьми (65,3 %) требуют особого подхода, например, работы на дому.

В июне 2015 г. междисциплинарная группа исследователей из Киево-Могилянской академии и Киевского международного института социологии провела исследование проблем трудоустройства ВПЛ в 9 областях Украины: Донецкой, Луганской (территории, контролируемые властями Украины), Днепропетровской, Запорожской, Харьковской, Киевской, Одесской, Полтавской, Львовской. Было опрошено 2000 человек. В соответствии с выводами исследования, наличие жилья и работы для членов семьи – важнейшие факторы, которые могли бы мотивировать ВПЛ переехать в пределах Украины, при условии наличия работы для опрошенного ВПЛ²⁷. Исследование зафиксировало в качестве главных потребностей ВПЛ в Украине жилье и работу как источник средств к существованию. Авторы исследования делают вывод о том, что ситуация с занятостью ВПЛ как одной из главных потребностей не отличается от региона к региону.

В мае-июне 2016 г. Международная организация по миграции провела «Исследование стабилизационных процессов в громадах на востоке Украины» в 6 областях Украины: Донецкой, Луганской, Харьковской, Днепропетровской, Запорожской, Одесской. Выборочную совокупность составили 2900 человек, в том числе 4 % ВПЛ. Для ответов на

²⁷ Оцінка потреб та можливостей зайнятості внутрішньо переміщених осіб в Україні: узагальнення результатів дослідження та рекомендації. Будапешт. Міжнародна організація праці. 2016.

вопросы, непосредственно касающиеся потребностей ВПЛ, в тех же громадах было дополнительно опрошено 450 ВПЛ. Исследование показало, что лишь 4 % переселенцев имеют собственное жилье на новом месте жительства. 53 % ВПЛ заявили, что им хватает денег только на еду, но уже не хватает на одежду и другие предметы первой необходимости. 15 % ВПЛ являются безработными и ищут работу, 24 % ВПЛ полагают, что им сложно интегрироваться в громаду. В результате 7 % ВПЛ определенно хотят переехать, 44 % планируют сделать это, когда появится возможность, 43 % не планируют переезжать и 6 % не имеют определенного мнения. 47 % всех ВПЛ назвали причиной желанья переехать отсутствие средств на аренду жилья, 45 % - в результате ограниченности возможностей для заработков. 37 % мужчин и 49 % женщин планируют переехать в результате ограниченности возможностей найти работу с достойной зарплатой²⁸.

Значимые региональные различия в положении ВПЛ не выявлены. Важно отметить, что основные приоритеты потребностей ВПЛ в данном случае те же, что в других исследованиях – жилье и средства к существованию. Отметим также высокий процент ВПЛ, которые готовы уехать из принимающих громад в результате неудовлетворенности главных потребностей. По нашей экспертной оценке, основанной на результатах глубоких индивидуальных интервью с ВПЛ, возвращение ВПЛ на временно оккупированные территории в свое жилье и к привычным источникам доходов является негативной практикой выживания. Возвращение не становится решением проблем, оно создает этим людям новые проблемы, определенные характером отношений власти и населения в псевдо-государственных образованиях ДНР и ЛНР. В случае возвращения существенно увеличиваются риски личной безопасности, риски включения в антисоциальные практики, риски отсутствия средств к существованию.

Важные для целей настоящей оценки результаты были получены в результате исследования Украинского центра социальных реформ в 205 территориальных единицах страны в течение мая 2017 года²⁹. Выборка территориальных единиц была создана для всех контролируемых правительством областей Украины и структурированная пропорционально числу ВПЛ, зарегистрированных в них. Объем выборки домохозяйств ВПО составил 1025 домохозяйств, отобранных для проведения личных интервью. В каждой отобранной территориальной единице обследовано 5 домохозяйств ВПЛ и 2 ключевых информанта из числа представителей местного населения, ВПЛ, органов местной власти, а также некоммерческих организаций, занимающихся проблемами ВПЛ. Выборка для телефонного опроса была сформирована на основе базы данных ВПЛ, которая ведется Министерством социальной политики Украины. В апреле-июне 2017 с помощью этого метода было опрошено 3109 домохозяйств ВПЛ в 24 областях Украины. Исследование проводилось в рамках Национальной мониторинговой системы Украины по заказу международной организации по миграции.

Данное исследование позволило сформулировать выводы об интеграции ВПЛ в динамику, за период действия Национальной системы мониторинга, с марта 2016 г. (первый раунд) по май 2017 г. (шестой раунд). Материальное положение большей части ВПЛ остается низким, хотя по самооценке респондентов доля наиболее уязвимых домохозяйств (вынужденных экономить даже на питании) сократилась за весь период мониторинга в 2,5 раза (с 38 % в раундах 1-3 до 15 % в раунде 6). Доля домохозяйств ВПЛ, которым хватает средств только на питание, остается высокой (44 %).

²⁸ Дослідження стабілізаційних процесів у громадах на сході України. Опитування проводилось компанією GFK Ukraine у рамках проекту «Всебічна стабілізаційна підтримка для ВПО та постраждалого населення в Україні», що фінансувався єс та впроваджувався Міжнародною організацією з міграції (МОМ) // http://iom.org.ua/sites/default/files/community_stabilization_in_eastern_ukraine_ukr.pdf.

²⁹ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Червень 2017 р. Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Київ. 2017.

По сравнению с недавними общеукраинскими замерами, самое большое отличие по самооценке ВПЛ наблюдается прежде всего среди уязвимых домохозяйств, которые вынуждены экономить даже на питании - их доля (15 %) втрое выше среднеукраинского уровня (5 %). Также меньше доля домохозяйств ВПЛ, которые могут делать сбережения (2 % против 6 % в целом по Украине).

В общем ВПЛ демонстрируют высокий уровень удовлетворенности доступностью всех основных социальных услуг: прежде всего медицинских (88 %), административных услуг (84 %) и услуг образования (84 %). Семьдесят девять (79 %) ВПЛ отметили, что довольны доступностью социальной защиты (возможностей получения пенсий или социальных пособий), 69 % довольны возможностями трудоустройства. Это относительно высокие показатели, однако, процент неудовлетворенных социальными услугами в абсолютных значениях дает от 192 000 (12 %) до 496 000 (31 %) вынужденных переселенцев.

Доля лиц, которые чувствуют себя интегрированными в местную общину, выросла на 12 % (относительно марта 2017 г.) и достигла 68 %. Доля ВПЛ, которые не считают себя интегрированными в принимающей общины уменьшилась с 11 % до 6 %. При этом необходимо отметить, что абсолютное количество не интегрированных ВПЛ по результатам данного исследования составляет не менее 96 000 человек. Кроме того, субъективное восприятие себя в качестве интегрированного члена громады не означает, что удовлетворены хотя бы основные потребности человека. Интегрированность ВПЛ трактуется ими как отсутствие ощущения отчужденности от старожильского населения. Наибольшей является доля ВПЛ, которые отмечают интегрированность в местные общины, в первой (контролируемые властями Украины территории Донецкой и Луганской областей) и в пятой (Волинская, Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская, Ровенская, Тернопольская, Хмельницкая и Черновицкая области) географических зонах. Отметим, что уровень интегрированности и уровень удовлетворенности потребностей ВПЛ не связаны. Человек может чувствовать себя интегрированным и в то же время находиться в зоне риска в смысле угрозы жизни или перехода к негативным практикам выживания.

8 % всех домохозяйств, по результатам исследования, включают людей с инвалидностью (инвалиды I – III групп, дети с инвалидностью), что предполагает наличие особых потребностей.

Приоритетность проблем ВПЛ остается стабильной на протяжении действия Национальной системы мониторинга и однотипной на всей территории Украины: жилье, арендная плата, коммунальные услуги, отсутствие работы.

Исследование Украинского центра социальных реформ, проведенное в мае 2017 г. в рамках Национальной мониторинговой системы, не имело задачи изучить потребности или уровень интеграции представителей такой группы, как социально уязвимые ВПЛ. Все выводы исследования являются общими для большой социальной группы ВПЛ.

4. Ответы на вопросы оценки

Ответ на вопрос 1: ВПЛ, относящиеся к незащищенным слоям населения и проживающие в Киеве и Киевской области, Чернигове и Черниговской области, Полтаве и Полтавской области, Харькове и Харьковской области, Днепре и Днепропетровской области, в Сумах и Сумской области, а также в подконтрольных Украине районах Донецкой и Луганской областей (инвалиды 1-2 группы, малообеспеченные многодетные семьи, одинокие матери/отцы, пенсионеры старше 65 лет с минимальными пенсиями), в настоящее время не могут самостоятельно обеспечить себя минимально необходимыми продуктами питания и медикаментами.

«Обзор гуманитарной ситуации: анализ потребностей и реагирования. Январь – май 2017», разработанный Гуманитарной группой Украины и стран-партнеров констатирует

острый или умеренный дефицит продовольствия на подконтрольных территориях у 220 000 вынужденных переселенцев. План гуманитарного реагирования (ПГР) на 2017 год, подготовленный Гуманитарной группой, относит 0,3 млн вынужденных переселенцев (около 17,5 % всех зарегистрированных ВПЛ) на территории, контролируемой властями Украины, к наиболее уязвимым группам, которые требуют жизненно необходимых гуманитарных интервенций. ПГР рассматривается как ориентир для всех гуманитарных организаций, участвующих в оказании помощи вынужденным переселенцам в Украине.

ПГР признает наличие острой потребности в доступе к медицинским услугам у вынужденных переселенцев на контролируемой территории: в 2017 г. помощь требуется 2,2 млн человек, но она будет предоставлена лишь 1,1 млн человек. Ограниченность возможностей власти и ООН в предоставлении такой помощи предполагает участие в организации медицинской помощи вынужденным переселенцам также других благотворительных организаций, не включенных непосредственно в программы ООН и Кабинета министров.

Представители уязвимых групп ВПЛ не создали, как правило, стабильных источников дохода для обеспечения своих потребностей. В связи с этим они нуждаются в гуманитарных интервенциях, то есть то есть в помощи для обеспечения первоочередных потребностей, обеспечивающих выживание.

Потребность в продовольствии и медикаментах у представителей уязвимых групп среди ВПЛ, которые не создали себе стабильные источники дохода, выросла к 2017 г. Это связано с тем, что многие люди исчерпали собственные механизмы преодоления кризиса. Накопленные представителями уязвимых групп и привезенные при переселении средства к 2017 г. закончились.

Ответ на вопрос 2: Прекращение гуманитарной помощи, оказываемой в рамках проекта «Меры по оказанию экстренной помощи в Украине внутренне перемещенным лицам и лицам, пострадавшим в результате конфликта», приведет к значительному ухудшению положения указанных категорий населения. Такая отмена может привести к применению гражданами указанных категорий негативных стратегий выживания или к ситуациям, угрожающим жизни указанных категорий населения.

Исследование потребностей бенефициаров проекта UKR 1602 «Меры по оказанию экстренной помощи в Украине внутренне перемещенным лицам и лицам, пострадавшим в результате конфликта» позволило выяснить, что первые два места занимают потребности в продуктах питания и в медицинской помощи. Такая структура потребностей объективно характерна для представителей социально уязвимых групп. Эти люди реже, чем другие, говорят в ходе опросов и интервью о высокой актуальности для них трудоустройства или собственного бизнеса в силу непреодолимых ограничений: плохого состояния здоровья, отсутствия времени в связи с занятостью маленькими детьми, неконкурентоспособностью на рынке труда в связи с возрастом. Таким образом, даже при высокой мотивации к трудоустройству или началу собственного дела, для многих представителей социально уязвимых групп эти возможности недоступны. В случае прекращения гуманитарной помощи бенефициарам проекта они не смогут найти компенсирующие источники ресурсов и восполнить таким образом дефицит продовольствия и лекарственных средств.

В ходе проекта UKR 1602 помощь была оказана не более чем 8 % всех вынужденных переселенцев, проживающих в регионах реализации данного проекта. Помощь предоставлялась представителям социально уязвимых групп 3 числа ВПЛ.

В то же время, в гуманитарной помощи нуждаются примерно 17,5 % вынужденных переселенцев. Таким образом, проект предоставлял помощь лишь наиболее нуждающимся в ней ВПЛ, которые находятся в зоне риска для здоровья и жизни, либо перехода к негативным практикам выживания. К негативным практикам необходимо отнести возвращение на временно оккупированные территории. Возвращение не

становится решением проблем, оно создает этим людям новые проблемы, определенные характером отношений власти и населения в псевдо-государственных образованиях ДНР и ЛНР. В случае возвращения существенно увеличиваются риски личной безопасности, риски включения в антисоциальные практики, риски отсутствия средств к существованию.

Среди проведенных ранее исследований проблем и потребностей ВПЛ лишь в редких случаях изучались проблемы и потребности особых групп, например, людей с инвалидностью. Не проводились исследования, посвященные проблемам и потребностям такой широкой категории, как социально уязвимые представители из числа ВПЛ. В настоящее время такое исследование необходимо для детализации категорий ВПЛ, нуждающихся в гуманитарной поддержке (продовольствие, денежная помощь, медикаменты, медицинские услуги).

Ответ на вопрос 3: Альтернативные пути оказания помощи указанным категориям населения (социально уязвимые группы из числа ВПЛ) в кратко- и среднесрочной перспективе отсутствуют. Стандартные меры по борьбе с бедностью, меры по созданию рабочих мест, поддержке мелкого предпринимательства не приведут к улучшению положения указанных категорий населения и обеспечению их минимальными средствами, необходимыми для сохранения жизни.

Зарубежные и международные организации, имеющих опыт работы с беженцами и вынужденными переселенцами, уже на начальном этапе миграционного потока из Донецкой и Луганской областей использовали стратегию, много раз апробированную в других странах: поддержка, стимулирующая самостоятельное решение проблем, предоставляется всем вынужденным переселенцам, а материальная долгосрочная помощь – только представителям социально уязвимых групп. В настоящее время такую стратегию используют также украинские гуманитарные организации.

Для трудоспособных взрослых ВПЛ, имеющих возможность распоряжаться своим временем (не заботящихся о маленьких детях, немобильных родственниках и т.д.), альтернативные (помимо внешней материальной помощи) пути доступа к ресурсам являются реальной возможностью обеспечения своих потребностей и в перспективе – восстановления социально-экономического статуса. К основным подобным путям относятся: поддержка самозанятости ВПЛ, например, создание условий для малого предпринимательства; создание новых рабочих мест для трудоустройства ВПЛ.

Однако, эти пути недоступны для многих представителей социально уязвимых групп – ВПЛ. Наличие особых долгосрочных потребностей в материальной помощи у представителей уязвимых групп из числа вынужденных переселенцев вызвано несколькими факторами:

1. Отсутствие или ограниченность внешней поддержки. Среднее количество членов семьи у ВПЛ в Украине – 1,2 человека. Подобная структура семей ВПЛ существенно ухудшает возможности социализации представителей уязвимых групп.
2. Большая доля обязательных расходов в общей структуре расходов на новом месте жительства. Это определено изменением структуры расходов на новом месте жительства: отсутствие собственного жилья вынуждает арендовать его (95 % ВПЛ не имеют собственного жилья). В Украине арендная плата за жилье непропорционально высока относительно размеров заработных плат наемных работников.
3. Объективно более долгий срок адаптации на новом месте. Вынужденное переселение лишает человека собственного жилья, обустроенной среды обитания (в случае людей с инвалидностью – квартиры со специальными приспособлениями для инвалидов, пандусы у дома или подъезда и т.д.) и заработков, дополняющих социальные пособия. Для человека с ограниченными физическими возможностями восстановление

этих факторов выживания значительно более сложно по сравнению с вынужденными переселенцами, не имеющими ограничений.

4. Недостаток времени, которое представители уязвимых групп могут уделить получению средств для жизни (заработки, ведение бизнеса).

Ответ на вопрос 4: поддержка со стороны государства, оказываемая указанным категориям граждан, недостаточна для обеспечения их жизнеспособности (обеспечение минимумом, необходимым для сохранения жизни).

С 2014 г. в Украине была сформирована система нормативных актов, посвященных решению проблем вынужденных переселенцев. Однако, законы Украины в данной сфере направлены главным образом на обеспечение тех прав ВПЛ, которые они имели на прежнем месте жительства и реализация которых затруднена на новом месте: право на получение пенсий и пособий, продолжение обучения, право голосовать на выборах органов власти центрального уровня и др. Нормы, которые бы использовали позитивную дискриминацию, то есть давали ВПЛ дополнительные ресурсы или возможности на новом месте жительства, немногочисленны и во многих случаях имеют формальный характер.

Базовым условием преодоления бедности для представителей социально уязвимых групп из числа ВПЛ является приобретение/получение собственного жилья. Чрезвычайно важно, что государственная поддержка ВПЛ не предполагает сколько-нибудь эффективных мер по обеспечению переселенцев жильем. Для представителей социально уязвимых групп это тем более важно, что для них арендная плата за жилье является очень высокой относительно их доходов. В настоящее время предоставленное государством ВПЛ жилье составляет не более 1 % от потребности.

Адресная денежная помощь государства ограничена по времени предоставления и не обеспечивает, с учетом обязательных затрат на арендную плату, стабильный отказ ВПЛ от негативных практик выживания. Среднедушевой доход вынужденных переселенцев в Украине в 2017 г. был, по данным официальной статистики, на 1/3 ниже среднедушевого дохода жителей Украины в целом.

Широко распространены приостановки органами публичной власти социальных выплат вынужденным переселенцам. Приостановки выплат длятся от нескольких недель до нескольких месяцев. Учитывая, что социальная государственная помощь является основным видом доходов для, по разным оценкам, от 30 % до 60 % вынужденных переселенцев, ее приостановка означает лишение большого количества ВПЛ из числа уязвимых групп средств к существованию и создает ситуацию, угрожающую их жизни или переходом к негативным практикам выживания.

Ответ на вопрос 5: Положение ВПЛ, проживающих в контролируемых властями Украины районах Донецкой и Луганской областей, и ВПЛ, проживающих в регионах Украины, указанных в вопросе № 1, существенно не отличается.

Проведенные ранее исследования выявили два отличия в положении ВПЛ, с одной стороны, в Донецкой и Луганской областях, с другой – на остальной территории Украины.

Первое из этих отличий – повышенная нагрузка на социальную инфраструктуру в Донецкой и Луганской областях. Высокая концентрация ВПЛ оказала существенное влияние на принимающие громады только в Донецкой и Луганской областях. Здесь приток ВПЛ стал самостоятельным фактором роста арендной платы; уровня безработицы; уровня загруженности детских садов, школ, медицинских учреждений и других элементов социальной инфраструктуры. Жители этих областей регулярно ощущают в повседневных практиках рост нагрузки на социальную инфраструктуру и озвучивают данную проблему. Второе отличие – более высокий процент живущих в Донецкой и Луганской областях ВПЛ, оценивающих уровень своей интегрированности как высокий. По данному показателю ВПЛ этого региона близки ВПЛ в западных областях Украины. Субъективное восприятие

себя в качестве интегрированного члена громады не означает, что удовлетворены хотя бы основные потребности человека. Интегрированность ВПЛ трактуется ими как отсутствие ощущения отчужденности от старожильского населения.

Однако, названные различия не оказали влияния на перечень приоритетных потребностей ВПЛ, который одинаков во всех регионах страны, включая Донецкую и Луганскую области. Это жилье (включая высокую арендную плату и высокую стоимость коммунальных услуг для ВПЛ); денежные пособия; содействие в трудоустройстве; медицинская помощь. Для всей Украины характерна установка большого процента ВПЛ на возвращение в покинутое жилье (в случае, если оно не разрушено) в случае, если не будут решены основные проблемы обустройства на новом месте жительства.

Материальное положение большей части ВПЛ на всей территории Украины, по данным Национальной мониторинговой системы, остается низким. По самооценке респондентов доля наиболее уязвимых домохозяйств (вынужденных экономить даже на питании) сократилась за весь период мониторинга в 2,5 раза, с 38 % в раундах 1-3 (с марта 2016 г.) до 15 % в раунде 6 (май 2017 г.). Доля домохозяйств ВПЛ, которым хватает средств только на питание, остается высокой (44 %).

Среди ВПЛ очень высока доля уязвимых домохозяйств, которые вынуждены экономить даже на питании - их процент (15 %) втрое выше среднеукраинского уровня (5 %). При оценке количества людей, нуждающихся в настоящее время в гуманитарной помощи, в каждой области Украины можно ориентироваться на показатель 15-17 % от общего количества зарегистрированных там ВПЛ.

Существующее мнение о том, что на контролируемых властями Украины территориях Донецкой и Луганской областей проживает большая часть всех ВПЛ, не соответствует действительности. Высокая концентрация ВПЛ в поселениях этих областей не означает, что именно здесь сконцентрированы главные проблемы уязвимых категорий ВПЛ. Многие зарегистрированные здесь ВПЛ фактически проживают на оккупированной территории.

Лариса Пыльгун
глава Украинской ассоциации оценивания
политик, программ, проектов
<http://www.ukreval.org/ua>
член правления экспертной группы «Сова»
<http://egroupsova.blogspot.com>

Михаил Савва
глава экспертной группы «Сова»
<http://egroupsova.blogspot.com>
член правления Украинской ассоциации
оценивания политик, программ, проектов
<http://www.ukreval.org/ua>
доктор политических наук, профессор

7 октября 2017 года