

Лішик О.П.

Луганська обласна державна адміністрація

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У статті досліджено інституційне забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Установлено, що 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 необхідні для використання кожною особою її основних прав. Виявлено, що в процесі будь-якої діяльності організаційні зв'язки, які виникають між учасниками відносин, потребують правового регулювання. З'ясовано, що суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можна умовно поділити на дві підсистеми, зокрема за ознаками ініціювання та ознаками здійснення такої діяльності. Доведено, що держава намагається всіма можливими засобами підтримувати ВПО і ліквідувати наслідки військового конфлікту на Сході України. Проте брак планового підходу у розбудові інституційної бази розв'язання цієї гострої для України проблематики, за браку громадської ради у структурі Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, а також без проведення чіткого контролю за роботою створених організацією, намагання уряду у сфері ліквідації результатів військового конфлікту й окупації можуть бути неефективними чи невиконаними.

Ключові слова: АТО, внутрішньо-переміщені особи, інституції, органи влади, суб'єкти.

Постановка проблеми. Проблематика у сфері інституційної бази внутрішньо переміщених осіб набула доволі великої актуальності після загострення конфлікту, зумовленого тиском із боку населення, яке помітило цю проблематику раніше від державних установ. Тоді, коли після загарбання кримського півострова йшлося лише про ту частину населення лояльного до України, яке тікає від політичних переслідувань, то становище з ВПО зі східних областей відрізняється не лише кількісно, але й у причинному співвідношенні. У цій ситуації присутня втеча від військових переслідувань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб присвячували свої паці такі науковці, як Ю. Битяк, Г. Бушуєв, А. Дяченко, Т. Проценко, Е. Топалова та інші. Проте сьогодні актуальним є дослідження інституційного забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, що зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті – дослідити інституційне забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення основних прав людини, що проживають у певній країні, може гарантувати насам-

перед держава, адже тільки вона здатна надати формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які необхідні для використання кожною особою її основних прав. Україна 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 [5].

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах повноважень мають 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 [9].

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 перетворюють їх на адміністративно-правові відносини. Із теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [1].

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 [9].

Нині в Україні система органів, які прямо чи опосередковано наділені повноваженнями з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні або беруть у 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. 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 із питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб також належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України [9].

Усі вищезазначені суб'єкти реалізують цю функцію разом зі своїми головними повноваженнями. Певні з вищезазначених виконавчих владних органів навіть не володіють структурними підрозділами, мета діяльності яких спрямована на вирішення проблем ВПО. Зауважимо, що установу, для якої головна функція полягає у забезпеченні прав та свобод ВПО, було визначено тільки на початку 2016 року (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України).

Суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можна умовно поділити

на дві підсистеми, зокрема за ознаками ініціювання та ознаками здійснення такої діяльності [9]:

1) до суб'єктів першої підсистеми належить Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки й оборони України. Особливість 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 Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України делегував Міністерству соціальної політики України і т. д.;

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

Так, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України (відповідно до частин третьої і дев'ятої статті 4, частини другої статті 4-1, пункту 2 частини першої, частин восьмої і дев'ятої статті 7, статей 10 і 17 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») координує і контролює діяльність інших органів виконавчої влади щодо вжиття заходів із забезпечення прав і свобод ВПО, спрямовує діяльність на захист прав і свобод, на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню, сприяння повернення та реінтеграції, а також проводить моніторинг внутрішнього переміщення і (в разі масового (більше 100 тисяч осіб) або довготривалого переміщення через настання обставин, перелічених у статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») затверджує й контролює виконання комплексних державних цільових програм щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО із зазначенням джерел та обсягів фінансування [6].

Крім зазначених загальних повноважень, Кабінет Міністрів України також установлює порядок отримання довідки про взяття на облік ВПО; створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, забезпечення засобами реабілітації та надання внутрішньо переміщеним особам-інвалідам реабілітаційних послуг, порядок фінансування

навчання внутрішньо переміщених осіб за рахунок коштів державного бюджету, а також разом із Національним банком України розробляє механізми рефінансування витрат із будівництва або повернення відсотків за кредитами на придбання і будівництво житла для найбільш уразливих категорій внутрішньо переміщених осіб. При цьому такий перелік повноважень Кабінету Міністрів України щодо реалізації прав і свобод ВПО в Україні не є вичерпним. Із метою реалізації своїх повноважень Кабінет Міністрів України (відповідно до частини першої статті 117 Конституції України) видає постанови та розпорядження [5].

Серед центральних органів виконавчої влади на рівні міністерств, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» безпосередньо передбачені три: Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство освіти і науки України. Так, до повноважень Міністерства соціальної політики відповідно до пункту 2 частини третьої статті 4, пункту 2 частини другої статті 4-1, частини третьої статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» належить затвердження форми заяви для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, формування і ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та захист персональних даних, надання їм гуманітарної допомоги, сприяння у працевлаштуванні ВПО (разом із Державною службою зайнятості), розроблення державних програм із підтримки та вирішення соціально- побутових питань ВПО, подання до Кабінету Міністрів України пропозицій про необхідні заходи, а також як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей – координація та забезпечення соціального захисту дітей-внутрішньо переміщених осіб [6].

Мінсоцполітики України активно співпрацює з міжнародними організаціями щодо надання міжнародної технічної та гуманітарної допомоги ВПО. Так, укладено Угоду з виконання проекту між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (ОК) ГмбХ та Мінсоцполітики України в рамках проекту «Зміцнення спроможності українських територіальних громад до прийняття внутрішньо переміщених осіб в Україні» для реалізації компонента «Психологічна підтримка та управління конфліктами». Мінсоцполітики України є бенефіціаром проекту Програми розвитку ООН «Економічне і соціальне відновлення Дон-

басу» (розширення можливостей щодо зайнятості та підприємництва), який реалізується з 2015 р. [4]. Якщо звернутися до Положення про Міністерство соціальної політики України, то в його підпунктах 28–30, 52 і 53 пункту 4 деталізуються такі повноваження міністерства, як розроблення та внесення пропозицій щодо надання державної соціальної допомоги «особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції», організація роботи з призначення та виплати такої державної соціальної допомоги та контроль за правильністю її надання, спрямування діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади на «усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, сприяння поверненню таких осіб до залишеного місця проживання та реінтеграції» [8]. На Міністерство охорони здоров'я України покладається забезпечення надання медичної допомоги та медичного обслуговування за місцем фактичного перебування ВПО, а також забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки і проведення в разі потреби карантинних заходів (частина друга статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). Міністерство освіти і науки України (відповідно до частини четвертої статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») координує формування мережі навчальних закладів та доводить до них державне замовлення на підготовку фахівців і кадрів з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб та з метою забезпечення реалізації права на освіту [11].

Крім того, для допомоги переселенцям Уряд України створив Міжвідомчий координаційний штаб, до якого увійшли представники 15 міністерств і відомств. Створено інформаційні ресурси, розроблено «дорожні карти» з чітким алгоритмом дій, покликані допомогти ВПО ознайомитися з правами і можливостями, які надає держава [7].

До інших міністерств, що безпосередньо не зазначені у профільному Законі, проте на які покладено виконання заходів із 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, віднесено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство фінансів України; Міністерство культури України;

Міністерство молоді та спорту України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство юстиції України та Міністерство інформаційної політики України. Серед інших центральних органів виконавчої влади також прямо передбачено покладення низки функцій із забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на Державну міграційну службу України та Державну службу України з надзвичайних ситуацій [11].

На практиці вирішенням проблем реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб займаються громадські організації, волонтерські об'єднання, а також частково органи місцевого самоврядування. Людям надають притулок місцеві органи влади або вони зупиняються у приватних санаторіях чи готелях. Інші розміщуються в приватних оселях. Однак можливості громад, що приймають, швидко вичерпуються. Нагальні потреби включають необхідність у постійному житлі, розширенні можливостей працевлаштування, а також підтримку громадських і місцевих організацій у розробці довгострокових рішень для людей, які стали внутрішньо переміщеними особами [3].

Сьогодні основними суб'єктами, які забезпечують процес соціальної адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених сімей до нових умов існування є Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, Територіальні підрозділи дер-

жавної міграційної служби, Управління соціального захисту населення, благодійні фонди та громадські організації, які будують свою діяльність на основі дотримання наступних законодавчих документах [10].

Від самого початку вимушеного переселення саме представники громадянського суспільства надавали переселенцям допомогу в різних сферах: гуманітарної допомоги, працевлаштування, медичної допомоги, житла, правових консультацій, психологічної допомоги, навчальними програмами, організації дозвілля й інтеграції в місцеве співтовариство. Це такі недержавні організації, як «Центр зайнятості вільних людей», ГО «Крим SOS», «Новий Донбас», «Донбас SOS» [2].

Висновки. Таким чином, на основі вищезазначеного можна дійти висновку про те, що держава намагається всіма можливими засобами підтримувати ВПО і ліквідувати наслідки військового конфлікту на Сході України. Проте брак планового підходу в розбудові інституційної бази розв'язання цієї гострої для України проблематики, за браку громадської ради у структурі Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, а також без проведення чіткого контролю за роботою створених організацією, намагання уряду у сфері ліквідації результатів військового конфлікту й окупації можуть бути неефективними чи невиконаними.

Список літератури:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підр. Київ, Юрінком Інтер, 2005. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/115.htm.
2. Бушуєв Г.О., Дзельник А.В. Стан інституційних трансформацій в галузі забезпечення підтримки внутрішньо переміщених осіб. Аналітика з України. Проект ГО «Центр міжнародної безпеки». URL: <http://conflicts.in.ua/стан-інституційних-трансформацій-в-г/>
3. Внутрішньо переміщені особи / УВКБ ООН (The UN Refugee Agency). URL: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.
4. Дяченко А. Нормативно-правові засади державної політики реінтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_2_12.
5. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
7. 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. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF/print_1481273406316663.
8. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
9. Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Наука і правоохорона : наук. журн.* Київ, 2016. № 3 (33). С. 33–42.

10. Аносова А.В., Безпалько О.В., Цюман Т.П. Соціальна робота з вразливими сім'ями та дітьми: посіб. У 2-х ч.; Ч. 2. Київ: Обнова Компані, 2017. С. 19–21.

11. Топалова Е.Х. Організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні Механізми державного управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 1. С. 1–18.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

В статье исследовано институциональное обеспечение реализации прав и свобод внутренне перемещенных лиц. Установлено, что обеспечение основных прав человека, проживающих в определенной стране, может гарантировать прежде всего государство, ведь только оно способно предоставить формальную (юридическую) общеобязательность тем условиям, которые крайне необходимы для использования каждым лицом его основных прав. Выявлено, что в процессе любой деятельности организационные связи, возникающие между участниками отношений, требующих правового регулирования. Установлено, что субъекты обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине можно условно разделить на две подсистемы – по признакам инициирования и признакам осуществления такой деятельности. Доказано, что государство пытается всеми возможными средствами поддерживать ВПО и ликвидировать последствия военного конфликта на Востоке Украины. Однако отсутствие планового подхода в развитии институциональной базы решения данной острой для Украины проблематики при нехватке общественного совета в структуре Министерства по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц Украины, а также без проведения четкого контроля за работой созданных организацией, попытки правительства в сфере ликвидации результатов военного конфликта и оккупации могут быть неэффективными или вообще, невыполненными.

Ключевые слова: АТО, внутренне перемещенные лица, учреждения, органы власти, субъекты.

INSTITUTIONAL PROVISION FOR IMPLEMENTATION OF RIGHTS AND FREEDOM OF INTERNAL LEGISLATION

The article analyzes the institutional support for the implementation of the rights and freedoms of internally displaced persons. It has been established that ensuring the basic human rights of people living in a certain country can be guaranteed primarily by the state: after all, it is able to provide a formal (legal) general obligation to the conditions that are strictly necessary for the use of each person's fundamental rights. It was revealed that in the course of any activity, organizational communications that arise between the parties of the relationship require legal regulation. It was clarified that the subjects of ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine can be divided into two subsystems – on the grounds of initiation and signs of such activity. It is proved that the state is trying, with all possible means, to support the HRO and to eliminate the consequences of a military conflict in the East of Ukraine. However, the lack of a planned approach to building the institutional framework for solving this acute problem for Ukraine, in the absence of a public council in the structure of the Ministry for Temporary Occupation Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine, as well as without strict control over the work created by the organization, the Government's efforts in the area of elimination of the results of the military conflict and occupation may be ineffective or in general, not fulfilled.

Key words: ATO, internally displaced persons, institutions, authorities, subjects.