

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.755

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Весельська Л.А.

Національна академія державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано чинне законодавство України щодо вимушено переміщених осіб. Визначено прогалини у механізмі державного регулювання соціально-економічної адаптації вимушених мігрантів. На основі закордонного досвіду обґрунтовано необхідність внесення змін до деяких державних програм. Переглянуто та запропоновано зміни до деяких функцій інституцій, що мали б забезпечувати соціальну безпеку населення, що постраждало в процесі антитерористичної операції на сході України та змушене змінити регіон проживання. Запропоновано заходи щодо вирішення проблем забезпечення соціальної безпеки вимушених переселенців а також населення, яке залишається на тимчасово неконтрольованих Україною територіях.

Ключові слова: вимушено переміщені особи, державна політика, державне управління, законодавство України, соціальна безпека, соціально-економічні загрози.

Постановка проблеми. Проблема вимушених переселенців є одним з серйозних викликів, що нині постали перед Україною. Системне руйнування інфраструктури, потужна економічна дестабілізація Донбасу призводить до розгортання регіональної гуманітарної катастрофи, коли тисячі сімей зі зруйнованих міст шукають тимчасове місце проживання або готові повністю змінити його. Вимушено виїхавши із рідних місць люди відразу ж розуміють, що ніхто їх ніде не чекає. Державних програм, які б досягнули все коло проблем вимушених переселенців недостатньо, деякі з них мають декларативний характер, адже механізм їх реалізації не передбачений або передбачений частково.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Серед науковців, які займаються проблематикою сучасних міграцій ми відмічаємо таких вітчизняних та іноземних науковців, як О. Малиновська, Е. Лібанова, А. Соснова, І. Пінчук, А. Хомра, В. Іонцев, І. Прибиткова, В. Холод та ін. Однак мусимо визнати, що взаємозв'язок вимушеної міграції та політики забезпечення соціальної безпеки все ще залишається малодослідженою темою у середовищі вітчизняних науковців.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження організаційно-правових засад державного регулювання вимушеної міграції населення із зони антитерористичної операції та пропозиції заходів щодо його соціально-економічної адаптації та інтеграції

Виклад основного матеріалу дослідження. За майже два роки військової агресії Росії на сході України єдиного реєстру обліку переселенців: звідки вони, їх вік, профіль, особливості, не було створено. Жоден з державних органів не був готовий взяти відповідальність за проведення реєстрації. Спочатку розпорядженням Уряду, створення системи обліку доручається Міграційній службі. Однак, вже на початку жовтня 2014 року Уряд України приймає два рішення: про реєстрацію

внутрішньо переміщених осіб і надання фінансової допомоги, а 15 жовтня Кабмін покладає відповідальність за облік вимушено переселених осіб на Міністерство соціальної політики. Це рішення було правильним, адже департаменти Міністерства вели такі бази на місцях. Згідно з інформацією, наданою Міністерством, вже на кінець жовтня більше 100 тис. чоловік було зареєстровано.

Ми вважаємо, що у вирішенні даної проблеми нам варто було би перейняти досвід Грузії, яка мала аналогічні проблеми в 1990-их та 2000-их роках. Вони створили мобільні пункти обліку, придумали систему комп'ютеризованих центрів з гарячою лінією і соціальними працівниками. Для обліку цих громадян було створено online-систему реєстрації, за даними якої здійснювався аналіз їхніх потреб. Вимушених переселенців ставили на облік і в телефонному режимі. В результаті вдалося забезпечити облік переселенців, задовольнити їх першочергові потреби та запобігти можливим зловживанням державною та донорською допомогою.

Але, на жаль, в Україні за основу була прийнята паперова система. Частково через закон «Про захист персональних даних» [1]. Зокрема, всі бази даних в Україні мають певний режим, який не передбачає можливості розміщення даних он-лайн. Тому чиновник на місцях заповнює анкету, витративши на це приблизно 20 хвилин. Потім інша людина заносить дані в комп'ютер. Після цього інформація передається не через інтернет, а на фізичному носії в потрібне місце. Внаслідок чого може виникнути багато плутанини і помилок. За попередніми оцінками, для завершення реєстрації потрібно щонайменше два місяці і тільки тоді буде відомо скільки і де компактно проживає внутрішніх переселенців.

За останніми даними Міністерства соціальної політики України, офіційна цифра переселенців досягає 1445 тис. осіб. Але за неофіційними цифрами – близько 2 млн. осіб, з яких 32% – це діти, а 20% – пенсіонери та інваліди.

Найбільше переселенців сконцентровано в Харківській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Дніпропетровській областях та місті Києві.

Водночас, на неконтрольованих Україною територіях Донбасу продовжує залишатися близько 2,2 млн. населення, для якого з наближенням зими і подальшим руйнуванням інфраструктури у зв'язку з бойовими діями зростають ризики безробіття, відсутності засобів та умов для нормального існування. В свою чергу, це формує передумови для другої хвилі міграції до інших регіонів країни. Разом з тим, мають місце так звані «реверсні потоки» – частина людей повертається до місця постійного проживання, оскільки не в змозі соціалізуватися у новій місцевості.

Ще донедавна була типовою ситуація із неможливістю працевлаштування або присвоєння статусу безробітного вимушено переселеним особам через колізії у вітчизняному законодавстві. Так у багатьох країнах світу трудової книжки не існує вже багато десятиліть. В Україні ж вона продовжує використовуватися. В країні війна, а в центрі зайнятості не можуть спілкуватися з людиною без трудової книжки. Більш того, виникають випадки, коли у людини немає штампа в трудовій про звільнення. Чиновник не може порушити закон і поставити його на облік. Але і ця людина не може повернутися на неіснуючий вже завод, щоб закрити запис у трудовій. Старі методи не підходять для надзвичайного стану, в якому знаходиться наша держава.

Основні соціально-економічні загрози, пов'язані з масштабним вимушеним переселенням, виявляються у зростанні навантаження не тільки на локальних ринках праці а й існуванні проблем з розміщенням переселенців, їх працевлаштуванням, медичним обслуговуванням, доступом до освіти та ін.

Політичні загрози зумовлені, передусім, підтримкою певними політичними силами та ЗМІ тези щодо поляризації країни, її поділу на схід і захід. Наслідком цього є існування випадків неприязного ставлення до вимушених переселенців з боку мешканців території переселення і поширення антиукраїнських настроїв на територіях, що тимчасово не контролюються Україною.

Вимушено переміщені особи переважним чином виїжджають із зони бойових дій, 57% опитаних виїжджали з дітьми. Наміри переселенців щодо майбутнього ілюструють дані соціологічних досліджень, згідно з якими 25% опитаних планують повернутися до рідних домівок за умови наявності житла і роботи, постачання електроенергії, води, газу та припинення бойових дій, не планують повертатись найближчим часом 22%, на тривалий час хочуть залишитися на новому місці 23% та відчувають невпевненість 30% респондентів [5]. З огляду на це, необхідними є зважена державна політика та виконання ряду державних програм, зокрема щодо:

- повернення людей, які мають наміри повернутися до місць постійного проживання;
- розселення та адаптації на новому місці і проживання тих, хто не планує повертатися.

Заходи вказаних програм мають передбачати:

- переселення з місць компактного розташування (таборів, будинків відпочинку тощо) до окремих кварталів/будинків;

- інвентаризацію можливостей прийняття на постійне/довготривале проживання переселенців за окремими районами та поселеннями;

- будівництво житла для цільових професійних груп;

- відновлення військових городків як осередків тимчасового проживання;

- використання житлового фонду монофункціональних міст (на умовах комунальної оренди у приватних власників житла);

- пристосування існуючих місць компактного проживання до умов осінньо-зимового періоду тощо.

Сьогодні першочергового вирішення потребують питання, пов'язані з розміщенням переселенців у житлі, придатному для зимівлі, відновленням документів, отриманням пенсій і соціальної допомоги, наданням медичної допомоги, працевлаштуванням, забезпеченням освіти дітей. Інституціональне забезпечення такої політики передбачає створення спеціальних муніципальних комісій (із представників органів державної влади, волонтерських організацій та переселенців) і фондів (із залученням коштів місцевих бюджетів, міжнародних організацій та благодійної допомоги) за стандартами міжнародних фондів, підзвітних громадянському суспільству, а також тимчасових соціальних служб (з волонтерів і переселенців) для допомоги тим, хто її потребує.

Важливим кроком став прийнятий Верховною Радою та підписаний Президентом України Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.11.2014 року № 1706-VII [2]. Перше, що регламентує закон – це визначення «внутрішньо переміщеної особи». Значна частина переселенців досі називає себе «біженцями», хоча це поняття припускає виїзд за територію своєї країни. На міжнародному рівні внутрішньо переміщені особи – це люди, переміщені в межах своєї країни із-за загрози життю, політичних розбіжностей і іншого.

Відповідно до Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживав в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [2].

Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара ООН з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого ВРУ з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Другий важливий аспект закону – це гарантування прав і свобод ВПО шляхом деяких нововведень. Нарешті буде вестися повноцінна реєстрація: видача довідки про реєстрацію у відділеннях соціального захисту населення міських обласних адміністрацій і внесення в електронну базу. Тобто, навіть якщо переселенець переміщається

по Україні, йому не потрібно реєструватися повторно на новому місці [2].

Серед основних плюсів законом визначено можливість отримання, за рахунок держави, місця для тимчасового проживання щонайменше на 6 місяців. Вимушено переселені особи матимуть можливість заочно звільнитися і встати на облік в центрі зайнятості за спрощеною процедурою, навіть без трудової книжки [2]. Також «переміщеним особам» надаватиметься можливість відновити соціальні виплати та пенсії за фактичним місцем проживання. Більшість студентів, які були змушені покинути домівки у зоні проведення АТО або ж у анексованому Криму, матимуть повне право навчатись на державних місцях у ВИШах та інших навчальних закладах на всій території України [3].

Жінки, які мають неповнолітніх дітей, за новими встановленими законом правилами, повинні одержати місце у дитсадку та школі для дітей-переселенців. Інші люди матимуть право закрити підприємницьку діяльність за спрощеною процедурою і зареєструвати юридичну особу та ФОП за місцем фактичного проживання. Згідно нового закону держава повинна забезпечити потреби переселенців у наданні соціальної та фінансової допомоги. Довідка про реєстрацію переселенця буде видаватися відразу, в день звернення.

Але, поряд із позитивними нововведеннями, що забезпечує щойно прийнятий закон, залишаються і невирішені питання. Так, щоб нова система безперервно запрацювала, необхідно внести зміни до діючого законодавства, зокрема до законів України:

- «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»;
- «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;
- «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»;
- «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»;
- «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;
- «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»;
- «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»;
- «Про захист персональних даних» [1].

Також потребують доповнень деякі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, Податкового та Бюджетного кодексів України.

Крім того, деякі положення закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не мають чіткого підкріплення постановами Кабінету Міністрів України у частині прописаного механізму і термінів виконання. До прикладу, п. 3 ст. 15. «У разі якщо вимушена міграція за обставин, передбачених у статті 1 цього Закону, спричинена військовою агресією іншої держави, військовим вторгненням, окупацією чи анексією території України, і цю те-

риторію покинули особи, що стали внутрішньо переміщеними особами, держава-агресор компенсує прями витрати внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок вимушеного переміщення, а також всі витрати на приймання та облаштування зазначених осіб, що були здійснені за рахунок державного бюджету України та місцевих бюджетів, відповідно до норм міжнародного права».

Також у п. 2 ст. 18 Закону мова йде про те, що «Міжнародним донорам, що роблять внесок у програми допомоги для внутрішньо переміщених осіб, надається сприяння в прискоренні імпорту гуманітарних вантажів». Залишається незрозумілим, про яке саме сприяння йде мова, у чому воно полягатиме?

Ці статті запрацюють у разі прийняття відповідних нормативно-правових актів КМУ, які передбачатимуть Порядок і преференції щодо згаданих норм.

Потребує доопрацювання і стаття 11 закону, якою передбачені повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, оскільки різні Центральні органи виконавчої влади реалізують державну політику щодо переселенців відповідно до своїх функцій.

Доречніше було б, на нашу думку, створити єдиний ЦОВВ, який би переймався проблемами вимушено переселених осіб комплексно, не розпорошуючись між різними відомствами. У разі неможливості цього, розподіл функцій між існуючими ЦОВВ щодо вимушено переселених осіб мав би передбачати:

- визначення в положеннях про ЦОВВ їх повноваження по роботі з ВПО;
- визначення у кожному органі відповідальних по роботі з ВПО та організаціями-донорами (міжнародними, благодійними, волонтерськими);
- запровадження єдиного стандарту роботи з ВПО. Розподіл сфери роботи – що робить держава, що місцева влада;
- забезпечення поширення позитивного досвіду регіонів (Дніпропетровська область – домовилась про навчання 15 ВПО у Литві, виділення Євросоюзом 1,5 млн. євро на реконструкцію гуртожитків для ВПО [4]);
- забезпечення прозорих правил взаємодії між волонтерами і благодійниками та державою, залучення цих інституцій до експертизи при підготовці рішень;
- прозоре та публічне звітування держави про витрачання фінансів та матеріально-технічних ресурсів (власних та отриманих від благодійників);
- підзаконна база для звільнення від оподаткування благодійної допомоги для потерпілих від АТО.

Сьогодні просто вкрай необхідним є забезпечення комплексної соціальної реабілітації внутрішньо переміщених осіб в Україні задля відновлення та заміщення втрачених функцій життєдіяльності людини через процеси соціалізації, адаптації до наявних соціальних умов з метою її інтеграції у суспільство, а також через зміну притаманних суспільству стереотипів.

Одним з важливих критеріїв політики щодо переселенців має стати прогнозна структура

зайнятості на Донбасі після його відновлення. Для цього, необхідним є запровадження моніторингу становища вимушених переселенців, їх психологічних настроїв, соціально-економічної й соціально-психологічної ситуації на сході та півдні України з систематичним представленням результатів моніторингів органам виконавчої влади.

Кількість вимушено переміщених осіб зростає, а їх «реверсне» переміщення значною мірою є наслідком вичерпання фінансових ресурсів, неможливості подальшого проживання у непристосованих для зимових умов приміщеннях, відсутністю роботи та ін.

Сьогодні системи освіти, медичного, соціального забезпечення вирішують проблеми переселенців за рахунок власних резервів (ущільнення груп і класів, додаткові ліжка), їх розміщення у санаторіях та інших закладах фактично здійснюється за рахунок власника приміщення та коротко-терміново [5].

При цьому, ефективно врегулювати ці та інші питання неможливо за відсутності відповідного законодавства, організаційних, фінансових та ін. механізмів надання допомоги ВПО.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розробок. На наш погляд, є необхідністю у прозорих правилах взаємодії між державою, волонтерами, благодійниками, залученні їх до експертизи при підготовці рішень, забезпеченні прозорості та публічної звітності держави про витрати фінансових та матеріально-технічних ресурсів (власних та отриманих від благодійників).

Отже, першочерговими мають стати завдання щодо:

– забезпечення невідкладної реалізації реформ у сфері оновлення влади та боротьби з корупцією, оподаткування, дерегуляції та розви-

тку підприємництва, децентралізації державного управління, охорони здоров'я тощо;

– врахування у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» та проектах на наступні роки видатків, пов'язаних з фінансуванням політики щодо вимушено переміщених осіб та їх потреб;

– оперативної розробки і прийняття Порядку використання бюджетних коштів а також інших нормативних документів для забезпечення фінансування потреб вимушено переміщених осіб, зокрема щодо звільнення від оподаткування благодійної допомоги для осіб, які постраждали в зоні анти терористичної операції;

– розробки і затвердження Плану відновлення Донбасу, як основи для забезпечення повернення вимушено переміщених осіб до місця постійного мешкання;

– створення нормативно-правової бази з питань взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів з волонтерами, громадськими та міжнародними організаціями щодо роботи з вимушено переміщеними особами.

Крім того, органам виконавчої влади різних рівнів також необхідно забезпечити прозорість діяльності та публічну звітність з питань надання допомоги вимушено переміщеним особам.

Ми вважаємо, що відповідь держави на виклики політичного і соціально-економічного характеру повинна мати комплексний характер, передбачати вирішення як проблем забезпечення соціальної безпеки вимушених переселенців так і населення, яке залишається на тимчасово неконтрольованих Україною територіях. Подальші дослідження передбачають надання пропозицій для створення механізму дій влади щодо соціальної адаптації, економічної реабілітації та постконфліктного врегулювання у цих регіонах.

Список літератури:

1. Закон України «Про захист персональних даних» від 20.11. 2012 р. № 5491-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5491-17>
2. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
3. Соснова А. Переселенці – відповідальність цієї держави, а не фондів – УВКБ ООН. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/articles/5600/2014-11-05/pereselency--otvetstvennost-etogo-gosudarstva-a-ne-fondov--uvkb-oon.html>
4. На яку допомогу можуть розраховувати переселенці на Волині. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.volynnews.com/news/society/na-iaku-dopomohu-mozhut-rozrakhovuvaty-pereselentsi-na-volyni/>
5. Пінчук І. Я. Психосоціальні фактори та їх вплив на психічне здоров'я населення України: нові виклики та шляхи їх розв'язання. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.idss.org.ua/index.html>

Весельская Л.А.

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация

В статье проанализировано действующее законодательство Украины относительно вынужденно перемещенных лиц. Определены пробелы в механизме государственного регулирования социально-экономической адаптации вынужденных мигрантов. На основании зарубежного опыта обоснована необходимость внесения изменений в государственные программы. Пересмотрено и предложено изменения к некоторым функциям институций, обеспечивающих социальную безопасность населения, пострадавшего в процессе антитеррористической операции на востоке Украины и вынужденных изменить регион проживания. Предложены меры по решению проблем обеспечения социальной безопасности вынужденных переселенцев а также населения, оставшегося на временно неконтролируемых Украиной территориях.

Ключевые слова: вынужденно перемещенные лица, государственная политика, государственное управление, законодательство Украины, социальная безопасность, социально-экономические угрозы.

Veselska L.A.

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

GOVERNMENT REGULATION OF FORCED MIGRATION, ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS

Summary

The article analyzes the current legislation of Ukraine on internally displaced persons. The gaps in the mechanism of state regulation of social and economic adaptation of forced migrants are determined. The necessity of amending some government programs is defined, that based on foreign experience. Reviewed and proposed changes to certain features of institutions that would ensure social security of population affected during the counter-terrorist operation in eastern Ukraine and forced change of residence. The measures suggest that concern the problems of social security of internally displaced persons and the population that remains in Ukraine temporarily uncontrolled territories.

Keywords: compelled displaced persons, public policy, public administration, legislation Ukraine, social security, social and economic threats.