



ПРОПОЗИЦІЇ

щодо зміни механізму евакуації цивільного населення під час дії правового режиму воєнного стану¹

Від початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну, держава закликала до евакуації жителів територій, на яких ведуться бойові дії, а також прилеглих районів. Заклик мав рекомендаційний характер і був створений із метою забезпечення безпеки громадян. На початку березня 2023 року була запроваджена процедура обов'язкової евакуації дітей у примусовий спосіб (за супроводом одного з батьків; особи, яка їх замінює; іншого законного представника)².

Попри те, що евакуація оголошена вже давно, бойові дії тривають, загальна евакуація цивільного населення відбувається повільно. Згідно з [інформацією](#) Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, станом на 10 травня 2023 року, із небезпечних районів Донеччини за 9 місяців було евакуйовано близько 70 000 осіб, серед них понад 8 000 дітей і більше ніж 3 000 представників маломобільних груп населення. Із Харківщини протягом 8 місяців виїхали понад 25 000 громадян, Херсонщини – понад 23 000. Зокрема, БФ «Восток SOS» від березня 2022 року здійснює евакуацію цивільного населення із зон бойових дій і наближених до них територій. За цей час команда фонду евакуювала понад 46 000 людей, із них 5 000 – представники маломобільних груп населення. На гарячі лінії громадських організацій досі надходять заявки на евакуацію із зон ведення активних бойових дій (навіть із міста Бахмут, що фактично є непридатним до проживання вже близько року).

На державу покладається обов'язок налагодити ефективну систему евакуації цивільного населення із зон бойових дій, враховуючи триваючу збройну агресію РФ проти України, характер ведення бойових дій і регулярні обстріли цивільної інфраструктури з боку армії Російської Федерації.

Даний документ створений на основі найкращих практик і досвіду, здобутого громадськими організаціями під час здійснення процедури евакуації цивільного

¹ пропозиції розроблені експертами організацій Коаліції громадських організацій, які опікуються питанням захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. Коаліція включає в себе наступні організації: Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас СОС», ГО «КримСОС», БФ «Право на захист», БФ «Восток SOS», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», БФ «Stabilization Support Services», Кримська правозахисна група.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209.

населення з небезпечних районів. Прийняття рекомендацій, запропонованих у цьому документі, сприятиме покращенню ефективності евакуаційних заходів і збільшенню рівня захисту громадян в умовах збройної агресії Російської Федерації.

Чинники, що призвели до повільних темпів евакуації цивільного населення:

1. **Недостатня та неефективна комунікація з населенням.** Часто люди належним чином не реагують на заклики держави щодо евакуації, адже не отримують чітких відповідей на важливі запитання, як-от:

- Як, коли та куди їх евакуюють?
- Де та в яких умовах вони житимуть? Скільки часу можна там жити та чи буде це безоплатно?
- Яку допомогу вони отримають?
- Як можна отримувати медичні, освітні, соціальні та інші послуги?
- Чи можливо буде працевлаштуватися на новому місці?

Відповіді на ці запитання не повинні бути загальними («Ніхто не буде покинутий напризволяще», «Україна про вас подбає» тощо). Конкретні відповіді на наведені запитання мають надавати евакуаційні штаби кожного населеного пункту, що мають бути створені для комунікації з особами, які планують евакуюватися чи евакуювалися.

Крім того, за відгуками осіб, які були евакуйовані громадськими організаціями, існуючі державні гарячі лінії не завжди працюють (або додзвонитися вкрай складно).

Чітка комунікація повинна здійснюватися відповідальними органами державної влади та місцевого самоврядування, зокрема й приймаючих громад.

2. **Еефективна координація між державними органами, органами місцевого самоврядування, міжнародними та національними неурядовими організаціями, іншими представниками громадянського суспільства.** Наразі відсутній ефективний механізм обміну інформацією між органами державної влади, ОМС, міжнародними та національними неурядовими організаціями, іншими представниками громадянського суспільства щодо наявних ресурсів, стану та можливостей використання. Регулярно не здійснюється оновлення щодо ресурсів, які знаходяться в розпорядженні суб'єктів евакуації.

У державній і комунальній власності є приміщення, що можна використовувати для тимчасового та постійного перебування евакуйованих осіб, про які може бути не відомо недержавним суб'єктам евакуації. Водночас у таких суб'єктів є можливості ремонтувати та обладнувати такі приміщення. Гуманітарні, громадські, благодійні та міжнародні організації мають також у розпорядженні евакуаційний транспорт. Володіючи такою інформацією, держава може ефективніше здійснювати евакуацію.

Дані про наявні в держави, ОМС і НДО ресурси не зібрані в одній інформаційній системі, регулярно не оновлюються, що негативно впливає на планування евакуації, процес її здійснення та результати.

3. Недоліки планування евакуації. 14 вересня очільник Донецької ВЦА Павло Кириленко [повідомив](#), що в області перебувають 350 000 осіб. Втім, згідно даних [держави](#), наданих Міністерством із питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, станом на 28 жовтня 2022 року з Донецької області евакуювалися лише 26 000 людей.

Евакуація є логістичною операцією, що повинна мати: чітко визначені географічні межі, етапи, початок і завершення. Люди, що перебували в Донецькій області, мали отримати чітке повідомлення про план проведення евакуації, дату її початку та завершення. Територію проведення евакуації варто було розподілити за зонами відповідно до загроз для життя людей, адже не всі райони Донеччини були однаково небезпечними. А тому, зважаючи на велику територію та кількість людей, ефективну евакуацію з регіону провести не вдалося.

4. Повернення населення в зону конфлікту. Люди, що евакуювалися зі прифронтових міст і селищ, повертаються попри зруйновану критичну інфраструктуру або небезпеку. Також, деякі законні представники з дітьми, яких було примусово евакуйовано, повертаються назад (через відсутність механізму заборони на повернення до таких населених пунктів).

Головними причинами повернення є високі ціни на оренду житла в безпечних районах, проблема працевлаштування та незадовільний стан приміщень для проживання евакуйованих осіб, а також відсутність належної, повної та достовірної інформації про безпечність для повернення. Крім того, проблематика розміщення була викладена в [аналітиці](#).

Пропозиції щодо здійснення обов'язкової евакуації

Як вже було зазначено, евакуація є логістичною операцією, що повинна складатися з чітко визначених географічних меж (зона евакуації та зона прийому), етапів, початку та завершення. Територію проведення евакуації варто розподілити за зонами (відповідно до загроз для життя та здоров'я людей). Водночас не варто намагатися охопити одразу велику територію та кількість населення, адже не існує технічної можливості забезпечити одночасну евакуацію з усіх районів.

Планування евакуації має здійснюватися з дотриманням прав і свобод людини, зокрема, має бути передбачено право повного інформування особи про подальше переміщення та право на відмову від евакуації (крім випадків обов'язкової евакуації дітей та їхніх законних представників у примусовий спосіб). Також держава (в особі ОДА/ОВА) має визначати порядок і черговість проведення евакуації, терміни її початку та завершення, перелік локальних евакуаційних штабів, що мають здійснювати евакуацію у відповідному регіоні, вести інформаційну кампанію щодо евакуації на державному та локальному рівнях.

1. Розробка єдиних чітких правил до евакуації населення. З метою забезпечення принципу правової визначеності, важливо чітко встановлювати порядок

в'їзду (повернення) до таких населених пунктів, а також населених пунктів, в яких проводиться обов'язкова евакуація дітей у примусовий спосіб. Непоодинокі випадки, коли під час ротації військові впроваджують різні правила для можливості в'їзду до населеного пункту (зокрема, нами були зафіксовані такі звернення в Херсонській області), що знаходиться в районах ведення бойових дій і прилеглих територіях, для дітей та їхніх батьків.

Додатково необхідно передавати інформацію цивільному населенню, що проживає на вказаних територіях.

2. Створити мережу локальних евакуаційних штабів при органах місцевого самоврядування та військових цивільних адміністраціях. На рівні обласної та центральної влади складно оцінити потребу кожного населеного пункту в евакуації. А саме: точну кількість людей, що перебувають у населеному пункті, кількість представників маломобільних груп і неповнолітніх осіб. Водночас місцеве самоврядування здатне зібрати та надати цю інформацію, запропонувати безпечні точки збору для евакуації, забезпечити адресну комунікацію з жителями. Тому при кожному органі місцевого самоврядування (військовій цивільній адміністрації) має діяти **локальний (на рівні громад) евакуаційний штаб.**

Локальні штаби повинні призначити пункти евакуації, у яких збиратиметься обмежена кількість людей протягом терміну евакуації.

Наприклад, якщо евакуація з міста триватиме 7 днів, щодня евакуаційні автобуси забиратимуть людей із 10-15 евакуаційних точок, на кожній з яких одночасно будуть присутні не більше 2 автобусів. У такий спосіб із кожної точки можна вивозити до 200 людей (4 автобуси) на день, загальна кількість – до 3000 людей на день (з одного міста).

З метою мінімізації ризиків для життя та здоров'я населення, важливо розсереджувати евакуаційні потоки в разі одночасної евакуації великої кількості людей: відмовитися від залізниці як єдиного способу евакуації, створити декілька різних локальних точок збору у населених пунктах, забезпечивши одночасне перебування 2-3 автобусів.

2. Затвердити черги та плани евакуації для евакуаційних штабів. Локальні евакуаційні штаби повинні мати план евакуації: отримати інформацію від уряду щодо порядку проведення евакуації, термінів її початку та завершення, контакти приймальних штабів, інструкції щодо комунікації з населенням. Ці плани треба погоджувати з районними штабами та обласними державними адміністраціями.

Черговість евакуації жителів населених пунктів має визначатися Координаційним штабом у взаємодії з місцевою владою за ступенем небезпеки для людей, наявних руйнувань інфраструктури, наближеності до зони бойових дій тощо.

Уряд має сформувати єдину та актуальну методологію евакуації (зараз їх дві: [Методика планування заходів з евакуації, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 10.07.2017 №579](#) і [Методичні рекомендації щодо планування та порядку](#)

[проведення евакуації населення, затверджені Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій від 07.09.2004 р. №44](#)), а також зрозумілий зразок плану евакуації для населених пунктів.

3. Обмінюватися та актуалізувати інформацію щодо евакуації. Має бути створена інформаційна систему збору та актуалізації інформації про **наявні** та **необхідні** евакуаційні ресурси: транспортні засоби, місця тимчасового та довгострокового проживання, медикаменти, одяг тощо. Така система дозволить оперативно обмінюватися інформацією між державою, громадами та НУО щодо потреб для евакуації, географії та наявних ресурсів.

У березні 2023 року Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України розробило 2 інформаційні таблиці: «Місця для розміщення підопічних психоневрологічного профілю та маломобільних ВПО» та «Об'єкти для потенційного переміщення (евакуації) підопічних психоневрологічного профілю та маломобільних ВПО». Таблиці були опрацьовані представниками громадських організацій. Зокрема, БФ «Восток SOS» розпочав процес підписання меморандуму на відбудову геріатричних пансіонатів за результатами аналізу таблиць. Проте, незважаючи на наявність такої потреби, оновлення вказаних інформаційних таблиць на регулярній основі не відбуваються.

Для вирішення проблем евакуації цивільного населення необхідно встановити системний підхід до збору, обробки та оновлення інформації щодо евакуаційних ресурсів органами державної влади. Це дозволить забезпечити консолідацію доступної інформації та забезпечити її актуальність на постійній основі. Крім того, важливо забезпечити ефективну координацію між державою, громадами та недержавними організаціями для здійснення спільних дій під час евакуації. Тільки через регулярний збір і синхронізацію інформації можна досягти успішного та ефективного проведення евакуаційних заходів.

4. Забезпечити доступним житлом евакуйованих. У визначених зонах для евакуйованих мають бути створені **прийомні штаби**, що мають оцінити стан здоров'я врятованих, їхні потреби, розпочати пошук і підготувати тимчасове чи постійне житло у громадах більш безпечних областей, забезпечити транспортування до такого житла в разі потреби (людей старшого віку, сімей із дітьми, вагітних жінок, людей з інвалідністю).

Для оперативного забезпечення евакуйованих транспортуванням до житла (за необхідності) і житлом, прийомні штаби повинні мати доступ до інформаційної системи, а також активно співпрацювати з ЦОВВ, громадськими, національними та міжнародними організаціями.

Часто територіальні громади самостійно та власним коштом готують місця проживання для евакуйованих і готові надавати прихисток за умови сприяння обласних адміністрацій у адміністративних питаннях (як-от, швидке введення в експлуатацію

оновленого житла, фінансова підтримка через зміни в бюджеті, оплата праці персоналу для догляду за людьми з інвалідністю тощо).

Також органи державної влади та місцевого самоврядування мають можливість застосовувати інші правові механізми для забезпечення житлових потреб евакуйованого цивільного населення. Органи місцевого самоврядування можуть скласти списки відумерлої спадщини та використовувати це майно для евакуйованих із подальшим переходом майна у власність територіальних громад. Інформація про таке житло повинна бути зібрана органами державної влади та місцевого самоврядування, внесена до інформаційної системи. У разі необхідності це майно має бути використане для потреб евакуації.

5. Впровадити комунікаційну стратегію на рівні евакуаційних і приймаючих штабів. Наявність у локальних евакуаційних/прийомних штабів актуальної та достовірної інформації про наявні місця поселення для евакуйованих, види допомоги та способи її отримання – ключові фактори успіху комунікаційної кампанії під час евакуації. Локальні евакуаційні штаби мають проводити адресну комунікацію з населенням (проводити збори, вести роз'яснювальну роботу тощо). Кожен локальний евакуаційний штаб повинен підтримувати зв'язок принаймні з одним прийомним штабом і доводити до громадян інформацію про прихисток після евакуації. Мобільні групи з числа співробітників органів місцевого самоврядування, ДСНС, поліції, військових і психологів мають бути задіяні для інформування кожного жителя, що евакуація є гарантованою можливістю зберегти життя та здоров'я, із подальшим спрямуванням до локального евакуаційного штабу.

Мобільні групи та локальні евакуаційні штаби повинні надавати відповіді на ключові запитання щодо:

- місця евакуації та умов проживання (бажано з фотографіями);
- видів допомоги та порядку отримання;
- наслідків відмови від евакуації (фізична загроза життю та здоров'ю, відсутність опалення, ліків, продуктів, медичної та гуманітарної допомоги, обстріли тощо);
- найближчого пункту евакуації (як-от «Біля магазину *назва*/відділення Нової пошти №XX/тощо»);
- гарантій евакуації членів родини, що є представниками маломобільних груп населення (зокрема й осіб з інвалідністю, людей старшого віку, вагітних тощо);
- наявності доступу до медичних, освітніх, соціальних та інших послуг, а також працевлаштування.

Можливе призначення кейс-менеджера, який допомагатиме конкретній сім'ї у приймаючій громаді, надаючи відповіді на запитання.

Крім того, повинна *стабільно* працювати гаряча лінія, завдяки якій люди зможуть отримати актуальну інформацію щодо евакуації, а також залишити заявку. У день проведення евакуації потрібно використовувати систему екстреного оповіщення ДСНС із нагадуванням про місце та час її проведення.

6. Створити успішний кейс евакуації є важливим елементом інформаційної кампанії та відпрацювання планів евакуації. На момент підготовки первинних рекомендацій щодо зміни процедури евакуації цивільного населення, розглядалася можливість створення успішного кейса на прикладі евакуації з міста Бахмут. Наразі місто майже повністю зруйноване, а в Бахмуті з високою вірогідністю досі залишаються цивільні люди та навіть діти, які отримують змогу покинути місто (останнє таке повідомлення було [розміщено](#) в медіа 21.05.2023).

За результатами незабезпечення вчасної евакуації з міста Бахмут необхідно провести роботу над помилками та внести корективи в методологію евакуації. Варто створити успішний кейс евакуації цивільного населення, наприклад, у місті Часів Яр, яке вкрай потребує повної евакуації цивільного населення. Цей приклад продемонструє спроможність держави та суспільства здійснювати складну логістичну процедуру.

7. Займатися адаптацією евакуйованих. У приймальних штабах потрібно розмістити інформаційні матеріали про порядок отримання довідки ВПО, гуманітарної допомоги, відновлення документів, контакти для отримання безоплатної психологічної та юридичної допомоги тощо. Також у місцях перебування евакуйованих варто запросити психологів і юристів, які допомагатимуть людям впоратися зі стресом і надаватимуть первинну юридичну допомогу. Для цього можна використовувати державні ресурси, ОМС і громадські організації. Така підтримка зменшить стрес і допоможе швидше адаптуватися.

Загальний висновок

Для ефективного проведення евакуації необхідно внести зміни до процедури евакуації: створити локальні евакуаційні штаби, що затвердять черги та плани евакуації, зможуть провадити ефективну адаптацію населення; створити штаби у приймаючих громадах; створити інформаційну систему, що дозволить оперативно обмінюватися інформацією між державою, громадами та НДО щодо потреб для евакуації, географії та наявних ресурсів; змінити підходи до комунікації з населенням, порядку розміщення евакуйованих осіб, розробивши чіткі єдині правила.