

Січень 2022 року

Стан справ

СТАТИСТИКА ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ

Проміжний аналіз і рекомендації технічної
робочої групи з упровадження Міжнародних
рекомендацій щодо статистики внутрішньо
переміщених осіб (IRIS) в Україні



ДЕРЖСТАТ УКРАЇНИ



МОМ
ООН МІГРАЦІЯ

Упровадження Міжнародних рекомендацій щодо статистики внутрішньо переміщених осіб (IRIS) в Україні має важливе значення для сприяння визначенню і розробленню довгострокових рішень для ВПО. Вони допоможуть постраждалому населенню подолати негативний вплив внутрішнього переміщення, сприятимуть їх успішній реінтеграції в населених пунктах, які вони нині вважають своїм домом, а також забезпечать дотримання принципу «нікого не залишати осторонь», що передбачений Порядком денним у сфері сталого розвитку до 2030 року. З огляду на велику кількість зацікавлених сторін, які беруть участь у заходах із подолання наслідків переміщення в Україні, існує потреба в добре скоординованому та узгодженому підході до розроблення дорожньої карти впровадження IRIS в Україні.



Застереження: Висловлені в цій публікації думки належать авторам і не обов'язково відображають погляди Міжнародної організації з міграції (МОМ). Використання позначень та подання матеріалу в цій публікації не має на меті висловлення будь-якої думки від імені МОМ щодо правового статусу будь-якої країни, території, міста чи населеного пункту, їхньої влади, кордонів чи меж. МОМ дотримується принципу, згідно з яким гуманна та впорядкована міграція має позитивний ефект для мігрантів та суспільства в цілому. Як міжурядова організація, МОМ співпрацює зі своїми партнерами в міжнародній спільноті задля: надання допомоги у вирішенні операційних питань у сфері міграції; поглиблення розуміння проблем, пов'язаних із міграцією; стимулювання соціально-економічного розвитку за допомогою міграції; відстоювання людської гідності та добробуту мігрантів.

Цю публікацію підготовлено за підтримки Бюро у справах населення, біженців та міграції США (PRM) в рамках Плану реагування на кризу МОМ. Думки, висловлені в цій публікації, належать авторам і не обов'язково відображають погляди PRM.

КОНТАКТНІ ОСОБИ:

International Organization for Migration: Кароліна Крелінова (Karolina Krelinova), kkrelinova@iom.int; Шон Лофна (Sean Loughna), sloughna@iom.int; Роман Лунін (Roman Lunin), rlunin@iom.int

Державна служба статистики України: Олена Шевцова, O.Shevtsova@ukrstat.gov.ua

ВСТУП

Консолідація та гармонізація статистики внутрішньо переміщених осіб (ВПО) серед зацікавлених сторін є ключовим фактором для сприяння розробленню довгострокових рішень на основі доказів для громад, які постраждали від тривалого внутрішнього переміщення в Україні. Наявність точних даних має важливе значення для підтримання принципу «нікого не залишати осторонь», а також для здійснення внеску до Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року.

У березні 2020 року Статистична комісія ООН (СК ООН) затвердила Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), метою яких є координація поширення офіційної статистики про внутрішнє переміщення. IRIS були розроблені Експертною групою з питань статистики щодо біженців, ВПО та осіб без громадянства (EGRISS) у співпраці з експертами із 60 організацій з усього світу, серед яких 15 національних статистичних систем та 10 регіональних і міжнародних організацій, у тому числі з України.

У 2021 році Україна стала першою країною, яка активно досліджує шляхи впровадження IRIS. Метою цього документа є порівняння кращих практик, викладених в IRIS, з нині існуючою практикою статистики ВПО в Україні з метою вироблення конкретних рекомендацій для місцевого контексту і розроблення дорожньої карти впровадження IRIS в Україні.

У **першому** розділі документа наведено огляд мети та складу урядових і неурядових суб'єктів, що входять до робочої групи з упровадження IRIS в Україні (РГУР), а також міжнародних організацій, які сприяють розробленню плану заходів щодо впровадження IRIS в Україні. У наступних розділах автори окреслили ключові поняття та аспекти статистики ВПО, які варто ретельно розглянути в процесі вироблення рекомендацій для України. У **другому** розділі порівняно означення терміну «ВПО» в Керівних принципах ООН та в законодавстві України і розмежовано правові означення та означення, які використовують для статистичних цілей, зокрема в IRIS. У **третьому** розділі розглянуто різні підкатегорії ВПО, що включені як у національні статистичні рамки, так і в статистичні рамки IRIS для аналізу внутрішнього переміщення, з метою сприяння розробленню статистичних рамок, які підходять для українського контексту та є глобально порівнянними. У **четвертому** розділі досліджені шляхом порівняння поняття «звичного» та «звичайного» місця проживання в розрізі того, як ці терміни використовують у різних документах міжнародного та національного права, стандартах і керівних принципах. Як це пояснено в IRIS, це важливо, оскільки негромадяни можуть мати лише звичне місце проживання, але все одно можуть мати право на статус ВПО в країні, в якій вони проживають. У **п'ятому** розділі досліджено, як довгострокові рішення для переміщених осіб розуміють на міжнародному рівні (Міжвідомчим постійним комітетом (МПК), Рамковою програмою з пошуку довгострокових рішень в інтересах ВПО) та в Україні, а також розглянуто різні ініціативи, спрямовані на встановлення критеріїв оцінювання ступеня інтеграції ВПО у приймаючих громадах. У **шостому** розділі розглянуто різні джерела, що їх використовують для збирання даних щодо ВПО в Україні. У **сьомому** розділі розглянуто використання змінні та статистичні таблиці, а також порівняно їх із тими, що передбачені IRIS. Насамкінець, у **восьмому** розділі розглянуто установи і процеси, що беруть участь у координації збирання даних. Далі у звіті наведено низку висновків і рекомендацій.

Для зручності читачів у короткому резюме на сторінці 8 наведено чіткий і зрозумілий практичний огляд ключових висновків, що детально викладені в цьому технічному документі.

До публікації цього документа попередні висновки і рекомендації РГУР були представлені на вебінарі, організованому МОМ та Державною службою статистики України (ДССУ) на початку січня

2022 року. Доповідачі з МОМ, Данської Ради у справах біженців (DRC), УВКБ ООН, Спільної служби з профілювання ВПО (JIPS) та Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC) презентували інформацію щодо існуючих практик збирання статистики ВПО у різних контекстах, стандартизації підходів до ідентифікації ВПО за допомогою опитувань, сумісності реєстрів та моніторингу прогресу у виробленні довгострокових рішень тощо. Запис вебінару доступний [за цим посиланням](#).

РЕЗЮМЕ

Вступ

У цьому документі наведено огляд результатів аналізу та рекомендації технічної робочої групи стосовно впровадження Міжнародних рекомендацій щодо статистики внутрішньо переміщених осіб (IRIS) в Україні. Упровадження IRIS в Україні сприятиме координації збирання даних та гармонізації статистики ВПО. Це, у свою чергу, пришвидшить розроблення довгострокових рішень для ВПО, щоб допомогти постраждалим подолати наслідки внутрішнього переміщення та сприяти їхній інтеграції в загальне населення, і таким чином дотриматися принципу «нікого не залишати осторонь», що закріплений у Порядку денному у сфері сталого розвитку до 2030 року.

Враховуючи той факт, що багато урядових і неурядових організацій залучені до розроблення заходів, спрямованих на подолання наслідків внутрішнього переміщення в Україні, Державна служба статистики України та Представництво МОМ в Україні ініціювали створення РГУР для забезпечення скоординованого та узгодженого процесу розроблення дорожньої карти впровадження IRIS в Україні. РГУР є координаційною платформою та механізмом для обміну інформацією, аналізу, планування та спільного розроблення дорожньої карти, а також підтримання впровадження IRIS в Україні.

Основні висновки

Рамки права та політики: У цьому документі порівняно означення терміну «ВПО», наведені в Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення та в законодавстві України, та встановлено, що в означенні, передбаченому українським законодавством, відображена суть означення ООН. Однак правовий статус ВПО в Україні надається лише тим, хто став на облік як ВПО у відповідних державних органах України. Тобто факт реєстрації як ВПО є основою для складання офіційної статистики. Однак деякі особи, зареєстровані як ВПО, є жителями непідконтрольних уряду територій країни, які не є переміщеними особами, але змушені реєструватися як ВПО, щоб отримати доступ до пенсій та соціальних виплат від уряду України.

Автори аналізують шляхом порівняння поняття «звичного» та «звичайного» місця проживання в розрізі того, як ці терміни використовують у різних документах міжнародного та національного права, стандартах і керівних принципах. Як це пояснено в IRIS, це важливо, оскільки негромадяни можуть мати лише звичне місце проживання, але все одно можуть мати право на статус ВПО в країні, в якій вони проживають. У різних нормативно-правових актах України використовують різні поняття для означення звичайного та звичного місця проживання в контексті переміщення. Було би корисно, якби обидва терміни були чітко визначені для їх використання в законодавстві, політиці та на практиці в Україні, а також щоб такі означення відповідали міжнародним стандартам і практиці, що закріплені в IRIS.

Розробка статистичних рамок: У документі розглянуто різні підкатегорії ВПО, що включені як у національні статистичні рамки, так і в статистичні рамки IRIS для аналізу внутрішнього переміщення, з метою сприяння розробленню статистичних рамок, які підходять для українського контексту та є глобально порівнянними. Наразі законодавча класифікація ВПО та груп, пов'язаних із ВПО, в Україні обмежена, в результаті чого такі окремі групи не враховуються в офіційній статистиці. Чітке розуміння категорій людей, які постраждали від збройного конфлікту та переміщення, а також дезагреговані дані про осіб, які належать до кожної категорії, значно полегшили би розроблення цілеспрямованіших заходів. У цьому документі також розглянуто змінні та статистичні таблиці, що

їх пропонують IRIS як корисні інструменти для виконання складного завдання зі збирання детальної інформації про ВПО. Загалом, збирання даних про ВПО офіційними джерелами в Україні є всеосяжним і включає передбачені IRIS змінні та статистичні таблиці.

Ключові вразливості та довгострокові рішення: У документі розглянуто розроблення критеріїв та індикаторів, які можна використовувати для вимірювання прогресу ВПО в досягненні довгострокових рішень з метою подолання ключових вразливостей, пов'язаних із переміщенням. Ситуацію в Україні розглянуто в контексті Рамкової програми МПК із пошуку довгострокових рішень в інтересах ВПО, яка є ключовим керівним документом щодо визначення пов'язаних із переміщенням вразливостей та розроблення відповідних критеріїв. Автори приходять до висновку, що розроблення та впровадження ефективних критеріїв моніторингу ключових вразливостей, пов'язаних із переміщенням, з метою підтримання вироблення довгострокових рішень є надзвичайно складним завданням. Як національні, так і міжнародні учасники, у тому числі члени РГУР, можуть надавати подальшу технічну допомогу та підтримку у цьому напрямку у співпраці з відповідними міністерствами і відомствами уряду України.

Джерела даних та координація: Досліджено основні потенційні джерела даних, наведені в IRIS, деякі з яких вже використовують в Україні, а інші можуть потенційно використовувати в майбутньому. Серед розглянутих джерел даних: перепис населення, державні джерела, вибіркові опитування домогосподарств, системи відстеження руху населення та великі дані. Згідно з IRIS підготовка якісної офіційної статистики вимагає ефективної координації між національними, субнаціональними та міжнародними суб'єктами. Нині в Україні три окремі центральні органи виконавчої влади здійснюють управління інформацією про ВПО, використовують її та координують заходи реагування уряду. Виконання таких функцій було б ефективнішим, якби існував єдиний національний підрозділ, відповідальний за загальну координацію. Як альтернативний варіант, потрібно розробити та закріпити на законодавчому рівні ефективний механізм координації між існуючими зацікавленими сторонами.

Рекомендації

1. За можливості збирання інформації про ВПО потрібно включати в існуючі національні статистичні системи. Рекомендовано вивчити потенціал адаптації одного з національних інструментів збирання даних, наприклад «Обстеження умов життя домогосподарств» ДССУ, для аналізу довгострокових рішень. Запланований національний перепис населення України дасть можливість порівняти дані перепису з базою даних ВПО. У разі потреби національні опитування можна доповнити додатковою вибіркою, якщо розмір стандартної вибірки недостатній для забезпечення достатньої кількості ВПО для отримання достовірних статистичних даних. Для забезпечення найефективнішого управління змінами в цьому процесі, національне опитування ВПО може бути апробовано (розробка методології та збір даних) спочатку в рамках міжнародного проекту, а далі бути інтегрованим в національні системи.
2. Рекомендовано співпрацювати з Міністерством цифрової трансформації, щоб дізнатися більше про досвід уряду України у використанні великих даних та про те, як їх можна використовувати для покращення процесу підготовки офіційної статистики в цілому.
3. Рекомендовано вивчити потенціал використання даних централізованої бази даних Пенсійного фонду України щодо осіб, які отримують пенсії, у тому числі ВПО, та інформації про нарахування таких виплат. Проте Пенсійний фонд України не збирає інформацію про фізичне отримання пенсій ВПО, а також про час і місце їх отримання. Джерелом такої інформації може стати АТ «Ощадбанк»,

враховуючи той факт, що з 2018 року банк видає ВПО банківські картки для отримання ними своїх пенсій.

4. У нормативно-правових актах України використовують різні поняття та означення «звичайного» та «звичного» місця проживання в контексті переміщення. Рекомендовано чітко визначити обидва терміни для їх використання в законодавстві, політиці та на практиці в Україні, а також щоб такі означення відповідали міжнародним стандартам і практиці, що закріплені в IRIS.

5. Інформація, що її збирають для Єдиної інформаційної бази даних ВПО (ЄІБ) України, передбачає збирання та накопичення даних про потреби ВПО, але на практиці це, очевидно, функціонує неналежним чином. Рекомендовано, щоб РГУР дослідила причини такого стану справ і надала технічні поради для його покращення.

6. У співпраці з Третьою підгрупою Експертної групи з питань статистики щодо біженців, ВПО та осіб без громадянства (EGRISS) РГУР повинна вивчити способи здійснення Україною систематичного аналізу вразливостей ВПО у порівнянні із загальним населенням України на основі критеріїв IRIS. Це сприятиме розробленню показників для вимірювання того, наскільки ВПО подолали вразливості, пов'язані з переміщенням. Зі свого боку це покращить наше розуміння довгострокового рішення в українському контексті. Крім того, існує потреба в затвердженому урядом визначенні «довгострокового рішення» в українському контексті, що ґрунтується на міжнародних нормах і принципах.

7. Рекомендовано запросити Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) до участі в РГУР разом з іншими представленими державними структурами. ДСНС відповідає за реагування на «природні та техногенні катастрофи» і звітування про них і може мати дані про евакуацію та руйнування житла, які можна використовувати для оцінювання потоків переміщень (у тому числі нових переміщень).

8. Рекомендовано, щоб у майбутньому РГУР вивчала дані та аналіз ДСНС на додаток до нині використовуваних джерел. Наприклад, дані ДСНС, ймовірно, нададуть деякі базові статистичні дані щодо притоку (спричиненого катастрофами), які наразі відсутні в ЄІБ.

9. Якщо РГУР не має спроможності мапувати дані про переміщення в результаті катастроф, Центр моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC) (член EGRISS) може надати відповідну технічну консультацію.

10. Рекомендовано, щоб за підготовку узгодженої офіційної статистики внутрішнього переміщення відповідав єдиний координаційний орган. Як альтернативний варіант, потрібно розробити та закріпити на законодавчому рівні ефективний механізм координації між існуючими зацікавленими сторонами.

1. ТЕХНІЧНА РОБОЧА ГРУПА

Упровадження IRIS в Україні сприятиме координації збирання даних та гармонізації статистики ВПО. Це, у свою чергу, пришвидшить розроблення довгострокових рішень для ВПО, щоб допомогти постраждалим подолати наслідки внутрішнього переміщення та сприяти їхній інтеграції в загальне населення, і таким чином дотриматися принципу «нікого не залишати осторонь», що закріплений у Порядку денному у сфері сталого розвитку до 2030 року¹.

Враховуючи той факт, що багато урядових і неурядових організацій залучені до розроблення заходів, спрямованих на подолання наслідків внутрішнього переміщення в Україні, Державна служба статистики України та Представництво МОМ в Україні ініціювали створення РГУР для забезпечення скоординованого та узгодженого процесу розроблення дорожньої карти впровадження IRIS в Україні. РГУР є координаційною платформою та механізмом для обміну інформацією, аналізу, планування та спільного розроблення дорожньої карти, а також підтримання впровадження IRIS в Україні. До складу РГУР входять:

Національні партнери

Урядові організації

- Державна служба статистики України (Держстат)
- Міністерство соціальної політики України
- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
- Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
- Міністерство розвитку громад та територій України
- Державна соціальна служба України
- Державна міграційна служба України
- Пенсійний фонд України

Міжнародні організації

- Міжнародна організація з міграції (МОМ)
- Верховний Комісар ООН у справах біженців (УВКБ ООН)
- Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»

Неурядові організації

- Аналітичний центр CEDOS
- VoxUkraine
- Данська Рада у справах біженців (DRC)

Зовнішні радники

Міжнародні експертні групи

- Експертна група з питань статистики щодо біженців, ВПО та осіб без громадянства (EGRIS)

Міжвідомчі групи

- Спільна служба з профілювання ВПО (JIPS)

¹ Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>

- Центр моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC)
- Статистичне бюро Норвегії

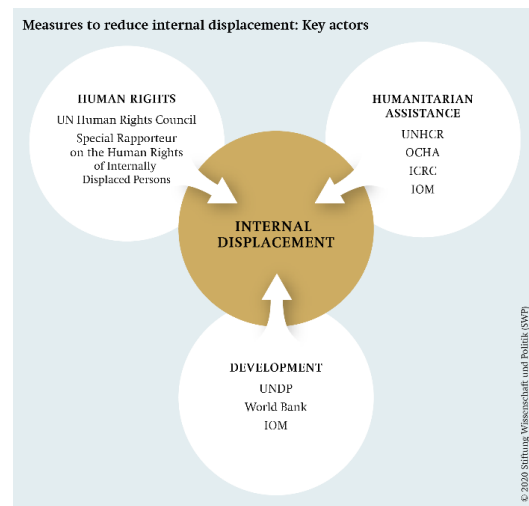
Функції секретаріату РГУР виконують ДССУ та МОМ.

2. ОЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «ВПО» В IRIS ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Нормативно-правова база, що регулює визначення і захист ВПО, також є основою для статистики ВПО. У цьому розділі наведено огляд відповідних міжнародних стандартів, а також національних законів і політик в Україні, що сприяють розробленню статистичних рамок, які відповідають національному контексту.

Даючи означення терміну «внутрішньо переміщеної особи» (ВПО), IRIS посиляються на Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення: E/CN.4/1998/53/Add.2. Згідно з цим означенням, термін «ВПО» розуміють як «особи або групи осіб, які були змушені або зобов'язані втекти або покинути свої домівки або місця звичного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройних конфліктів, широкомасштабного насильства, порушення прав людини або природних чи техногенних катастроф, і які залишились жити в межах міжнародно визнаного кордону країни»². Це означення ґрунтується на двох аспектах: (1) їхнє переміщення є примусовим або недобровільним (щоб відрізнити їх від економічних та інших добровільних мігрантів); та (2) вони залишаються у міжнародно визнаних державних кордонах (на відміну від біженців)³.

«Внутрішньо переміщені особи (ВПО) — це особи або групи осіб, які були змушені або зобов'язані втекти або покинути свої домівки або місця звичного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройних конфліктів, широкомасштабного насильства, порушення прав людини або природних чи техногенних катастроф, і які залишились жити в межах міжнародно визнаного кордону країни», — Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення



В Анотаціях до Керівних принципів роз'яснено, що «переміщення в межах власної країни походження або країни звичного проживання не надає особі жодного спеціального правового статусу як це відбувається, скажімо, у випадку з біженцями». Цей факт «не виключає можливості застосування адміністративних заходів, таких як реєстрація на національному рівні з метою визначення осіб, які були переміщені та потребують спеціальної допомоги». Водночас важливо звернути увагу на те, що «відсутність такої реєстрації не позбавляє внутрішньо переміщених осіб прав і свобод, які вони мають відповідно до права прав людини та гуманітарного права».⁴

² UN Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, 11 February 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, pg. 5.)

³ International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics (IRIS), Chapter 2, para. 35

⁴ Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement, pp. 4–5.

IRIS також дещо розширюють передбачене Керівними принципами означення. По-перше, особа не обов'язково повинна «втекти», щоб її віднесли до ВПО. Щоб особу класифікували як ВПО в IRIS достатньо того, що особа не може повернутися до місця свого звичного проживання через подію, що спричинила переміщення (подібно до концепції «біженців на місці»). По-друге, розширено вимогу щодо залишання в межах міжнародно визнаних кордонів своєї країни, щоб ВПО могли перетинати міжнародний кордон, повертатися і зберігати свій статус ВПО за умови, що в проміжку вони не обрали іншу країну звичайного проживання. По-третє, означення, наведене в Керівних принципах, безпосередньо не розглядає можливість відтоку населення (тобто визначення завершення переміщення), тоді як IRIS мають на меті вирішити це питання.

Означення терміну «ВПО» в законодавстві України відповідає тому, що міститься в Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення, а отже, відображає суть означення, що передбачене IRIS. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁵ містить таке означення: «Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».⁶ На практиці переміщені особи вважаються ВПО лише за умови, якщо вони зареєструвалися як ВПО у відповідних державних органах України. Тобто факт взяття ВПО на облік (а не визначення) є основою для складання офіційної статистики. Крім того, деякі особи, зареєстровані як ВПО, є жителями непідконтрольних уряду територій країни, які не є переміщеними особами, але змушені реєструватися як ВПО, щоб отримати доступ до пенсій та соціальних виплат від уряду України.

Законом України визначено підстави взяття ВПО на облік, низку гарантій соціального захисту і підтримки ВПО, а також положення, спрямовані на забезпечення прав людини для громадян цієї категорії.⁷ Хоча він містить основні характеристики означення, наведеного в Керівних принципах, існують деякі відмінності. Наприклад, в означенні, наведеному в українському законодавстві, йдеться про підстави перебування (проживання) особи в країні. Така особа може бути громадянином України або громадянином іншої держави чи особою без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні. Таким чином, означення включає широке коло осіб і вимагає, щоб особа проживала в Україні на законних підставах. Крім того, стаття 12 Закону передбачає п'ять підстав для скасування дії довідки про взяття на облік ВПО. Зрештою, стаття 9 Закону зобов'язує зареєстрованих ВПО дотримуватися Конституції та законів України і виконувати інші зобов'язання, зокрема повідомляти про зміну місця проживання відповідний державний орган протягом 10 днів після прибуття до нового місця проживання. Загалом Закон України зосереджується на взятті переміщеної особи на облік державними органами як підстави для визначення та збирання статистичних даних щодо ВПО.

Із іншого боку, особа повинна відповідати всім зазначеним нижче критеріям, щоб бути класифікованою як ВПО згідно з IRIS⁸:

⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

⁶ У цьому документі закони та рішення уряду України цитуються повністю та згідно з оригінальним текстом.

⁷ [ЗАКОН УКРАЇНИ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»](#)

⁸ [Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО \(IRIS\), 27, вставка 3.1](#)

- Зазвичай проживати у місці, де сталася подія, на момент події;
- Бути примусово переміщеною, що включає превентивне переміщення, через:
 - збройний конфлікт;
 - широкомасштабне насильство;
 - порушення прав людини;
 - природні або техногенні катастрофи;
 - інші причини примусового переміщення або виселення.
- Після цього, фізично жити далеко від житла, у якому вона мешкала на момент події;
- Перебувати в міжнародно визнаних кордонах країни, у якій вона була переміщена (навіть якщо вона тимчасово виїхала за кордон на термін, що не перевищує 12 місяців з моменту події);
- Чиї ключові вразливості, пов'язані з переміщенням (як впливає з Рамкової програми МПК з пошуку довгострокових рішень в інтересах ВПО), не були оцінені, або після оцінки яких було встановлено, що вони не подолані.

«Довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їх переміщенням і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації, яка виникає у зв'язку з переміщенням».

[Рамкова програма Міжвідомчого постійного комітету з пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб](#)

У постанові Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб»⁹ визначені різні категорії осіб, які мають право стати на облік ВПО та наведені в додатку 1. Хоча така класифікація не суперечить тій, що передбачена в IRIS, вона є юридично конкретнішою у визначенні категорій осіб, які мають виключне право на взяття на облік, що ґрунтується на їхньому статусі резидента відповідно до національного законодавства (і міжнародного права у випадку осіб без громадянства). По суті, всі зазначені категорії відповідають передбаченим IRIS критеріям переміщення. Водночас відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» діти з числа ВПО, які народилися після переміщення, також мають право на взяття на облік як ВПО. Відповідно до IRIS таких дітей відносять до групи осіб, пов'язаних із ВПО, тоді як в Україні їх фактично вважають ВПО. Проте існуючі адміністративні реєстри не дають державним органам можливості розрізняти дітей-переселенців та дітей, народжених після переміщення, для статистичних цілей.

Підсумовуючи, IRIS визначають ВПО як людей із вразливостями, що пов'язані з переміщенням. Осіб, які більше не страждають від таких вразливостей, не відносять до ВПО. Відповідно до IRIS для статистичних цілей тих, хто подолав ключові вразливості, пов'язані з переміщенням, можна виключити з переліку ВПО, але це не те саме, що досягнення довгострокового рішення. Як пояснює ІНМБ, навіть після того, як переміщення фізично завершується і державні органи визнають його таким, що завершилося, люди можуть продовжувати зазнавати наслідків, пов'язаних із ним, зокрема дискримінації та порушення прав людини. Як результат, вони ще не досягли довгострокового рішення, визначеного Рамковою програмою МПК.¹⁰

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text>

¹⁰ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), с. 24.

3. КАТЕГОРІЇ ВПО

Як зазначено в IRIS, попри те, що Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення надають широке означення ВПО та всеосяжну правову базу для використання в кожному окремому випадку, статистичні визначення вимагають чітких і остаточних пояснень, застосовних до широких груп населення. Цей розділ має на меті окреслити статистичні рамки, які є простішими для розуміння і впровадження та слугують основою для глобальної порівнянності.

IRIS містять рекомендації щодо збирання та опрацювання статистичної інформації про ВПО і групи населення, пов'язані з ВПО. Згідно з такими рекомендаціями для вироблення політики щодо ВПО на основі доказів потрібні дані про: загальну кількість ВПО; кількість ВПО в кожному населеному пункті; кількість переміщених жінок і дітей, які були реінтегровані, в тому числі тих, які все ще перебувають у вразливих умовах; а також про те, чи були вони реінтегровані. В IRIS рекомендовано дезагрегувати дані за відповідними демографічними характеристиками, щоб забезпечити можливість аналізу ситуації з різними підгрупами для ухвалення більш деталізованих та зважених рішень.

У розділі В (глави 3) IRIS визначено категорії осіб, які включені до статистичних рамок для аналізу внутрішнього переміщення, і які, таким чином, потрапляють до сфери застосування рекомендацій. Основними цільовими категоріями для застосування IRIS є:

1. внутрішньо переміщені особи (або особи, які мають пов'язані з переміщенням потреби в захисті та є вразливими); та
2. групи населення, пов'язані з ВПО (в першу чергу діти ВПО, які народилися після переміщення їхніх батьків).

Існують й інші категорії, які підпадають під статистичні рамки, однак, через їхні специфічні характеристики вони не є першочерговими для цілей IRIS, зокрема:

3. Інші не переміщені члени сім'ї ВПО;
4. Особи, які вже не мають ключових вразливостей, пов'язаних із переміщенням.¹¹

IRIS також рекомендують класифікувати сукупність ВПО у певній популяції (яка визначається як загальна кількість ВПО у визначеному місці у певний момент часу) на три підгрупи або підсукупності для цілей збирання та аналізу статистичних даних. Така класифікація надає детальнішу інформацію про конкретне місце перебування ВПО:

- ВПО в місцях переміщення;
- ВПО в місцях повернення (на не підконтрольних територіях); та
- ВПО в інших місцях поселення (які переселилися в межах своєї країни походження після переміщення).

Існують і інші групи переміщених осіб, які не охоплені рамками внутрішнього переміщення, а отже, не входять до сфери застосування чинних рекомендацій IRIS. До них належать:

1. Особи, примусово переміщені через міжнародно визнаний кордон;
2. Особи, які повернулися з іншої країни після звернення по міжнародний захист;

¹¹ Незважаючи на те, що вони не є першочерговими для цілей рекомендацій, IRIS все одно рекомендують звітувати про них як про окрему статистичну категорію: Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), с. 26.

3. Інші переміщені особи, які повернулися з іншої країни після 12-місячного або довшого періоду відсутності.

Щодо осіб, які належать до категорій 2 та 3, із різних причин припускають, що вони мали *звичайне* місце проживання в іншій країні до повернення.

У зв'язку з такими вимогами багато людей із зареєстрованим місцем проживання в Донецькій та Луганській областях чи в Криму, які ніколи не були внутрішньо переміщені, були змушені стати на облік ВПО, щоб отримати доступ до певних прав (наприклад, якщо особа переїхала до 2014 року, але не змінила прописку в паспорті). Це спотворило статистику внутрішнього переміщення, оскільки цифри включають не лише тих, хто має потреби в захисті та є вразливими у зв'язку з переміщенням, що не відповідає рекомендаціям IRIS.

Тому чинна законодавча класифікація ВПО та груп, пов'язаних із ВПО, в Україні обмежена, в результаті чого окремі групи не враховані в офіційній статистиці. Існують відмінності в тому, як переміщення впливає на різні групи населення. Значна кількість осіб, взятих на облік ВПО державними органами України, не є переміщеними особами, в той час як окремі переміщені особи не стали на облік ВПО. Чітке розуміння категорій людей, які постраждали від збройного конфлікту та переміщення, а також дезагреговані дані про осіб, які належать до кожної категорії, значно полегшили би розроблення цілеспрямованіших заходів. Розуміння того, як саме різні категорії населення зазнали різного впливу, може полегшити ідентифікацію постраждалих осіб і допомогти у визначенні їх ключових потреб і вразливостей з метою сприяння виробленню довгострокових рішень.

4. «ЗВИЧАЙНЕ» ТА «ЗВИЧНЕ» МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В КОНТЕКСТІ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ

Поняття «звичайного місця проживання» та «звичного місця проживання» необхідно розрізняти і, отже, чітко означити для статистичних цілей, оскільки це може вплинути на право особи бути визнаною ВПО. Проте як у національних, так і в міжнародних правових документах для кожного з них існують численні й часто неоднакові означення. У цьому розділі порівняно означення та використання цих і пов'язаних з ними термінів в IRIS та Принципах та рекомендаціях ООН щодо переписів населення та житла, Рекомендаціях ООН щодо статистики міжнародної міграції, Довіднику ООН щодо вимірювання міжнародної міграції за допомогою переписів населення, Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». З огляду на окремі відмінності між IRIS та національним законодавством України можна припустити, що подальші вивчення та розгляд цього питання можуть бути корисними.

Принципи та рекомендації ООН щодо переписів населення та житла визначають «місце звичайного проживання» для цілей перепису як «місце, в якому особа проживає на момент перепису, в якому вона перебуває протягом певного часу або має намір прожити певний час». Країнам рекомендовано застосовувати 12-місячний поріг для визначення місця звичайного проживання згідно з одним із наведених нижче двох критеріїв:

- a.) Місце, в якому особа проживала безперервно протягом більшої частини останніх 12 місяців (тобто принаймні шість місяців і один день) або має намір прожити принаймні шість місяців, не враховуючи тимчасової відсутності під час свят або робочих відряджень;
- b.) Місце, у якому особа проживала безперервно протягом принаймні останніх 12 місяців або має намір прожити принаймні 12 місяців, не враховуючи тимчасової відсутності під час свят або робочих відряджень.¹²

Правове визначення «звичного місця проживання», що міститься в IRIS (глава 2, параграф 40), відповідає Принципам та рекомендаціям ООН щодо переписів населення та житла: «місце проживання особи на момент первісного переміщення (тобто звичайне місце проживання до переміщення). Таким чином, місце звичного проживання для ВПО є постійним, тоді як місце звичайного проживання для інших груп населення може змінюватися».¹³

Поняття звичного проживання є важливим для уточнення того, що ВПО не обов'язково повинна бути громадянином відповідної країни — достатньо звичного місця проживання. Звичність проживання визначається як на об'єктивній основі (присутність протягом певного періоду часу), так і на суб'єктивній («намір залишитися», або *animus manendi*), хоча визначення, наведене в Керівних принципах, не містить способів перевірки будь-якої зі згаданих основ. Продовжують вестися юридичні дебати щодо необхідності наявності суб'єктивного елементу для підтвердження звичності місця проживання. Таким чином, негромадян, іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають у відповідній країні, також можна вважати ВПО, якщо вони відповідають критеріям, що

¹² Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 3, para. 2.48-2.50. — URL: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67rev3-E.pdf

¹³ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), с. 38, вставка 3.3. Глава 3.

містяться у визначенні (що знайшло відображення в понятійному апараті чинного законодавства України¹⁴). Колишні біженці, які повернулись у свою країну походження, але які тим не менше не можуть знайти довгострокове місце проживання, також можуть вважатися ВПО»¹⁵.

Офіційна статистика в Україні «не бачить» переміщення ВПО, оскільки більшість із них залишаються зареєстрованими на непідконтрольних територіях і тому включені до чисельності населення таких територій у державній статистиці.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹⁶ (частина друга статті 1) адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи визнається також адреса місця проживання особи на момент переміщення (її фактична адреса). У статті 5 Закону зазначено, що довідка про взяття на облік ВПО містить інформацію про таке місце проживання. Це стосується навіть тих випадків, коли за адресою проживання розташований колективний центр ВПО (модульне поселення, гуртожиток, оздоровчий табір, будинок відпочинку, санаторій, пансіонат, готель тощо). Проте відповідно до статті 3 постанови Кабінету Міністрів № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» «як фактичне місце проживання/перебування не можуть зазначатися адреси (місцезнаходження) органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх підрозділів, будь-яких інших приміщень, за якими внутрішньо переміщені особи фактично не проживають»¹⁷.

Для цілей оцінювання міграції ДССУ використовує «законне місце проживання» (тобто місце реєстрації особи, зазначене в її паспорті). Відповідно, офіційна статистика «не бачить» переміщення ВПО, оскільки більшість із них залишаються зареєстрованими на непідконтрольних територіях і тому включені до чисельності населення таких територій у державній статистиці.

Для цілей IRIS місцем *звичного* проживання є місце проживання особи на момент первісного переміщення (тобто *звичайне* місце проживання до переміщення). Таким чином, місце *звичного* проживання для ВПО є постійним, тоді як місце *звичайного* проживання для інших груп населення може змінюватися.¹⁸ Для цілей статистики, згідно з IRIS, *звичайним* місцем проживання у країні є місце *проживання* особи на момент збору даних. У Принципах та рекомендаціях ООН щодо переписів населення та житла зазначено, що «місце звичайного проживання може бути таким самим або відрізнитися від місця, де охоплена переписом особа перебувала під час перепису, або місця її законного проживання».¹⁹ Таким чином, у випадках, коли перепис проводиться за «місцем підрахунку», таке місце також можна розуміти як місце *звичайного* проживання.²⁰

Відповідно до *Рекомендацій ООН щодо статистики міжнародної міграції (Редакція 1)*, для особи, яка переїжджає до іншої країни щонайменше на один рік (12 місяців), така країна стає *звичайною*

¹⁴ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» — URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

¹⁵ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), параграф 40, глава 2.

¹⁶ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» — URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» — URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text>

¹⁸ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), виноска 3.3, глава 3.

¹⁹ Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 3, para. 4.53, p. 183

²⁰ Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 3, para. 4.58, p. 183

країною проживання. *Довідник ООН щодо вимірювання міжнародної міграції за допомогою переписів населення* містить кілька прикладів винятків із цієї рекомендації та визначає, у яких випадках не відбулося зміни країни звичайного проживання або у яких випадках необхідно враховувати додаткові критерії для ефективного визначення звичайної країни проживання²¹. До них належать:

- Люди, які проживали в інших країнах до останнього переїзду до відповідної країни (параграф 25);
- Люди, чия країна звичайного проживання не може бути однозначно встановлена, наприклад, дипломати, збройні сили, кочівники та транскордонні працівники (параграф 33);
- Люди, які мають два або більше місць проживання в різних країнах протягом певного року, наприклад, студенти та сезонні робітники (параграф 34), або розділили свій час проживання порівну між двома країнами (параграф 35).²²

І Довідник ООН, і IRIS²³ рекомендують розглядати ВПО, які тимчасово перетинають міжнародно визнаний кордон на період до 12 місяців після події, що спричинила переміщення, і не визначають нову країну звичайного проживання, як ВПО.

Підводячи підсумок, у різних нормативно-правових актах України використовують різні поняття для означення звичайного та звичного місця проживання в контексті переміщення. Було би корисно, якби обидва терміни були чітко визначені для їх використання в законодавстві, політиці та на практиці в Україні, а також щоб такі означення відповідали міжнародним стандартам і практиці, що закріплені в IRIS.

²¹ Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses¹ Prepared by the Secretariat (1 March 2017). — URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-4a-Migration-Handbook-E.pdf>

²² Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), глава 3, с. 39, виноска 3.4.

²³ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), глава 3, с. 29, виноска 3.1.

5. ДОВГОСТРОКОВІ РІШЕННЯ ТА КЛЮЧОВІ ВРАЗЛИВОСТІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПЕРЕМІЩЕННЯМ

У цьому розділі розглянуто проблеми вимірювання прогресу ВПО в досягненні довгострокових рішень. Ситуацію в Україні розглянуто в контексті Рамкової програми МПК із пошуку довгострокових рішень в інтересах ВПО, яка є ключовим керівним документом щодо визначення пов'язаних із переміщенням вразливостей та розроблення відповідних критеріїв.

Згідно з Рамковою програмою МПК щодо довгострокових рішень, особу більше не вважають переміщеною, якщо вона забезпечила собі довгострокове рішення. «Довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги та захисту у зв'язку з їх переміщенням і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації, яка виникає у зв'язку з переміщенням». Для цього потрібні такі умови:

- стійка реінтеграція у попередньому місці проживання;
- стійка місцева інтеграція в тих областях, де розміщуються ВПО (далі — «місцева інтеграція»);
- стійка інтеграція в іншій області країни (далі — «поселення в іншій області країни»)»²⁴

Рамкова програма МПК також визначає вісім критеріїв, які використовують для визначення та вимірювання прогресу в напрямку довгострокових рішень, зокрема: безпека та безпечність; достатній рівень життя; доступ до засобів існування; повернення житла, землі та майна; доступ до документації; возз'єднання сім'ї; участь у суспільному житті; та доступ до ефективних засобів правового захисту та правосуддя. Зазначені критерії є відправною точкою для визначення елементів, необхідних для досягнення довгострокових рішень у конкретному контексті. Однак на практиці введення зазначених восьми критеріїв за допомогою використання статистичних даних — і визначення того, чи було досягнуто довгострокове рішення, коли і якою мірою — є складним завданням. Більше того, застосування таких критеріїв на практиці дуже різниться від країни до країни. Систематичний аналіз уразливостей ВПО у порівнянні із загальним населенням в Україні з використанням подібних критеріїв був би цінним досвідом, що полегшив би оцінювання та моніторинг прогресу в досягненні довгострокових рішень для ВПО, а також дав би можливість порівняти їх з тими, що існують в інших країнах.

Критерії оцінювання інтеграції ВПО в Україні

На сьогоднішній день не існує офіційної статистики щодо потреб ВПО або рівня їхньої інтеграції в Україні.²⁵ У 2017 році²⁶ Кабінет Міністрів України ухвалив Стратегію інтеграції внутрішньо

²⁴Рамкова програма Міжвідомчого постійного комітету з пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб. — URL: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-03/IASC%20Framework%20on%20Durable%20Solutions%20for%20Internally%20Displaced%20Persons%2C%20April%202010.pdf>

²⁵ Згідно з IRIS, «статистика публікується НБС або статистичними підрозділами урядових міністерств, що входять до складу НСС. До складу НСС входять установи, регульовані національними законами про статистику та іншими відповідними нормативними актами та стандартами у галузі статистики».

²⁶ Нині чинна нова стратегія до 2024 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України. — URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-integraciyi-v-a1364r>

переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року²⁷. На виконання Стратегії у 2018 році було затверджено відповідний план заходів на період до 2020 року²⁸. План заходів, серед іншого, передбачав виконання таких завдань:

- 1) Розроблення критеріїв оцінки інтеграції внутрішньо переміщених осіб до приймаючих територіальних громад, зокрема на основі практичних та стратегічних гендерних потреб таких осіб та ключових показників ефективності²⁹;
- 2) Проведення моніторингу стану інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі територіальні громади та оцінки їх потреб, у тому числі в розрізі категорій таких осіб, як особи з інвалідністю, включаючи аналіз з урахуванням статі та віку.³⁰

Відповідно до Плану заходів на 2018–2020 роки Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України розробило першу редакцію «Критеріїв для оцінки інтеграції ВПО в приймаючі територіальні громади». У документі викладено десять критеріїв оцінювання інтеграції ВПО в приймаючі громади, серед яких: житло; зайнятість; доходи домогосподарства; доступ до освіти та медицини, адміністративних послуг, пенсій та соціальних виплат; возз'єднання сім'ї; та відчуття приналежності до приймаючої громади. Крім того, у документі визначені методи збирання, опрацювання та аналізу даних за певними критеріями. Незважаючи на те, що критерії та підхід до збирання даних уже сформульовано, документ передбачає проведення додаткових консультацій для визначення й узгодження показників спільно з ключовими зацікавленими сторонами, в тому числі з урядовими та неурядовими організаціями, а також ВПО та членами приймаючих громад. Крім того, потребує розроблення детальна методологія збирання даних.

Таблиця 1

Критерії Мінреінтеграції для оцінки інтеграції ВПО в приймаючі територіальні громади в Україні ³¹	Зв'язок із критеріями МПК ³²
Наявність постійного чи тимчасового житла	Певне посилання на критерії «достатній рівень життя» та «повернення житла, землі та майна»
Наявність регулярного доходу працездатної особи	Посилання на критерії «доступ до засобів до існування» та «достатній рівень життя»
Зайнятість працездатної особи на постійній основі	Посилання на критерій «доступ до засобів існування»

²⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 909-р «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року». — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80#Text>

²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 944-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року». — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/944-2018-%D1%80#Text>

²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 944-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року». Стратегічна ціль 17, захід 1. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/944-2018-%D1%80#Text>

³⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 944-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року». Стратегічна ціль 17, захід 2. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/944-2018-%D1%80#Text>

³¹ Данська Рада у справах біженців — Критерії та показники інтеграції ВПО

³² Рамкова програма Міжвідомчого постійного комітету з пошуку довгострокових рішень в інтересах внутрішньо переміщених осіб

Відсутність перешкод у доступі до освіти	Певне посилення на критерії «достатній рівень життя» та «доступ до документів»
Відсутність перешкод у доступі до адміністративних послуг	Певне посилення на критерій «доступ до документів»
Відсутність перешкод у доступі до медичних послуг	Певне посилення на критерії «достатній рівень життя» та «доступ до документів»
Наявність пенсійного забезпечення особи за новим місцем проживання (перебування)	Певне посилення на критерій «достатній рівень життя»
Наявність соціального забезпечення особи за новим місцем проживання (перебування)	Певне посилення на критерії «доступ до документів» та «достатній рівень життя»
Почуття приналежності до постійних соціальних груп приймаючої територіальної громади (в тому числі релігійних та національних меншин)	Посилання на критерій «участь у суспільному житті»
Возз'єднання членів сім'ї на новому місці проживання (перебування)	Посилання на критерій «возз'єднання сім'ї»

Критеріями МПК, що прямо не пов'язані з критеріями, запропонованими Мінреінтеграції в Україні, є безпека та безпечність, а також доступ до ефективних засобів правового захисту та правосуддя.

У липні 2020 року Мінреінтеграції та Данська Рада у справах біженців (DRC) розпочали спільну роботу в рамках проєкту під назвою «Ініціатива підтримки інтеграції ВПО в Україні» за фінансової підтримки програми Європейського Союзу «Демократичне врядування у Східній Україні (DG East)»³³. Зокрема, було проведено кабінетне дослідження з метою визначення кращої міжнародної практики вимірювання інтеграції ВПО, що включало дослідження практик, застосованих в Азербайджані, Грузії, Сербії та Україні. Крім того, були проведені консультативні зустрічі з ключовими урядовими та неурядовими зацікавленими сторонами, ВПО та представниками вразливих приймаючих громад. У результаті були уточнені, введені в дію та частково перевірені розроблені Мінреінтеграції критерії. За результатами цієї роботи у III кварталі 2021 року було розроблено настанови щодо здійснення державного моніторингу інтеграції ВПО в приймаючі територіальні громади в Україні. Передбачається, що в продовження цієї співпраці найближчим часом буде запроваджено державний моніторинг інтеграції ВПО.

Розроблення та впровадження ефективних критеріїв моніторингу ключових вразливостей, пов'язаних із переміщенням, з метою підтримання вироблення довгострокових рішень є надзвичайно складним завданням. Як національні, так і міжнародні учасники, у тому числі члени РГУР, можуть надавати подальшу технічну допомогу та підтримку у цьому напрямку у співпраці з відповідними міністерствами і відомствами уряду України.

³³ Національні експерти для підтримки роботи Тематичної експертної групи. Технічне завдання. — URL: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2020/12/Annex-2_SOW-for-TEG-National-Experts.docx

6. ДЖЕРЕЛА ДАНИХ

Збирання даних, пов'язаних з ВПО, може бути складним завданням з огляду на часто небезпечні обставини, в яких опиняються постраждалі особи. Щоб отримати всебічне розуміння переміщення, інколи доводиться використовувати багато джерел, які можуть змінюватися з часом. У цьому розділі досліджено основні джерела даних, наведені в IRIS, деякі з яких вже використовують в Україні, а інші можуть потенційно використовувати в Україні в майбутньому.

IRIS визначають наведені нижче джерела даних як основу для підготовки офіційної статистики щодо ВПО:

- перепис населення та житла;
- вибіркові опитування домогосподарств (національні опитування домогосподарств, опитування ВПО);
- адміністративні джерела (реєстри населення, реєстри ВПО);
- системи відстеження руху населення;
- альтернативні джерела даних (наприклад, великі дані).³⁴

Кожен із цих видів джерел даних вже використовують в Україні для полегшення збирання інформації щодо ВПО. У п'яти підрозділах нижче описано способи використання таких різних джерел даних в Україні.

а. Перепис населення

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України³⁵ Всеукраїнський перепис населення буде проведено ДССУ в 2023 році. Усі попередні розпорядження про проведення перепису були визнані зазначеним розпорядженням такими, що втратили чинність. Для збирання даних про соціально-демографічні характеристики ВПО під час Всеукраїнського перепису населення до нього було включено спеціальний варіант ідентифікації особи як ВПО. Було розглянуто положення статті 7 Закону України «Про Всеукраїнський перепис населення»³⁶ і включено їх до програми пробного перепису для проведення пілотного перепису в грудні 2019 року. Зазначені положення стосувалися проекту програми перепису, інструментів перепису та методології перепису. Варто зазначити, що інформація, надана респондентами під час перепису, ґрунтується виключно на їхній самоідентифікації як ВПО без необхідності надання довідки про взяття на облік ВПО. Після обговорень, які проводила ДССУ з ³⁷ експертною спільнотою, з огляду на високий рівень чутливості до питань про причини примусового переміщення та про те, хто з таких причин віднесений (а хто ні) до категорії ВПО, питання, що стосуються причин переміщення, були виключені з Програми пробного перепису населення.^{37 38}

³⁴ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), розділ В, глава 6, параграф 192, с. 63

³⁵ Розпорядження КМУ «Про проведення у 2023 році Всеукраїнського перепису населення». — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1542-2020-%D1%80#Text>

³⁶ Закон України «Про Всеукраїнський перепис населення», стаття 6. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2058-14#Text>

³⁸ Наказ Державної служби статистики України від 19.11.2019 № 372 «Про затвердження форм переписної документації для проведення пробного перепису населення 2019 року та інструкції щодо їх заповнення», погоджений Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та зареєстрований у Міністерстві юстиції України 05 грудня 2019 року за № 1208/34179. — URL: https://www.ukrcensus.gov.ua/ukr/laws/2019/CMU372_20191119.pdf

Виходячи з досвіду пілотного перепису, очевидно, що категорію ВПО можна визначити лише за умови, якщо під час перепису буде зібрано конкретнішу інформацію щодо причин внутрішнього переміщення респондентів. У зв'язку з цим виникає потреба включення до форми опитування запитання щодо того, чи залишив (покинув) респондент своє «звичне місце проживання в результаті чи з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру». Інша необхідна інформація включає дату, коли особа залишила (покинула) своє звичне місце проживання (число, місяць, рік) та місцезнаходження такого колишнього місця проживання (наприклад, Автономна Республіка Крим або Донецька чи Луганська область, а також точна назва населеного пункту). Схожі рекомендації наведені в Рекомендаціях Конференції європейських статистиків³⁹.

Перспектива включення питання про самоідентифікацію як ВПО до перепису населення України 2023 року може дати можливість отримати кількісну та якісну інформацію про характеристики ВПО в Україні. Це також дасть можливість порівняти дані перепису з реєстром ВПО з метою виявлення помилкового включення осіб до реєстру або видалення з нього. З огляду на те, що інформацію щодо внутрішнього переміщення не включають в записи про смерть або народження, подальше вироблення статистичних таблиць про притік та відтік сукупності ВПО буде неможливим. Як наслідок, дані про ВПО, отримані в результаті перепису, будуть точними лише в певний момент часу — після завершення перепису — оскільки випадки народження та смерті, що матимуть місце після нього, не будуть враховані.

в. Державні джерела

Основним джерелом офіційної статистики щодо ВПО в Україні є Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб (ЄІБ), за ведення якої відповідає Державна соціальна служба при Міністерстві соціальної політики України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» ЄІБ — це «... автоматизований банк відомостей, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які є внутрішньо переміщеними»⁴⁰. Умови збирання відомостей, ведення та доступу до відомостей ЄІБ регулюються постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб»⁴¹, ухваленою відповідно до статті 4 «Облік внутрішньо переміщених осіб» Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁴². Уповноважені органи вносять дані до ЄІБ в електронному вигляді з використанням інформації, наданої заявниками, які бажають отримати статус ВПО, за формами, підготованими за погодженням з Мінсоцполітики України.

³⁹ Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing (paragraphs 689 - 691), p.147. — URL: https://unece.org/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_EN.pdf

⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб», п. 2. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#Text>

⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб». — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#Text>

⁴² Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

Персональні дані фізичної особи вносять до ЄІБ, коли особа звертається за довідкою, що дасть їй можливість отримувати державну цільову допомогу чи пенсії, а також підтверджувати своє місце проживання для доступу до інших державних та банківських послуг. Невідомо, скільки переміщених осіб вирішили не звертатися за спеціальною допомогою для ВПО, в результаті чого їх не було внесено до бази даних. Крім того, довідка про взяття на облік ВПО може бути скасована, якщо ВПО була відсутня на підконтрольних уряду територіях протягом 60 і більше днів⁴³. Крім того, невідомо, скільки людей, взятих на облік як ВПО, фактично проживають на непідконтрольній уряду території і перетинають лінію зіткнення принаймні раз на 60 днів, щоб продовжити дію довідок і, таким чином, продовжувати отримувати соціальні та пенсійні виплати. Проте в період пандемії COVID-19 та протягом 30 днів після завершення будь-яких карантинних заходів забороняється скасовувати дію довідки про взяття на облік ВПО.⁴⁴ На практиці цю норму не застосовують з березня 2020 року і, як передбачається, її не виконуватимуть, доки не будуть зняті всі обмеження на пересування. Враховуючи те, що особи, які проживають на непідконтрольних уряду територіях і взяті на облік як ВПО, повинні продовжувати їздити на підконтрольні уряду території України, щоб отримувати свої пенсії, можна було б оцінити кількість осіб, які віднесені до категорії непереміщених взятих на облік ВПО. Пенсійний фонд України веде загальну базу даних одержувачів пенсій, але сам не здійснює виплати і не має інформації про зняття коштів із рахунків пенсіонерів. Проте АТ «Ощадбанк» (АТ «Державний ощадний банк України») веде банківські рахунки пенсіонерів і перераховує платежі на такі рахунки. Якби АТ «Ощадбанк» міг надати відомості про кількість банківських рахунків, до яких не було доступу під час пандемії, банк фактично надав би деяку інформацію про осіб, які взяті на облік як ВПО та які фактично проживають на непідконтрольних уряду територіях.

с. Вибіркові опитування домогосподарств

Обстеження умов життя домогосподарств ДССУ — це обстеження неінституційних (приватних) домогосподарств, відібраних за допомогою процедури стратифікованого багатоступеневого відбору. Щороку для участі в опитуванні відбирають близько 12 000 домогосподарств з усіх регіонів України окрім: I та II зон, забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи; населених пунктів, розташованих на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та м. Севастополя; та непідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей.

Обстеження проводяться за місцем постійного проживання респондентів інтерв'юерами, які пройшли спеціальну підготовку з опитування та спостереження за умовами проживання домогосподарств. Опитують ті домогосподарства, які погоджуються брати участь в обстеженні і дозволяють спостерігати за умовами проживання (близько 80% відібраних домогосподарств).⁴⁵ Однак збирання інформації про ВПО потрібно включати в існуючі національні статистичні системи, оскільки наразі ВПО як група не є першочерговою ціллю проведення обстеження домогосподарств. У разі потреби національні опитування можна доповнити додатковою вибіркою, якщо розмір стандартної вибірки недостатній для забезпечення достатньої кількості ВПО для отримання достовірних статистичних даних. Для забезпечення найефективнішого управління змінами в цьому

⁴³Скасування дії довідки про взяття на облік ВПО забороняється на період дії загальнонаціонального карантину в умовах пандемії COVID-19 на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>

⁴⁴ <https://reliefweb.int/report/ukraine/unhcr-flash-legislative-update-response-covid-19-outbreak-ukraine-and-its-impact>

⁴⁵ Методологічні положення з організації державного статистичного спостереження «Обстеження умов життя домогосподарств», затверджені Наказом Держстату від 23.12.2011 № 373, розділ 3.2., с.13. — URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2019/168/mp_ouzh_dg.pdf

процесі, національне опитування ВПО може бути апробовано (розробка методології та збір даних) спочатку в рамках міжнародного проекту, а далі бути інтегрованим в національні системи.

Окрім обстеження домогосподарств ДССУ, з 2014 року різні місцеві та міжнародні зацікавлені сторони проводять дослідження та вибіркові опитування з метою збирання інформації про проблеми та потреби ВПО.⁴⁶ Серед вибірових опитувань, в рамках яких регулярно збирають та аналізують дані про стан і потреби ВПО в Україні, є такі: Національна система моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами (НСМ)⁴⁷, упроваджена МОМ; Багатосекторне оцінювання потреб (БСОП)⁴⁸, що реалізується в рамках ініціативи «REACH»; та Оцінювання участі, що кожні два роки проводить УВКБ ООН.⁴⁹

Зазначені опитування надають цінну інформацію про умови життя ВПО, наприклад, щодо їхніх соціально-економічних потреб, зайнятості та ситуації з житлом, а також планів на майбутнє. Однак збирання вичерпніших даних, які допоможуть систематично порівнювати умови життя ВПО та загального населення, наприклад, шляхом перепису, полегшить аналіз прогресу в досягненні довгострокових рішень.

d. Системи відстеження руху населення в Україні

В Україні існує система відстеження руху населення у вигляді НСМ МОМ, про яку йдеться вище в підрозділі b. У 2016 році МОМ почала проводити це щоквартальне опитування з метою вивчення різних аспектів, пов'язаних з умовами життя ВПО в Україні. Мета НСМ полягає у збиранні та аналізі інформації щодо соціально-економічних характеристик ВПО та їхніх домогосподарств, а також викликів, із якими вони стикаються. НСМ базується на підході Матриці відстеження переміщень (МВП), розробленому МОМ на глобальному рівні.

e. Додаткові джерела даних

Очевидно, що жодне єдине джерело даних в Україні не може надати всю інформацію, необхідну для оцінювання ступеня досягнення ВПО довгострокових рішень, використовуючи критерії Міжвідомчого постійного комітету (МПК), а також основні демографічні показники для порівняння стану ВПО з непереміщеним населенням.

IRIS визнають, що великі дані можуть стати додатковим джерелом статистичних даних щодо внутрішнього переміщення. Великі дані дають змогу локалізовано розраховувати сукупності та потоки ВПО і спостерігати за останніми тенденціями, часто до оприлюднення офіційної статистики.⁵⁰ Міжнародні організації також визнали їхнє важливе значення в питаннях, пов'язаних із переміщенням. У 2017 році ініціатива «Глобальний імпульс» та УВКБ ООН підготували білу книгу під назвою «Соціальні медіа та примусове переміщення: аналітика великих даних і машинне навчання» (Social Media and Forced Displacement: Big Data Analytics & Machine-Learning), щоб дослідити ефективність та цінність аналітики соціальних мереж для покращення нашого розуміння

⁴⁶ Навести посилання

⁴⁷ Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами: Раунди 1–17 / МОМ (2016–2020). — URL: <https://www.iom.org.ua/en/periodicals>

⁴⁸ REACH Resource Centre, Ukraine. — URL: <https://www.reachresourcecentre.info/country/ukraine/theme/multi-sector-assessments/>

⁴⁹ UNHCR-Ukraine 2019 Participatory Assessment. — URL: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-08-19-PA_ENG.pdf

⁵⁰ (PDF) Human migration: the big data perspective (researchgate.net)

надзвичайної ситуації з біженцями в Європі.⁵¹ У публікації Світового банку проаналізовано потенціал аналітики великих даних для покращення заходів реагування на вимушену міграцію.⁵²

На додаток до досвіду та практики використання великих даних на міжнародному рівні, є також потенціал для використання в Україні наявних ноу-хау. Досвід використання урядом великих даних частково відображено в дослідженнях, проведених з метою аналізу їхнього потенціалу для формування офіційної статистики в цілому⁵³, а також у дослідженнях, пов'язаних із трудовою міграцією.⁵⁴ Міністерство цифрової трансформації України, створене в серпні 2019 року, є контактним центром уряду зі сприяння національній цифровій трансформації, зокрема через мобільний застосунок та пов'язані послуги, відомі як «Дія».⁵⁵ Міністерство могло би стати цінним партнером у зусиллях щодо покращення процесів збирання та аналізу статистичних даних про ВПО в Україні за допомогою використання великих даних.

51 White Paper Social Media 3_0.pdf (reliefweb.int)

52 <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/133101525401238750/pdf/125933-WP-3-5-2018-10-50-50-WBGBigDataFMSweb.pdf>

53 <https://su-journal.com.ua/index.php/journal/article/view/157>

54 Оцінка потенціалу «великих даних» для дослідження трудової міграції. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України. Київ: 2019. <https://dse.org.ua/arhchive/35/13.pdf>

55 'Ukraine's digital skills drive: Q&A with Mykhailo Fedorov', The UN specialized agency for ICTs.

<https://www.itu.int/hub/2021/11/ukraines-digital-skills-drive-qa-with-mykhailo-fedorov/>; Міністерство цифрової трансформації: <https://thedigital.gov.ua/>

7. ЗМІННІ Й СТАТИСТИЧНІ ТАБЛИЦІ

IRIS пропонують змінні й статистичні таблиці для різних категорій осіб, які підпадають під статистичні рамки внутрішнього переміщення, з метою надання детальнішої інформації про пріоритетні для збирання дані. Такі змінні й статистичні таблиці відрізнятимуться на національному рівні залежно від виду зібраних даних, джерел даних та статистичного потенціалу країни. Змінні, рекомендовані IRIS, вже визначені як пріоритетні для збирання в Україні.

IRIS визначають перелік змінних і статистичних таблиць, що співвідносяться з різними категоріями осіб у статистичних рамках переміщення. Такі змінні та статистичні таблиці надають кількісну та якісну інформацію про ВПО і пов'язані з ВПО групи населення в місцях переміщення, місцях повернення та інших поселеннях. В IRIS наголошено, що зібрана статистична інформація відрізнятиметься залежно від національного контексту, а перелік змінних і статистичних таблиць не є вичерпним.⁵⁶ В IRIS пропонується, за можливості, збирати таку інформацію: а) основні класифікаційні змінні; б) притік і відтік ВПО та пов'язаних із ВПО груп населення; в) сукупності ВПО та пов'язаних із ВПО груп населення (у тому числі основну статистику щодо сукупності та основну статистику щодо прогресу)⁵⁷.

ЄІБ надає широкий спектр інформації про соціально-демографічні характеристики осіб, які отримали довідку про взяття на облік ВПО в Україні. Зокрема, інформацію про поточне місце перебування ВПО за областями та районами, а також місце, звідки вони були переміщені (Луганська та Донецька області, Крим та м. Севастополь). Дані, що їх збирають для ЄІБ, дають можливість розраховувати сукупні показники на обласному та районному рівнях щодо:

- кількості осіб;
- кількості домогосподарств;
- співвідношення чоловіків і жінок;
- кількості дітей (до 18 років);
- осіб працездатного віку;
- осіб, які шукають роботу;
- осіб з обмеженими можливостями;
- осіб пенсійного віку;
- осіб, які отримують соціальну допомогу;
- сімей, які отримують соціальну допомогу;
- багатодітних сімей;
- неповних сімей.

Після взяття на облік кожна ВПО отримує паперовий сертифікат та електронний сертифікат в «Дії» (мобільний застосунок, через який державні органи надають послуги), що містить таку інформацію:

- ім'я, прізвище та по батькові;
- громадянство;
- дата та місце народження;
- стать;
- місце народження та реєстрації народження;
- місце проживання (до переміщення);

⁵⁶ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), глава 5(A), параграфи 173–175, с. 57

⁵⁷ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), глава 5, параграф 176, с. 57

- місце взяття на облік ВПО;
- місце фактичного проживання (після переміщення);
- адреса для офіційного листування;
- соціальна категорія (працездатність);
- обставини, що стали причиною переміщення;
- наявність інвалідності (група), потреби в реабілітації та оздоровленні;
- інформація про рівень освіти;
- інформація про зайнятість (стаж);
- ідентифікація в АТ «Ощадбанк» (реквізити рахунку в банку);
- інформація про перетинання кордону;
- статус заяви (дійсна/недійсна).

Загалом, збирання даних про ВПО офіційними джерелами в Україні є всеосяжним і включає передбачені IRIS змінні та статистичні таблиці.

8. КООРДИНАЦІЯ

Згідно з IRIS підготовка якісної офіційної статистики вимагає ефективної координації між національними, субнаціональними та міжнародними суб'єктами. У цьому розділі наведено огляд існуючих процесів координації збирання даних в Україні та способів їх покращення.

Незважаючи на те, що з 2014 року була проведена велика робота зі збирання статистичних даних про ВПО в Україні, в країні не існує єдиного координаційного органу, відповідального за підготовку узгодженої офіційної статистики внутрішнього переміщення. Так само в Україні наразі немає формального механізму координації між відповідними зацікавленими сторонами. Ефективна координація між відповідними суб'єктами має важливе значення для сприйняття вироблених даних як надійних, логічно обґрунтованих та якісних.

IRIS визнає, що «дані про ВПО збирають різні установи: національні органи влади, міжнародні організації та неурядові організації (НУО) — що використовують адміністративні джерела, опитування, переписи, нові джерела даних та інші оперативні методи на місцях».⁵⁸ IRIS наголошують на важливості будь-якої доступної офіційної статистики, що стосується внутрішнього руху населення. У IRIS також зазначено: «Підготовкою офіційної статистики займаються різноманітні державні органи, міністерства, відомства та установи. Зазначені органи разом складають Національну статистичну систему (НСС). НСС зазвичай, але не завжди, має національне управління статистики, яке несе загальну відповідальність за офіційні стандарти статистики».⁵⁹

Незважаючи на те, що з 2014 року була проведена велика робота зі збирання статистичних даних про ВПО в Україні, в країні не існує єдиного координаційного органу, відповідального за підготовку узгодженої офіційної статистики внутрішнього переміщення. Так само в Україні наразі немає формального механізму координації між відповідними зацікавленими сторонами.

В Україні розроблення та реалізація національної політики у сфері статистики входять до компетенції Державної служби статистики України (ДССУ). Держстат є «спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі статистики, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України».⁶⁰ Паралельно з цим, Міністерство соціальної політики України відповідає за ведення бази даних про взятих на облік ВПО в Україні, яка є найбільшим та основним джерелом даних про ВПО в країні.⁶¹ Міністерством, що відповідає за питання, пов'язані з ВПО в цілому, є Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції). Згідно з постановою Кабінету Міністрів України, основними завданнями Мінреінтеграції є: «Забезпечення формування та реалізація державної політики з питань: внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій України та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованих територіях України внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини

⁵⁸ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), глава 6, параграф 191, с. 63

⁵⁹ Міжнародні рекомендації щодо статистики ВПО (IRIS), глава 7, параграф 310, с. 83

⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу статистики України», п. 1. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF#Text>

⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб», п. 14. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#top>

території України та виїхали за кордон (далі — особи, які виїхали за кордон), сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання».⁶²

Використання всіх джерел даних, зазначених в IRIS, має важливе значення, зокрема з огляду на те, що жодне джерело даних не може надати всю необхідну інформацію щодо всіх критеріїв Міжвідомчого постійного комітету (МПК) та основні демографічні показники, щоб забезпечити можливість здійснення порівняльного аналізу ВПО та непереміщеного населення, а також забезпечити базис для перехресної перевірки. Нині в Україні три окремі центральні органи виконавчої влади здійснюють управління інформацією про ВПО, використовують її та координують заходи реагування уряду. Виконання таких функцій було б ефективнішим, якби існував єдиний національний підрозділ, відповідальний за загальну координацію. Як альтернативний варіант, потрібно розробити та закріпити на законодавчому рівні ефективний механізм координації між існуючими зацікавленими сторонами.

⁶² Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій». — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text>

9. ВИСНОВКИ

Рамки права та політики: У цьому документі порівняно означення терміну «ВПО», наведені в Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення та в законодавстві України, та встановлено, що в означенні, передбаченому українським законодавством, відображена суть означення ООН. Однак правовий статус ВПО в Україні надається лише тим, хто став на облік як ВПО у відповідних державних органах України. Тобто факт реєстрації як ВПО є основою для складання офіційної статистики. Однак деякі особи, зареєстровані як ВПО, є жителями непідконтрольних уряду територій країни, які не є переміщеними особами, але змушені реєструватися як ВПО, щоб отримати доступ до пенсій та соціальних виплат від уряду України.

Автори аналізують шляхом порівняння поняття «звичного» та «звичайного» місця проживання в розрізі того, як ці терміни використовують у різних документах міжнародного та національного права, стандартах і керівних принципах. Як це пояснено в IRIS, це важливо, оскільки негромадяни можуть мати лише звичне місце проживання, але все одно можуть мати право на статус ВПО в країні, в якій вони проживають. У різних нормативно-правових актах України використовують різні поняття для означення звичайного та звичного місця проживання в контексті переміщення. Було би корисно, якби обидва терміни були чітко визначені для їх використання в законодавстві, політиці та на практиці в Україні, а також щоб такі означення відповідали міжнародним стандартам і практиці, що закріплені в IRIS.

Розробка статистичних рамок: У документі розглянуто різні підкатегорії ВПО, що включені як у національні статистичні рамки, так і в статистичні рамки IRIS для аналізу внутрішнього переміщення, з метою сприяння розробленню статистичних рамок, які підходять для українського контексту та є глобально порівнянними. Наразі законодавча класифікація ВПО та груп, пов'язаних із ВПО, в Україні обмежена, в результаті чого такі окремі групи не враховуються в офіційній статистиці. Чітке розуміння категорій людей, які постраждали від збройного конфлікту та переміщення, а також дезагреговані дані про осіб, які належать до кожної категорії, значно полегшили би розроблення цілеспрямованіших заходів. У цьому документі також розглянуто змінні та статистичні таблиці, що їх пропонують IRIS як корисні інструменти для виконання складного завдання зі збирання детальної інформації про ВПО. Загалом, збирання даних про ВПО офіційними джерелами в Україні є всеосяжним і включає передбачені IRIS змінні та статистичні таблиці.

Ключові вразливості та довгострокові рішення: У документі розглянуто розроблення критеріїв та показників, які можна використовувати для вимірювання прогресу ВПО в досягненні довгострокових рішень з метою подолання ключових вразливостей, пов'язаних із переміщенням. Ситуацію в Україні розглянуто в контексті Рамкової програми МПК із пошуку довгострокових рішень в інтересах ВПО, яка є ключовим керівним документом щодо визначення пов'язаних із переміщенням вразливостей та розроблення відповідних критеріїв. Автори приходять до висновку, що розроблення та впровадження ефективних критеріїв моніторингу ключових вразливостей, пов'язаних із переміщенням, з метою підтримання вироблення довгострокових рішень є надзвичайно складним завданням. Як національні, так і міжнародні учасники, у тому числі члени РГУР, можуть надавати подальшу технічну допомогу та підтримку у цьому напрямку у співпраці з відповідними міністерствами і відомствами уряду України.

Джерела даних та координація: Досліджено основні потенційні джерела даних, наведені в IRIS, деякі з яких вже використовують в Україні, а інші можуть потенційно використовувати в майбутньому. Серед розглянутих джерел даних: перепис населення, державні джерела, вибіркові

опитування домогосподарств, системи відстеження руху населення та великі дані. Згідно з IRIS підготовка якісної офіційної статистики вимагає ефективної координації між національними, субнаціональними та міжнародними суб'єктами. Нині в Україні три окремі центральні органи виконавчої влади здійснюють управління інформацією про ВПО, використовують її та координують заходи реагування уряду. Виконання таких функцій було б ефективнішим, якби існував єдиний національний підрозділ, відповідальний за загальну координацію. Як альтернативний варіант, потрібно розробити та закріпити на законодавчому рівні ефективний механізм координації між існуючими зацікавленими сторонами.

10. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Технічна робоча група з упровадження IRIS в Україні (РГУР) хотіла би запропонувати своїм партнерам в уряді України, а також іншим ключовим зацікавленим сторонам наведені нижче рекомендації. Було докладено узгоджених зусиль, щоб визначити пріоритетні рекомендації, що передбачають використання наявних систем та їх покращення (якщо можливо), замість пропонування абсолютно нових підходів чи рішень. Варто зазначити, що в IRIS наведені лише ключові змінні та статистичні таблиці, рекомендовані як базовий набір інструментів для підготовки статистики ВПО. IRIS рекомендують не обмежуватися базовими інструментами, якщо вони мають таку можливість.

На основі аналізу та рекомендацій, що викладені в цьому звіті, члени РГУР розроблять дорожню карту впровадження IRIS в Україні, а потім поділитися пропозиціями з ключовими зацікавленими сторонами в уряді для їх подальшого розгляду.

1. Важливо збирати дані про ВПО, які можна статистично порівняти з даними про загальне населення, з метою вимірювання прогресу в пошуку довгострокових рішень. Рекомендовано вивчити потенціал адаптації одного з національних інструментів збирання даних, наприклад, спостереження ДССУ «Обстеження умов життя домогосподарств», для аналізу довгострокових рішень. Наскільки це можливо, потрібно зробити національні інструменти пріоритетними. Комплексне вивчення потенціалу використання існуючих інструментів сприятиме розробленню дорожньої карти. Іншим варіантом може бути запуск національного опитування ВПО. Для забезпечення найефективнішого управління змінами в цьому процесі, національне опитування ВПО може бути апробовано (розробка методології та збір даних) спочатку в рамках міжнародного проєкту, а далі бути інтегрованим в національні системи.
2. Запланований національний перепис населення України дасть можливість порівняти дані перепису з базою даних ВПО, що полегшить виявлення помилкових включень чи невключень до статистики (тобто виявлення осіб, які включені до статистики, але не повинні бути до неї включені, і навпаки). Для цього до форм перепису знову будуть включені запитання, що фіксують історію міграції респондентів (де серед варіантів відповіді буде також «вимушена міграція»). До форм може бути корисно включити запитання щодо причини міграції як альтернативу більш прямим запитанням (наприклад, «чи були ви коли-небудь змушені або зобов'язані тікати?») або самоідентифікації як ВПО. Такий підхід також сприятиме наданню дезагрегованих даних щодо ВПО, таких як місце перебування та демографічна інформація, та основних класифікаційних змінних, як-от кількість переміщень, які інакше було би важко зафіксувати. В ідеалі інструмент опитування повинен охоплювати всі десять показників, що необхідні для вимірювання передбачених IRIS рішень. У разі потреби РГУР може надати технічні рекомендації та допомогти з розробленням форми опитування.
3. За можливості збирання інформації про ВПО потрібно включати в існуючі національні статистичні системи. Для EGRIS пріоритетним завданням є включення переміщеного населення в національні статистичні системи, а створення паралельних серій опитувань ВПО робить досягнення цієї мети неможливим. У разі потреби національні опитування можна доповнити додатковою вибіркою, якщо розмір стандартної вибірки недостатній для забезпечення достатньої кількості ВПО для отримання достовірних статистичних даних.

4. Хоча четверта категорія ВПО, про яку йдеться в аналітичному документі (розділ 4), — особи, які подолали основні вразливості, пов'язані з переміщенням — не є першочерговою для цілей цих рекомендацій, IRIS все одно рекомендує звітувати про них як окрему статистичну категорію (див. IRIS, рисунок 3.1).
5. Рекомендовано співпрацювати з Міністерством цифрової трансформації, щоб дізнатися більше про досвід уряду України у використанні великих даних та про те, як їх можна використовувати для покращення процесу підготовки офіційної статистики в цілому.
6. Рекомендовано вивчити потенціал використання додаткових джерел даних для порівняння офіційної статистики ВПО в Україні. Наприклад, Пенсійний фонд України має централізовану базу даних осіб, які отримують пенсії, у тому числі ВПО, та інформацію про нарахування таких виплат. Проте Пенсійний фонд України не збирає інформацію про фізичне отримання пенсій ВПО, а також про час і місце їх отримання. Джерелом такої інформації може стати АТ «Ощадбанк», враховуючи той факт, що з 2018 року банк видає ВПО банківські картки для отримання ними своїх пенсій.
7. У нормативно-правових актах України використовують різні поняття та означення «звичайного» та «звичного» місця проживання в контексті переміщення. Рекомендовано чітко визначити обидва терміни для їх використання в законодавстві, політиці та на практиці в Україні, а також щоб такі означення відповідали міжнародним стандартам і практиці, що закріплені в IRIS. Якщо це буде корисно, РГУР повинна запропонувати означення, яке було би придатним для використання в контексті переміщення в Україні.
8. Інформація, що її збирають для Єдиної інформаційної бази даних ВПО (ЄІБ) України, передбачає збирання та накопичення даних про потреби ВПО, але на практиці це, очевидно, функціонує неналежним чином. Рекомендовано, щоб РГУР дослідила причини такого стану справ і надала технічні поради для його покращення.
9. У співпраці з Третьою підгрупою Експертної групи з питань статистики щодо біженців, ВПО та осіб без громадянства (EGRISS) РГУР повинна вивчити способи здійснення Україною систематичного аналізу вразливостей ВПО у порівнянні із загальним населенням України на основі критеріїв IRIS. Це сприятиме розробленню показників для вимірювання того, наскільки ВПО подолали вразливості, пов'язані з переміщенням. Зі свого боку це покращить наше розуміння довгострокового рішення в українському контексті. Крім того, існує потреба в затвердженому урядом визначенні «довгострокового рішення» в українському контексті, що ґрунтується на міжнародних нормах і принципах.
10. Рекомендовано запросити Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) до участі в РГУР разом з іншими представленими державними структурами. ДСНС відповідає за реагування на «природні та техногенні катастрофи» і звітування про них і може мати дані про евакуацію та руйнування житла, які можна використовувати для оцінювання потоків переміщень (у тому числі нових переміщень).
11. Рекомендовано, щоб у майбутньому РГУР вивчала дані та аналіз ДСНС на додаток до нині використовуваних джерел. Наприклад, дані ДСНС, ймовірно, нададуть деякі базові статистичні дані щодо притоку (спричиненого катастрофами), які наразі відсутні в ЄІБ.
12. Хоча ДСНС може мати дані про потоки, незрозуміло, чи має вона дані про сукупності, які ми також рекомендуємо збирати. Таке збирання даних може мати форму простих рішень, таких як екстраполяція даних про сукупності з використанням даних із ЄІБ (наприклад, на основі

інформації про зруйноване житло), до складніших рішень, таких як створення реєстру осіб, переміщених внаслідок катастроф.

13. Якщо РГУР не має спроможності мапувати дані про переміщення в результаті катастроф, Центр моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC) (член EGRISS) пропонує підготувати короткий звіт із зазначенням:

- виду та обсягу інформації, яку надає ДСНС;
- способів використання таких даних для цілей статистики ВПО;
- рекомендацій для ДСНС (наприклад, розподіляти дані про зруйноване та пошкоджене житло, або про лісові та домашні пожежі); та
- рекомендацій щодо способів інтеграції даних ДСНС у загальну дорожню карту впровадження IRIS. Зокрема, звіт може включати рекомендації щодо того, чи інтегрувати (та як інтегрувати) переміщення внаслідок катастроф у ЄІБ України, чи краще створити для цього окрему базу даних.

14. Незважаючи на те, що з 2014 року була проведена велика робота зі збирання статистичних даних про ВПО в Україні, в країні не існує єдиного координаційного органу, відповідального за підготовку узгодженої офіційної статистики внутрішнього переміщення. Так само в Україні наразі немає формального механізму координації між відповідними зацікавленими сторонами. Виконання таких функцій було б ефективнішим, якби існував єдиний національний підрозділ, відповідальний за загальну координацію. Як альтернативний варіант, потрібно розробити та закріпити на законодавчому рівні ефективний механізм координації між існуючими зацікавленими сторонами.

Додаток 1

Категорії фізичних осіб, які мають право стати на облік ВПО відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб»:

- повнолітня особа, яка має (мала) зареєстроване місце проживання на території, де сталася та коли сталася подія, що стала причиною переміщення;
- неповнолітня особа (до 18 років), недієздатна особа або особа, дієздатність якої обмежена (через законного представника із заявою про взяття на облік), яка має (мала) зареєстроване місце проживання на території, де сталася та коли сталася подія, що стала причиною переміщення;
- особи, які відбували (відбувають) покарання у місцях позбавлення волі та мають (мали) зареєстроване місце проживання на території, де сталася та коли сталася подія, що стала причиною переміщення;
- військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу), які проходили військову службу та мали зареєстроване місце проживання на території, де сталася та коли сталася подія, що стала причиною переміщення;
- студенти, учні професійно-технічних навчальних закладів, які мали зареєстроване місце проживання на території, де сталася та коли сталася подія, що стала причиною переміщення, та які перемістилися з таких регіонів: тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення;
- студенти, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень і мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації мають право на отримання довідки, якщо вони не бажають повернутися до попереднього місця проживання через подію, що стала причиною переміщення;
- особи, житлові приміщення яких зруйновані або стали непридатними для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації, що підтверджується відповідним актом обстеження технічного стану житлового приміщення;
- неповнолітні діти (до 18 років), які отримали паспорт громадянина України, незалежно від наявності (відсутності) реєстрації місця проживання, якщо інформацію про них внесено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.