

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354:328.34:342.571

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.4/01>**Капінус О.Я.**

Асоціація «Підтримки ЖК, ЖБК та ОСББ»

КОНЦЕПЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність ухвалення нового документу – Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, визначено її складники: мета, суб'єкти, принципи, стратегічні напрями, завдання, пріоритети діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства, очікувані результати. Зазначено, що Концепція реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні має базуватися на принципах об'єктивності управління, демократизму, законності, розподілу та делегування влади, публічності, ефективного діалогу та партнерських відносин між органами влади та громадськими об'єднаннями.

Доведено, що зростання впливу інститутів громадянського суспільства на реалізацію політики щодо внутрішньо переміщених осіб надало підстави вважати їх важливими суб'єктами реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Запропоновано створення Координаційного центру з питань внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України (на національному рівні), при Голові обласної державної адміністрації (на регіональному рівні), а також його функції: координація та контроль діяльності суб'єктів публічної політики щодо ВПО, моніторинг виконання зазначеної Концепції, розроблення пропозицій і рекомендацій для підвищення результативності відповідної політики. Прописано організаційну структуру та склад зазначеного Координаційного центру.

Визначені головні очікувані результати Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, а саме: мінімізація існуючих і запобігання виникненню нових негативних наслідків, зумовлених військовими діями, екологічними, техногенними катастрофами або іншими обставинами надзвичайного характеру; забезпечення інтеграції та реінтеграції ВПО в місцях їх постійного та/або тимчасового проживання/перебування.

Рекомендовано покласти розроблену Концепцію в основу майбутньої Стратегії реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні на 2021–2027 роки.

Ключові слова: концепція реалізації публічної політики, внутрішньо переміщені особи, Координаційний центр, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Довготривала збройна агресія Росії проти України (з 2014 р.), закінчення терміну дії Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року зумовили потребу розроблення нового документа, що містив би мету, принципи, напрями, пріоритетні завдання, заходи, очікувані результати державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. В основі створення чергової Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб має лежати відповідна Концепція. Оскільки інсти-

тути громадянського суспільства за останні роки перетворилися на акторів впливу на державну політику щодо внутрішньо переміщених осіб, то остання трансформується в напрями публічної політики. Це означає, що для підготовки вищезазначеної Стратегії є потреба в розробленні Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, що зумовлює актуальність теми статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Академіком НАН України Е. Лібановою у 2015 р. проведено дослідження з оцінки соціально-еко-

номічних втрат на Донбасі та пріоритетних напрямів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Г. Христова запропонувала підходи до формування ставлення до внутрішньо переміщених осіб як до ресурсу розвитку територіальних громад на підставі адаптації міжнародного досвіду.

О. Амоша, В. Антонюк, О. Новікова, О. Панькова [1] вносили пропозиції щодо розроблення концепцій, стратегій, державних і регіональних програм. Ці пропозиції стосувались подолання економічних і соціальних наслідків воєнних дій, створення умов і можливостей для використання ресурсного потенціалу внутрішньо переміщених осіб для розвитку територіальних громад, активізації підприємницької діяльності ВПО, розв'язання їхніх житлових проблем тощо. Крім того, цими науковцями розроблено Концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [7]. Проте теоретичне обґрунтування та розробка Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні ще не стало предметом жодного наукового дослідження, чим зумовлена актуальність зазначеної теми.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування мети та складників Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом 2014–2016 рр. в Україні було закладено важливі інституціональні засади реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. У цей період були створені спеціальні центральні органи виконавчої влади з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, а також прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (жовтень 2014 р.) [3] і низку підзаконних нормативних актів [2; 4–7].

Комплексна державна програма 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 (грудень 2015 р.) передбачала розв'язання основних проблем внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) із метою зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві; сприяння їх інтеграції та соціальної адаптації.

У грудні 2015 р. вперше за ініціативою вчених-переселенців (члена-кореспондента Націо-

нальної академії наук України В.А. Устименка, академіка НАН України О.І. Амоши), держслужбовців (керівника Державного агентства з питань відновлення Донбасу В.О. Черниша) відбулося обговорення можливостей підготувати проєкт Концепції Державної цільової програми з відновлення та розбудови миру на сході України. Проєкт Концепції був підготовлений (23 лютого 2016 р.) фахівцями Інституту економіки промисловості НАН України, ГО «Асоціація вчених – внутрішньо переміщених осіб» на замовлення Державного агентства з питань відновлення Донбасу [1, с. 105–106].

Концепція відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [7] за своєю сутністю визначала умови та можливості для забезпечення гарантованої безпеки життєдіяльності громадян, постраждалих від воєнного протистояння, а також територіальної цілісності держави, захисту від внутрішніх та зовнішніх загроз соціальної, економічної, інформаційної, політичної безпеки [1, с. 116–117]. Метою цієї Концепції було відновлення та розбудова миру в східних регіонах України, що передбачало стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад Дніпропетровської, Запорізької, Харківської та територій Донецької та Луганської областей для підвищення якості життя населення через зміцнення їх спроможності та соціальної стійкості, стимулювання економічної активності [7].

З Концепцією Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України були узгоджені напрями Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року (2017 р.) [8]. Остання була спрямована на розв'язання державою проблеми внутрішнього переміщення громадян України та його наслідків, зокрема приймаючих територіальних громад, створення ефективних інструментів державного управління, задоволення нагальних та постійних потреб внутрішньо переміщених осіб.

Проте зазначену проблему неможливо розв'язати існуючими засобами, зокрема за допомогою Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб і окремих регіональних програм. Тому нами було розроблено Концепцію реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, яка була взята до розгляду Комітетом із питань прав людини, деокупації та реінтеграції

тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин для використання в практичній роботі.

Метою Концепції реалізації публічної політики щодо ВПО (далі – Концепція) є налагодження партнерської взаємодії органів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства для підвищення ефективності публічної політики щодо ВПО, задоволення базових потреб забезпечення їх якісними послугами та ліквідації їх дискримінації в приймаючих територіальних громадах.

Концепція визначає суб'єктів реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема:

- держава (в особі органів державної влади та місцевого самоврядування (далі – органи влади));
- громадянське суспільство (громадські об'єднання, волонтерські та благодійні організації, фонди, що працюють з ВПО (у т. ч. із числа ВПО), бізнес-об'єднання, асоціації);
- бізнес (корпорації);
- внутрішньо переміщені особи.

Концепція реалізації публічної політики щодо ВПО спрямована на забезпечення координації діяльності суб'єктів відповідної публічної політики, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів ВПО, впровадження моделі партнерської взаємодії державних органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та суспільства для забезпечення ВПО якісними адміністративними та соціальними послугами.

Стратегічними напрямками реалізації публічної політики щодо ВПО є:

- створення для ВПО умов для вільного пересування територією, що контролюється українською владою, а також до/із зони проведення Операції об'єднаних сил (ООС) та анексованої АР Крим (за винятком обмежень, що встановлюються Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»);
- протидія проявам гендерно зумовленого насильства і торгівлі людьми;
- розширення взаємодії і посилення координації діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, бізнесу, громадських та волонтерських організацій у сфері реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб;
- створення Координаційного центру з питань ВПО (Експертно-аналітичний центр із питань

внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України), що координує та контролює діяльність суб'єктів публічної політики щодо ВПО. На національному рівні Координаційний центр із питань ВПО очолюється Міністром Кабінету Міністрів України. Склад Координаційного центру з питань ВПО затверджує Прем'єр-міністр України за результатами конкурсного відбору з представників Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, Служби безпеки України, Міністерства ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерства соціальної політики, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Українського союзу промисловців і підприємців, Асоціацій Всеукраїнських громадських і волонтерських організацій (у т. ч. організованих ВПО). На регіональному рівні має призначатися Уповноважений з питань ВПО з числа заступників Голови обласної державної адміністрації. До складу регіонального Координаційного центру з питань ВПО входять представники профільних департаментів обласних, районних державних адміністрацій, департаментів виконавчих комітетів обласних, районних, об'єднаних територіальних громад, міських рад, малого і середнього бізнесу в регіоні, регіональних і місцевих громадських, волонтерських організацій, що надають послуги ВПО та/або організовані ВПО;

– розроблення механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади та ухваленням ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод ВПО, відкритістю і прозорістю бюджетів і бюджетного процесу; розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі.

Реалізація Концепції передбачає виконання таких завдань:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері публічної політики щодо ВПО, зокрема: 1) затвердження в кожній територіальній громаді її Статуту, що визначає порядок організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі із залученням ВПО; 2) розроблення Положення про Координаційний центр із питань ВПО (Експертно-аналітичний центр із питань внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України) та

його структурні підрозділи на національному та регіональному рівнях; 3) розроблення та подання пропозицій про внесення змін до актів законодавства щодо реалізації ВПО своїх виборчих прав на всіх видах виборів, у т. ч. місцевих, за місцем фактичного проживання;

– сприяння соціальному захисту ВПО, у тому числі тих, хто постраждав від гендерно зумовленого насильства та торгівлі людьми, шляхом реалізації соціальних проєктів, проєктів державно-приватного партнерства та/або соціально-відповідального бізнесу;

– розроблення та виконання державних і регіональних програм із соціально-економічного розвитку і поліпшення умов адаптації, інтеграції та реінтеграції ВПО (із застосуванням гендерного підходу, зокрема запровадження гендерного бюджетування, створення фінансових резервних фондів);

– забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі шляхом підтримки соціальних проєктів, запропонованих ВПО та/або ГО (у т.ч. організованих ВПО) за участі органів влади, бізнесу, міжнародних фондів тощо; формування гендерної статистики за результатами дослідження стану реалізації прав ВПО на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, працю суб'єктами публічної політики щодо ВПО; забезпечення процесу обробки, зберігання, застосування органами влади гендерної статистики під час розроблення і реалізації стратегій, програм і проєктів;

– налагодження та підвищення ефективності взаємодії суб'єктів публічної політики щодо ВПО через діяльність Координаційного центру з питань ВПО задля оперативного реагування на нові потенційні ризики, зумовлені військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру;

– удосконалення єдиної бази паспортних документів шляхом інтеграції з Єдиною інформаційною базою даних про внутрішньо переміщених осіб [2] із внесенням даних про видачу, втрату та анулювання таких документів;

– створення цифрового сервісу для забезпечення єдиного державного обліку ВПО (шляхом подання документів від ВПО в онлайн-режимі й отримання е-довідок щодо перебування на обліку) із забезпеченням конституційних гарантій, недопущення поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, запровадження додаткового інструменту контролю в разі призначення адресної допомоги ВПО, за фактичного підтвердження

відомостей щодо перебування/проживання ВПО в регіоні реєстрації такої особи;

– активізація співробітництва з міжнародними фондами і громадськими організаціями з метою підвищення результативності публічної політики щодо ВПО;

– проведення комплексних наукових досліджень, пов'язаних із вимушеною внутрішньою міграцією, зумовленою у т.ч. військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру, прогнозуванням її тенденцій і наслідків;

– розроблення програм із цільової професійної підготовки, перепідготовки, підтримки і стимулювання ВПО з метою інтеграції в місцевий/ регіональний ринок праці шляхом розроблення і реалізації соціальних проєктів ГО, проєктів державно-приватного партнерства та/або соціально-відповідального бізнесу.

Реалізація положень Концепції у сфері публічної політики щодо ВПО передбачає:

– створення Координаційного центру з питань ВПО, який координує і контролює діяльність суб'єктів з реалізації публічної політики щодо ВПО;

– запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні ВПО, зниження рівня соціальної загрози для приймаючих територіальних громад, задоволення ВПО базовими соціальними послугами;

– удосконалення системи обліку ВПО;

– залучення представників громадських, волонтерських, міжнародних організацій, бізнесу до реалізації публічної політики в регіонах, в яких постійно проживає або тимчасово перебуває значна кількість ВПО, проведення моніторингу ринку праці в регіонах перебування, надання відповідних роз'яснень ВПО з метою сприяння реалізації їхніх прав у повному обсязі;

– створення єдиної інтегрованої автоматизованої системи та цифрових сервісів (систем реєстрації інформації) обліку й ідентифікації ВПО;

– запровадження видачі е-довідок, паспортних та/чи інших документів, які містять біометричні ідентифікатори ВПО;

– розроблення і виконання плану заходів щодо протидії різним формам насильства та торгівлі людьми, надання допомоги особам, зокрема жінкам і дітям, які постраждали від насильства та/або стали жертвами торгівлі людьми;

– створення та забезпечення діяльності мережі пунктів тимчасового перебування ВПО за рахунок реалізації соціальних проєктів, державно-

приватного партнерства та підтримки ВПО з боку соціально відповідального бізнесу;

- надання базових якісних медичних і соціальних послуг, психологічної допомоги ВПО, які знаходяться в пунктах тимчасового перебування;

- підвищення ефективності внутрішнього міграційного контролю шляхом запровадження мобільних цифрових сервісів перевірки документів, які містять біометричні ідентифікатори ВПО;

- залучення коштів міжнародних організацій/фондів для вирішення нагальних потреб ВПО та гострих кризових ситуацій, зумовлених військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру.

Інформаційне забезпечення реалізації публічної політики щодо ВПО базується на принципах об'єктивності, реальності, доступності та відкритості і здійснюється за результатами постійного моніторингу та аналізу міграційних процесів в Україні та за її межами.

Реалізація Концепції дасть змогу:

- підвищити рівень ефективності реалізації публічної політики щодо ВПО в Україні (у т.ч. зумовлених екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру) та рівень національної безпеки;

- запобігати виникненню нових і мінімізувати наявні негативні наслідки, зумовлені військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру;

- забезпечити інтеграцію та реінтеграцію ВПО у місцях їх постійного та/або тимчасового проживання/перебування;

- запобігти гендерно зумовленому насильству та торгівлі людьми, мінімізувати наявні негативні наслідки;

- забезпечити права ВПО на охорону здоров'я та запобігання нерівності в статусі ВПО та їх доступі до медичних і соціальних послуг;

- оптимізувати міграційні потоки з метою ефективного використання наявних трудових ресурсів на регіональних ринках праці;

- автоматизувати процедуру отримання і видачі е-довідок, паспортних та/або інших документів, які містять біометричні ідентифікатори ВПО;

- забезпечити право на реалізацію ВПО виборчих прав, зокрема на місцевих виборах за місцем їх фактичного проживання.

Забезпечення процесу реалізації публічної політики щодо ВПО покладатиметься на Координаційний центр із питань ВПО. Цей Координаційний центр здійснюватиме моніторинг виконання Концепції шляхом відслідковування, збирання, обробки, накопичення, збереження, аналізу та систематизації інформації стосовно діяльності суб'єктів реалізації публічної політики ВПО. Координаційний центр із питань ВПО розробляє пропозиції і рекомендації щодо підвищення результативності публічної політики щодо ВПО на підставі аналізу інформації стосовно поточної діяльності відповідних суб'єктів політики.

Контроль за виконанням Концепції покладатиметься на Кабінет Міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України.

Висновки. Концепція реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб базується на принципах об'єктивності управління, демократизму, правової впорядкованості, законності, розподілу і делегування влади, публічності. Вона розрахована на ефективний діалог і партнерські відносини органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями.

Серед головних очікуваних результатів Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні є мінімізація існуючих і запобігання виникненню нових негативних наслідків, зумовлених військовими діями, екологічними, техногенними катастрофами або іншими обставинами надзвичайного характеру; забезпечення інтеграції та реінтеграції ВПО в місцях їх постійного та/або тимчасового проживання/перебування.

Запропонована Концепція може бути покладена в основу майбутньої Стратегії реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні на 2021–2027 роки.

Подальші розвідки в зазначеному напрямі будуть присвячені розробленню моделі партнерської взаємодії органів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства у сфері публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

Список літератури:

1. Внутрішньо переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху: монографія / О.Ф. Новікова та ін. ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2016. 448 с.

2. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних (ЄІБД) про внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 646. Дата оновлення: 08.09.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>

3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 1.

4. 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 582.

5. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505. Дата оновлення: 11.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

6. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509. Дата оновлення: 11.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

7. Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 року № 892-р. *Урядовий кур'єр*, 2016. № 228.

8. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р. Дата оновлення: 15.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80/print>

Kapinus O.Ya. CONCEPT OF IMPLEMENTING PUBLIC POLICY OF UKRAINE ON INTERNALLY DISPLACED PERSONS

The paper substantiates the need for adoption of a new document – the Concept of implementation of the public policy of Ukraine on internally displaced persons, and identifies its components: aim, actors, principles, strategic areas, tasks, priorities of public administration, local government, business and civil society, and expected results. It is noted that the Concept of implementation of the public policy of Ukraine on internally displaced persons should be based on the principles of objectivity of governance, democracy, legality, division and delegation of power, publicity, effective dialogue and partnership relations between the authorities and public associations.

It has been proven that the growing influence of civil society institutions on the implementation of the IDPs policy has given grounds to regard them as important actors in implementing the public policy on internally displaced persons.

It is proposed to establish Coordination centers for internally displaced persons under the Cabinet of Ministers of Ukraine (at the national level), and under the heads of the Regional State Administrations (at the regional level). Their functions are defined as well: coordination and control over the activities of public policy actors with regard to IDPs; monitoring the implementation of the above mentioned Concept; elaboration of proposals and recommendations to improve the effectiveness of the relevant policies. The organizational structure and composition of the Coordination centers are outlined.

The main expected results of the Concept implementation in respect of the public policy of Ukraine on internally displaced persons are identified, namely: minimizing the existing and prevention of new negative consequences caused by hostilities, natural and technogenic disasters or other extraordinary circumstances; ensuring the integration and reintegration of IDPs in their places of permanent and/or temporary residence/stay.

It is recommended to build the future Strategy for the implementation of public policy of Ukraine on internally displaced persons for 2021–2027 on the basis of the elaborated Concept.

Key words: *concept of public policy implementation, internally displaced persons, Coordination center, public authorities, local governments, civil society institutions.*