

УДК 352.07:325.11(477)

Т.О. Проценко,доктор юридичних наук, професор,
заслужений працівник освіти України

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ВЛАДИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті розглянута роль державних органів та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізовані завдання та функції цих органів як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Запропоновані шляхи вдосконалення їх правового забезпечення та діяльності з метою підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, державні органи, органи місцевого самоврядування.

В статье рассмотрена роль государственных органов и органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине. Проанализированы задания и функции этих органов как субъектов обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине. Предложены пути усовершенствования их правового обеспечения и деятельности с целью повышения эффективности административно-правового обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, обеспечение прав внутренне перемещенных лиц, государственные органы, органы местного самоуправления.

In the paper the role of government and local authorities to ensure the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine is considered. The tasks and functions of these bodies as the subjects of rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine are analyzed. The ways of an improvement of legal support and activities for the efficiency of administrative-legal protection of rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine are suggested.

Keywords: internally displaced persons, rights of internally displaced persons, public bodies, local self-government.

Забезпечення основних прав людини, що проживають у певній країні, може гарантувати насамперед держава: адже тільки вона здатна надати формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які конче необхідні для використання кожною особою її основних прав. Україна як правова держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, гарантує її гідність, надає соціальну допомогу індивідам, що її потребують. Забезпечення та реалізація невід'ємних прав і свобод людини і громадянина – це головна мета діяльності органів державної влади, через які держава реалізує свої завдання в межах Конституції та законів України [1].

Безпрецедентні явища (окупація територій, тероризм, антитерористична операція), які призвели до великої кількості внутрішньо переміщених осіб та порушень прав людини, вимагають від держави вживати всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

І хоча в державі функціонувала система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, зберігало чинність відповідне законодавство і проблема внутрішнього переміщення не була новою (Чорнобильська катастрофа 1986 року супроводжувалася переміщенням понад 162 000 осіб із заражених територій), до розв'язання проблеми вимушених внутрішніх переміщень з Криму та Сходу України держава виявилася не готовою. Необхідно було створювати законодавчу базу, формувати механізми її реалізації, реєстрації внутрішньо переміщених осіб, забезпечувати належну міжвідомчу координацію, ефективну взаємодію між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами, міжнародними організаціями, розробляти та впроваджувати комплексні державні програми, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребували негайної допомоги.

Відтоді процес нормотворчості щодо забезпечення прав та свобод, визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб не зупинявся, а набув надзвичайних розмірів – на сьогодні прийнято більше 100 нормативних актів, які регулюють ці питання. При цьому досі відсутній комплексний, системний підхід до питань забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, яким би визначалися напрями комплексної політики щодо забезпечення прав та обов'язків таких осіб, механізм такого забезпечення, підрахунки фінансового аспекту інтеграції внутрішньо переміщених осіб в суспільне життя, організаційне забезпечення реалізації таких прав та основні проблеми, притаманні правовій базі, що визначає правовий статус внутрішньо переміщених осіб, і т.ін.

Метою статті є розгляд ролі державних органів та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізувати завдання та функції цих органів як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Запропонувати шляхи вдосконалення їх правового забезпечення та діяльності з метою підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Обов'язки органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб визначено законами України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] та “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [7]. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах їх повноважень повинні вирішувати питання, зокрема, щодо розв'язання першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні; оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус; відновлення втрачених документів; надання гуманітарної та благодійної допомоги; сприяння возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб; забезпечення харчуванням; надання у тимчасове

користування житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, тощо.

Відомо, що в процесі будь-якої діяльності організаційні зв'язки, які виникають між учасниками відносин, потребують правового регулювання. Таке регулювання здійснюють за допомогою адміністративно-правових норм і, таким чином, перетворюють їх на адміністративно-правові відносини. З теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини в сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [8].

Виходячи з положень чинного законодавства України, до суб'єктів адміністративно-правових відносин можна віднести: державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства.

Потрібно зазначити, що поняття “завдання”, “функції”, “повноваження” і “компетенція” перебувають у тісному взаємозв'язку. Усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Проте без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається нереалізованою. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям “повноваження”. У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає поняття “компетенції”.

Виходячи із зазначеного та з урахуванням того, що в Законі України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” використаний термін “повноваження”, в подальшому ми вживатимемо саме цей уніфікований термін. Центральне місце серед повноважень органів виконавчої влади посідають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

Нині в Україні система органів, які прямо чи опосередковано наділені повноваженнями з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні або беруть в ньому участь, налічує велику кількість державних органів та органів місцевого самоврядування. Спостерігається значне розосередження повноважень між різними органами виконавчої влади щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] чітко визначено повноваження з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб Кабінету Міністрів України (ст. 10), центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 11).

Таким чином, суб'єктами в питаннях забезпечення прав і свобод ВПО є: Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб також належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України.

Усі з перелічених суб'єктів цю функцію виконують паралельно зі своїми основними. У структурі деяких із вказаних органів виконавчої влади навіть відсутні структурні підрозділи, які займаються проблемами внутрішньо переміщених осіб. Зазначимо, що орган, для якого функція забезпечення прав і свобод

внутрішньо переміщених осіб є основною, визначений лише у квітні 2016 року – це Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Але це міністерство досі знаходиться у стадії становлення. Наразі воно не укомплектоване, бюджет його не визначений, що не дає змоги повноцінно та ефективно працювати.

Суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можна умовно поділити на дві підсистеми – за ознаками ініціювання та ознаками здійснення такої діяльності.

До суб'єктів першої підсистеми належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України. Особливість їх полягає в тому, що зазначені суб'єкти є як ініціаторами, так і виконавцями. При цьому здійснення специфічних повноважень делегується ними структурам, що їм підпорядковані. Наприклад, функції координації та контролю діяльності органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб Верховна Рада України делегувала Кабінетові Міністрів України. Кабінет Міністрів України, у свою чергу, делегував Міністерству соціальної політики України і т.д.

Безпосереднє здійснення заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб виконують переважно суб'єкти другої підсистеми – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. У цілому цим органам нормативно-правовими актами, прийнятими здебільшого суб'єктами першої підсистеми, делеговано вживання зазначених заходів.

Але основним суб'єктом забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є держава, яка здійснює свої функції в цій галузі через органи законодавчої, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Аналіз стану організації діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб свідчить, що вона не є досконалою. Через відсутність системного вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб державні органи на основні виклики, що виявляються в існуванні проблем розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації, зростанні навантаження на локальних ринках праці, доступу до освіти, культурної та соціальної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб тощо, не завжди здатні приймати необхідні оперативні та правильні рішення. Системне вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб означає, що політика щодо них має бути достатньо ефективною і досягнути кінцевої мети, а саме зникнення потреби в додатковому захисті їх прав та свобод.

Серед причин відсутності системності вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб можна назвати: відсутність комплексної політики щодо внутрішньо переміщених осіб та підрахунків щодо фінансового аспекту інтеграції цих осіб; недоліки правового, організаційного та економічного характеру у забезпеченні їх прав і свобод; продовження військового конфлікту, що не дає змоги повноцінно забезпечити умови для безпечного повернення та їх реінтеграції.

Законодавчо функції вироблення політики з питань внутрішньо переміщених осіб покладено на Кабінет Міністрів України. На превеликий жаль, слід визнати, що попри те, що розробка політичних рішень та політичних програм, які повинні розв'язати проблеми вимушених переселенців, законом покладено на Кабінет Міністрів України (п. 3 ч. 1 ст. 10 Закону передбачено, що у разі настання обставин, зазначених у ст. 1 Закону, які спричинили масове (більше 100 тисяч осіб) переміщення громадян України, або у разі продовження дії обставин, зазначених у ст. 1 Закону, понад 6 місяців, Кабінет Міністрів України затверджує комплексні

державні цільові програми щодо підтримки та соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб із визначенням джерел та обсягів фінансування, контролює їх виконання) [2], програмні документи були прийняті лише в кінці 2015 року, коли проблема внутрішнього переміщення громадян існувала вже упродовж майже двох років. Це Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів України, на період до 2017 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року за № 1094 [3]; План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р [4].

Необхідно зазначити, що Програма діяльності Уряду, яку відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень, не передбачала конкретних заходів із забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб. Вона лише визначає зміни в соціальній сфері, що передбачають соціальний захист, працевлаштування та реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб.

Отже, в Україні з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб у виробленні політики відсутня системність та логіка. Політика щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб формується низкою державних органів, міжнародних організацій та волонтерських ініціатив без належної координації в рамках різних тематичних блоків, а також потерпає від відсутності спільного бачення кінцевого результату. У свою чергу, відсутність у державі програми знімає з Уряду обов'язок звітувати про проведену роботу за вказаним напрямом, а це позбавляє Верховну Раду України, Президента й народ України як єдине джерело влади можливості реально оцінити роботу вищого органу виконавчої влади з питань координації та контролю, а отже, і захисту прав і свобод, гідності, життя та здоров'я людини та громадянина, у т.ч. внутрішньо переміщених осіб.

Вивчення нормативно-правового регулювання діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб дало можливість стверджувати, що стабільної правової бази у цій сфері створити поки що не вдалося. Основними причинами відсутності досконалої нормативно-правової бази із зазначених питань, на нашу думку, є: по-перше, зволікання в часі при прийнятті законодавчих та інших нормативно-правових актів; по-друге, наявність протиріч та невідповідностей норм у різних нормативно-правових документах. Так, профільний Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] був прийнятий тільки 22 листопада 2014 року – фактично, через вісім місяців після початку антитерористичної операції. А розробку політичних рішень та політичних програм, які повинні були розв'язати проблеми внутрішнього переміщення громадян, закладено у ряді статей саме цього Закону. Хоча йому й передували цілий блок постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (постанови Кабінету Міністрів України № 505, № 509, № 535 від 01.10.2014, № 595 від 07.11.2014, № 79 від 04.03.2015 тощо), які регламентують питання реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання їм фінансової допомоги, поновлення соціальних виплат, пенсій тощо, все ж вони не могли вирішити всіх питань щодо внутрішнього переміщення. Ситуація з розв'язання проблем цієї категорії осіб могла бути набагато кращою, якби не було відтерміновано впровадження будь-яких дій, що й продовжується досі.

Низка проектів законів з питань внутрішньо переміщених осіб, що знаходяться у Верховній Раді України, незважаючи на нагальну потребу їх прийняття, або взагалі не розглядалась, або розглянута у першому читанні, але остаточно не прийнята. Більше того, норми профільного Закону та постанов Кабінету Міністрів України значною мірою різняться одна від одної (навіть термінологічно) і наявні розбіжності й до сьогодні призводять до суттєвих обмежень прав внутрішньо переміщених осіб. Так, Кабінет Міністрів України досі привів не всі свої нормативно-правові акти у відповідність із Законом України від 24 грудня 2015 року № 921–VIII “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [5]. У зв’язку з цим, виникають окремі колізії та протиріччя. Звичайно, усе це не може не позначатися на якості надання послуг для внутрішньо переміщених осіб в питаннях забезпечення їх прав.

Зазначені вище проблеми набувають ще більшого загострення внаслідок нездатності держави, її центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування оперативно та якісно здійснювати функції аналізу: накопичення та опрацювання інформації, створення відповідних інформаційних систем, що в кінцевому підсумку призводить до втрати державою здатності ефективно забезпечувати права та свободи внутрішньо переміщених осіб.

Відсутність повноцінного функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, передбаченої Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2], стала підґрунтям для багатомільярдних зловживань та маніпуляцій у сфері надання внутрішньо переміщеним особам соціальної допомоги. Різні відомства надають суттєво різну інформацію щодо кількості цієї категорії осіб. Наприклад, дані Міжвідомчого штабу, який дає щоденні зведення про кількість переселенців на сайті Державної служби з надзвичайних ситуацій, і дані Міністерства соціальної політики різняться. При цьому, Міжвідомчий координаційний штаб узагальнює й публікує оперативну інформацію про внутрішньо переміщених осіб, які прибули на підконтрольну Україні територію і на їхнє звернення були тимчасово розміщені регіональними штабами в регіонах України, а Міністерство соціальної політики оприлюднює інформацію про внутрішньо переміщених осіб, котрі звернулися за відповідною довідкою, у тому числі й ті, хто відмовився від тимчасового розміщення, а також ті, хто тимчасово виїжджає з території, непідконтрольної Україні, для отримання пенсії та інших соціальних виплат. Отже, різницю в даних становлять люди, які, живучи на окупованих територіях, близьких до лінії розмежування, зареєстровані органами соціального захисту населення як внутрішньо переміщені особи і, відповідно, отримують державні соціальні виплати, включно з пенсіями.

На нашу думку, така ситуація стала можливою через те, що Міністерство соціальної політики, яке відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 1 жовтня 2014 р № 509 [5], є утримувачем Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, не створило якісної Єдиної інформаційної бази, а Кабінет Міністрів України своєчасно не проконтролював виконання зазначеного заходу. Адже відповідно до законодавства загальний контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів покладено на Кабінет Міністрів України. А відповідно до ч. 2 ст. 4-1 та п. 7 ч. 4 Прикінцевих положень Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] створення протягом трьох місяців з дня набрання чинності Законом, порядок ведення та доступу до відомостей

Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб визначається саме Кабінетом Міністрів України, а отже, і відповідальність лежить на ньому.

Існуюча на сьогодні База даних про внутрішньо переміщених осіб: 1) не забезпечує отримання реального аналізу щодо переміщення громадян; 2) не відображає всієї необхідної інформації щодо потреб внутрішньо переміщених осіб; 3) не дозволяє оперативно використовувати цю інформацію, здійснювати обмін даними в режимі реального часу між відповідними державними органами, які надають соціальні послуги для внутрішньо переміщених осіб (прямий доступ до інформації відсутній); 4) не дозволяє отримати та проаналізувати інформацію щодо неповнолітніх дітей, переміщених із зони антитерористичної операції разом з батьками, якщо в родині декілька дітей, оскільки у базі інформація відображається лише по першій дитині. Крім того, у базі даних не відображається рік народження дитини, через що неможливо здійснити вибірку дітей шкільного/дошкільного віку; 5) не дає можливості облікувати кількість вимушено переміщених громадян з території АР Крим і території Донецької і Луганської областей. Пошук у базі можливий тільки по населених пунктах; 6) не дозволяє зробити вибірку внутрішньо переміщених осіб за певний проміжок часу (дані формуються накопичувальним підсумком і станом на певну дату) тощо.

Тому необхідне удосконалення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб шляхом доповнення необхідними інформаційними даними. Ця база повинна містити, крім персональних даних, вичерпні дані про потреби цієї категорії осіб, забезпечувати використання вже існуючих Державних реєстрів та електронний обмін інформацією між іншими органами виконавчої влади (Пенсійним фондом, Державною службою зайнятості, Державною міграційною службою), а також надавати можливість впровадження електронних сервісів для внутрішньо переміщених осіб при отриманні соціальних послуг. Ефективне функціонування Єдиної інформаційної бази обліку внутрішньо переміщених осіб дасть можливість перевіряти й достовірність наданих цими особами даних та виключить надання соціальної допомоги особам, які її не потребують, вивільнивши кошти для забезпечення потреб соціально незахищених категорій переміщених осіб.

На необхідності вдосконалення Баз даних наголошували як численні громадські організації внутрішньо переміщених осіб, так і міжнародні організації. Оскільки такий хаос в обліку цих громадян, який існував досі, не тільки створює ґрунт для корупції в частині виплат і бюджетних втрат, а й у перспективі може бути використаний тими, хто має доступ до баз як політичний важіль на виборах.

Згідно із Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2], центральні органи виконавчої влади здійснюють аналіз стану реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та подають Кабінету Міністрів України відомості щодо витрат та заходів, необхідних для реалізації вимог Закону. Крім того, вони здійснюють обмін інформацією на безоплатній основі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, а також взаємодіють із громадськими об’єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями, іншими юридичними та фізичними особами з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Проте на практиці така взаємодія фактично відсутня. Потребує вдосконалення система обміну інформацією між органами місцевої влади та державною міграційною службою, фіскальною службою та центрами зайнятості, а також система обміну інформацією щодо проблем внутрішньо переміщених осіб між центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Незважаючи на створення окремих органів, прийняття деяких нормативно-правових, у т.ч. зазначених вище програмних документів, недостатньо налагоджено координацію між урядом, іншими державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними та недержавними організаціями, які були учасниками процесу; спостерігається мала інтеграція внутрішньо переміщених осіб до місцевих громад та соціальна пасивність, безініціативність та залежність переміщених осіб від зовнішньої допомоги. Нині міжнародна спільнота надає значну гуманітарну допомогу для задоволення першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб України. Однак співпраця з міжнародними організаціями також ведеться не на системному рівні, а відбувається на місцевому рівні чи в межах вертикалі певних державних установ.

Для створення ефективного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб залишається невирішеною ще низка як інституційних, так і інших проблем. Зокрема, це стосується надання житла, компенсації (відшкодування) вартості зруйнованого житла, працевлаштування, придбання медикаментів для внутрішньо переміщених осіб, надання медичної допомоги щодо лікування важких специфічних хвороб, наприклад, таких, як онкологічні, що потребують високоякісного і тривалого лікування.

Дієвими заходами для активізації процесу організаційно-правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є: формування на вдосконаленій нормативно-правовій основі оптимальної системи управління суб'єктами забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; підвищення реальної здатності кожного із суб'єктів вирішувати завдання щодо внутрішньо переміщених осіб у взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, недержавними, волонтерськими організаціями, громадськими об'єднаннями, громадянами тощо) із застосуванням найбільш раціональних форм та методів діяльності органів у зазначеній сфері.

Отже, для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб і використання їх позитивного потенціалу, на нашу думку, крім пропозицій, зазначених вище, доцільно реалізувати такі заходи:

- з метою вироблення ефективної моделі державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб розробити й затвердити програмні документи щодо формування стратегічних пріоритетів і відповідної державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб, а саме Концепцію державної підтримки внутрішньо переміщених осіб, Державну програму підтримки внутрішньо переміщених осіб. Тобто необхідна масштабна державна програма на рівні закону, яка в комплексі вирішуватиме проблеми внутрішньо переміщених осіб і на яку кошти як виділятимуться з бюджету, так і надходитимуть від донорів;

- з метою прискорення становлення та ефективного функціонування координуючого центрального органу виконавчої влади з питань внутрішньо переміщених осіб – Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, доцільно якнайшвидше внести зміни до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2] щодо його повноважень. Для продуктивної роботи Міністерства необхідно передбачити створення абсолютно прозорих європейських механізмів освоєння коштів, які дозволяють швидко залучати кошти, контролювати рух цих коштів на всіх етапах та ефективно їх витратити. Це визнані процедури, розписані в деталях і апробовані в різних країнах;

- з метою чіткого обліку внутрішньо переміщених осіб внести зміни до законодавства щодо трансформування Єдиної інформаційної бази даних про

внутрішньо переміщених осіб у Державний реєстр внутрішньо переміщених осіб, який буде містити вичерпні та достовірні дані про цю категорію осіб та їх потреби, зокрема, щодо наявних можливостей розміщення, працевлаштування, рівня освіти, спеціалізації за професійною освітою, про людей з інвалідністю, потреб і намірів щодо місця проживання тощо;

– з метою повноцінного забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб ініціювати створення у всіх центральних органах виконавчої влади, до повноважень яких належать питання соціального захисту, дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, окремих структурних підрозділів, а також визначення відповідального за ці питання на рівні заступника керівника центрального органу виконавчої влади;

– з метою забезпечення достатнього фінансування для подолання наслідків конфлікту на сході України та потреб внутрішньо переміщених осіб, беручи до уваги брак коштів та ґрунтуючись на досвіді залучення коштів іншими країнами на потреби постконфліктного відновлення, доцільно створити в Україні Цільовий Фонд за участю багатьох партнерів як один з дієвих механізмів залучення донорів та інвесторів з керівним комітетом донорів (реалізація програм співробітництва з МВФ, Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ та іншими міжнародними фінансовими організаціями). Таке рішення не створює для них додаткових зобов'язань, як при реєстрації та моніторингу проектів міжнародної технічної допомоги. Створення такого механізму дасть можливість надавати пільгові кредити, в тому числі за рахунок міжнародних та іноземних фінансових інституцій, для стимулювання розвитку підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб (доцільно стимулювати галузі, які не потребують великих інвестиційних витрат, – наприклад, харчову промисловість); збільшити фінансування на Програми інтеграції та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; фінансування громадських робіт; стимулювання самозайнятості; надасть більше можливостей для проведення професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб з урахуванням промислової специфіки регіону, де вони знаходяться, для створення привабливих умов для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб у областях, відмінних від нинішнього місця проживання, – компенсація проїзду, забезпечення тимчасовим житлом на базі гуртожитків, державних готелів, хостелів, приватного житла тощо.

Вбачається доцільним органам державної влади провести експертизи проектів нормативно-правових актів, що заторкують права внутрішньо переміщених осіб, на відповідність Керівним принципам ООН з питань переміщення всередині країни. На основі аналізу законодавства України, який слід здійснити з метою визначення недоліків у механізмах реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, необхідно розробити пропозиції щодо внесення відповідних змін до законодавства, приведення актів Кабінету Міністрів України у відповідність до законодавства України.

З метою чіткого визначення позиції держави стосовно окупованих і непідконтрольних територій, а також людей, котрі залишилися там, слід розробити та внести зміни до Закону України від 1 липня 2010 року № 2411-VI “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”. Термінового прийняття Верховною Радою України потребують такі законопроекти: “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безкоштовним харчуванням дітей внутрішньо переміщених осіб” (реєстр. № 3459); “Про внесення змін до Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” (щодо створення умов реалізації права на працю)” (реєстр. № 1023);

“Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб” (реєстр. № 2501а-1) або “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві вибори” (щодо забезпечення права голосу внутрішньо переміщеним особам)” (реєстр. № 2501а); “Про внесення змін до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” (щодо компенсації вартості пошкодженого майна)” (реєстр. № 2167); “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про безоплатну правову допомогу” (щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб)” (реєстр. № 2373); “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оренди житла внутрішньо переміщеними особами” (реєстр. № 3844) та інші.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1.
3. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>.
4. Національна стратегія у сфері прав людини : Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 69.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24 грудня 2015 року № 921-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 6. – Ст. 58.
6. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26.
8. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підр. / Ю.П. Битяк. – Київ, Юрінком Інтер, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/115.htm.

Отримано 12.09.2016