

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 351.83: 364.4: 343.72

Соловйов Євген Володимирович

аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики

Національної Академії державного управління при Президентові України

Соловьёв Евгений Владимирович

аспирант кафедры публичной политики и политической аналитики

Национальной Академии государственного управления

при Президенте Украины

Solovjov Evgen

Post-Graduate Student of Public Policy and Political Analysis Department of the

National State Academy under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-9595-6237

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ Й ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ
ВНУТРІШНЬОЇ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЕ
В СФЕРЕ ВНУТРЕННЕЙ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ
REGULATORY AND INSTITUTIONAL SUPPORT OF MECHANISMS
OF PUBLIC REGULATION IN THE FIELD OF INTERNAL FORCED
MIGRATION**

Анотація. Досліджено особливості нормативно-правового й інституційного забезпечення механізмів публічного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції.

Проаналізовано нормативно-правове й інституційне забезпечення механізму державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції

у таких його складових як інструмент пошуку причин вимушеної внутрішньої міграції та стабілізації суспільних відносин на окупованій території та в східних регіонах України, шлях до забезпечення основоположних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції громадян, формалізації процедури безпосереднього вимушеного переміщення та контроль за її здійсненням.

Відзначено, що ситуація із реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні досі залишається проблематичною з численними невирішеними питаннями соціального та житлового характеру. Через незабезпечення належного функціонування Єдиної інформаційної бази даних ВПО в Україні досі проблематичним є отримання інформації про реальну кількість переселенців та їх гуманітарні, медичні, соціально-економічні й інші потреби. Найбільше проблем виникає у галузі соціального забезпечення ВПО.

Проаналізовано нормативно-правове й інституційне забезпечення механізму державного регулювання у сфері ВВМ у таких його складових, як усунення причин вимушеної внутрішньої міграції та стабілізація суспільних відносин на окупованій території та в східних регіонах України, забезпечення основоположних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції громадян, формалізація процедури безпосереднього вимушеного переміщення та контроль за її здійсненням.

Відзначено, що вкрай важливо здійснювати державно-управлінські реформи, що мають бути спрямовані на вирішення проблемних питань з метою забезпеченні інтеграції ВПО у місцеві громади всіх регіонах України.

Ключові слова: державне управління, механізми державного регулювання, ВПО, громади.

Аннотация. Исследованы особенности нормативно-правового и институционального обеспечения механизмов публичного регулирования в сфере внутренней вынужденной миграции.

Проанализированы нормативно-правовое и институциональное обеспечение механизма государственного регулирования в сфере внутренней вынужденной миграции в таких его составляющих, как инструмент поиска причин вынужденной внутренней миграции и стабилизации общественных отношений на оккупированной территории и в восточных регионах Украины, путь к обеспечению основных прав и свобод внутренне перемещенных лиц, обеспечение социальной адаптации и реинтеграции граждан, формализации процедуры непосредственного вынужденного перемещения и контроль за ее осуществлением.

Отмечено, что ситуация с реализацией прав и свобод внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в Украине до сих пор остается проблематичной с многочисленными нерешенными вопросами социального и жилищного характера. Из-за необеспечения надлежащего функционирования Единой информационной базы данных ВПЛ в Украине до сих пор проблематичным является получение информации о реальном количестве переселенцев и их гуманитарные, медицинские, социально-экономические и другие нужды. Больше всего проблем возникает в области социального обеспечения ВПЛ.

Проанализированы нормативно-правовое и институциональное обеспечение механизма государственного регулирования в сфере ВВМ в таких его составляющих, как устранение причин вынужденной внутренней миграции и стабилизация общественных отношений на оккупированной территории и в восточных регионах Украины, обеспечения основных прав и свобод внутренне перемещенных лиц, обеспечения социальной адаптации и реинтеграции граждан, формализация процедуры непосредственного вынужденного перемещения и контроль за ее осуществлением.

Отмечено, что крайне важно осуществлять государственно-управленческие реформы, которые должны быть направлены на решение проблемных вопросов с целью обеспечения интеграции ВПЛ в местные общины всех регионах Украины.

Ключевые слова: *государственное управление, механизмы государственного регулирования, ВПЛ, общины.*

Summary. *Features of legal and institutional support of public regulation mechanisms in the sphere of internal forced migration are researched.*

The author analyzes the legal and institutional support of the state regulation mechanism in the sphere of internal forced migration in such components as a tool for finding the causes of forced internal migration and stabilizing public relations in the occupied territory and in the Eastern regions of Ukraine, the way to ensure the fundamental rights and freedoms of internally displaced persons, ensuring social adaptation and reintegration of citizens, formalizing the procedure for direct forced displacement and monitoring its implementation.

It is noted that the situation with the implementation of the rights and freedoms of internally displaced persons (IDP) in Ukraine still remains problematic with numerous unresolved issues of a social and housing nature. Due to the lack of proper functioning of the Unified information database of the IDP in Ukraine, it is still problematic to obtain information about the real number of displaced persons and their humanitarian, medical, socio-economic and other needs. Most of the problems arise in the field of social security of the IDP.

It is noted that it is extremely important to implement state-management reforms, which should be aimed at solving problematic issues in order to ensure the integration of IDP into local communities in all regions of Ukraine.

Key words: *public management, mechanisms of state regulation, IDPs, communities.*

Постановка проблеми. Відомо, що механізми публічного регулювання ВВМ, зокрема гарантуючий механізм, механізм інтеграції ВПО та підтримуючий механізм, реалізуються через використання суб'єктами регулювання ВВМ цілої сукупності правових, адміністративно-організаційних, фінансових, політичних, соціально-культурних та інформаційних інструментів, які перебувають між собою у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності у відповідності до доречних принципів регулювання задля отримання бажаних ефектів у сфері ВВМ у межах однієї держави[19]. Для того, щоб ВВМ перетворилась на повноцінний керований об'єкт державного регулювання, необхідно виробити єдину державну стратегію підпорядкування цього процесу в формалізовані державою межі. Натомість, в Україні спостерігається фрагментарне врегулювання складових ВВМ, її наслідків і причин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сучасних проблем державного регулювання суспільно-політичних процесів та механізмів державного управління присвячено дослідження вітчизняних вчених, зокрема Е. Афоніна, В. Бакуменка, І. Войналовича, Ю. Ковбасюка, М. Кримова, О. Позняка, О. Пухкала, І. Розпутенка, В. Смаль, О. Сушия, С. Телешуна, Л. Щетініна та ін. [1; 4; 6; 15; 17]. Сучасні проблеми державного регулювання міграційних процесів досліджувалися в працях співвітчизників О. Балакіревої, О. Бандурки, І. Беззуба, І. Войналовича, В. Голубь, Т. Жванія, К. Крахмальова та ін. [2; 3; 4; 7; 8].

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз нормативно-правового й інституційного забезпечення гарантуючого та підтримуючого механізмів публічного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції.

Виклад основного матеріалу. Основні акти нормативно-правового й інституційного забезпечення гарантуючого та підтримуючого механізмів публічного регулювання ВВМ є такими:

- 1) По-перше, це численні зміни до Закону України «Про забезпечення

прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [12; 13]. Так, ще 13.01.2016 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО» № 921-VIII, головною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку. Основні зміни, внесені до закону, є такими [12; 13]: на облік ВПО можуть бути взяті і іноземці, і особи без громадянства; довідка ВПО діє безстроково і є дійсною з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби; для тих, хто проживав у зоні АТО чи на тимчасово окупованій території й не мав там постійної реєстрації місця проживання, відтепер встати на облік ВПО можна, довівши факт проживання на цих територіях шляхом подання документів, які це підтверджують. Управління праці та соціального захисту населення зобов'язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів та ухвалити або рішення про видачу довідки ВПО, або обґрунтовану відмову у її видачі; «деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання; спрощено процедуру звільнення особи з роботи, якщо особа перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини, а за місцем попередньої роботи Укрпошта не працює. Відтепер заяву про звільнення можна подати до центра зайнятості за місцем проживання ВПО» [10; 12; 13].

За результатами моніторингу стану виконання положень оновленого закону громадськими експертами «Право на захист» виявлено низку проблем у правозастосуванні цього документу [10]: відсутність чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставала перешкодою під час узяття на облік ВПО-дитини; у разі розірвання ВПО трудових відносин із роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях, через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідченням відповідної заяви про розірвання трудових відносин;

поширеною є практика ігнорування органами влади положення закону [12] про безстроковість дії довідки ВПО, що призводило до неможливості реалізації прав ВПО, наприклад отримати соціальні виплати; так, працівники Державної міграційної служби (далі – ДМС) після набрання чинності вказаним законом перестали проставляти штампи про реєстрацію місця проживання на довідках ВПО, оскільки втратили відповідні повноваження відповідно до закону, водночас органи соціального захисту населення нерідко розглядали довідку ВПО без відмітки органу міграційної служби як недійсну, керуючись підзаконними актами (постановами Уряду № 509) і № 505), які протягом значного часу лишались неузгодженими з оновленим законом; з огляду на це частина ВПО не могла отримати соціальних виплат через небажання низки органів влади дотримуватись нормативно-правового акта вищої юридичної сили [10]; практика невиконання закону стосовно безстроковості дії довідки ВПО в окремих випадках зустрічалася впродовж всього року, проте масові порушення прав ВПО [10] у зв'язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС припинились після внесення відповідних змін до постанов Уряду 8 червня 2016 року.

2) По-друге, у напрямі діяльності щодо кращого забезпечення громадських прав і свобод ВПО та покращення суспільних відносин на тимчасово окупованій території Донбасу і АР Крим ухвалено такі нормативно-правові акти: Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (визначено політику держави Україна стосовно населення тимчасово окупованої території України, правовий статус та режим тимчасово окупованої території тощо; Закон України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» (встановлено особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України, створено вільну економічну зону «Крим»); Закон України

«Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (визначено тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування й діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки та відновлення правопорядку); розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» ;розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» тощо.

Сьогодні, як стверджують громадські експерти з прав людини [10], «головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, які надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, переселенці ще звертаються за юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ПІН, документи про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідки ВПО, отримання субсидій» [7]. Серйозним викликом для ВПО є питання працевлаштування та пошук житла.

Дві головні проблеми, які є актуальними для принаймні 40–45 % ВПО під час пошуку роботи, – це невисокі заробітні плати та невідповідність вакансій їхнім освіті та професії. Ще у 2014–2015 рр. переселенці зауважували, що нові роботодавці часто не хотіли їх наймати, на відміну від місцевого населення, за тих самих даних. Але потроху із часом ця проблема дискримінації зникла. Далі, у понад 80 % випадків ВПО мешкають у приватному секторі (орендовані будинки або квартири), за які вони

сплачували власними грошима, а державна грошова допомога на ці цілі була мізерною (якщо в когось і була). Приблизно 3% ВПО досі мешкають у місцях компактного поселення (штучно, спеціально збудованих «таборах») [10], і це слугує чинником гальмування їх інтеграції в приймаючу спільноту.

У цьому контексті слід звернути увагу на Постанову Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» [11], якою зазначеним територіям надано спеціальний статус, що суперечить положенням статті 92 Конституції України про те, що «організація і діяльність органів виконавчої влади, правовий режим державного кордону, спеціальний статус інших міст можуть визначатися виключно законами України...».

Юридично цю проблему можна вирішити шляхом ухвалення аналогічного нормативно-правового акту у формі закону. Крім того, державне регулювання, спрямоване на стабілізацію суспільних відносин на тимчасово окупованій території і східних регіонах України, підкріплено Концепцією Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, якою встановлено, що проблему погіршення соціально-економічного стану східних регіонів України Донецької та Луганської областей (крім населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження Дніпропетровської, Запорізької, Харківської областей) може бути вирішено шляхом виконання програмних заходів за трьома стратегічними компонентами: відновлення критичної інфраструктури та ключових соціальних послуг; економічне відновлення через розвиток спроможності у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін і надання підтримки мікро-, малому та середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг; зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки через вироблення механізму досягнення

згуртованості, соціальної єдності та відбудови довіри; сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням усіх верств населення; сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізованої діяльності громадян.

Інституційне забезпечення стабілізації суспільних відносин на тимчасово окупованій території і східних регіонах України також не є остаточно сформованим, і, природно, не всі важливі проблеми ВПО вирішуються державними органами влади, особливо стосовно гарантування й виконання громадських прав і свобод ВПО. Хоча і було створено МінТОТ, до завдань якого віднесено формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованої території України, кінцевою метою якої є реінтеграція зазначеної території та її населення в єдиний конституційний простір України; зокрема окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, проте реальних повноважень та обов'язків воно не отримало.

Кабінетом Міністрів України для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту, було утворено Раду з питань відновлення та розбудови миру в Україні як тимчасовий допоміжний орган Кабінету Міністрів України. Організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює МінТОТ.

Особливе місце в системі органів державної влади, які здійснюють стабілізацію суспільних відносин на тимчасово окупованій території і в східних регіонах України, посідає Міністерство закордонних справ України з такими повноваженнями, дотичними до сфери ВВМ: виступ із заявами, коментарями та роз'ясненнями щодо питань зовнішньої політики України з міжнародних питань; внесення пропозицій щодо ініціатив міжнародного характеру, здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності

співпраці України з іноземними державами та міжнародними організаціями; поширення за кордоном інформації про Україну, її місце й роль у світі для зміцнення позитивного міжнародного іміджу держави, забезпечення закордонних дипломатичних установ України відповідною інформаційною продукцією.

Повноваженнями, виконання яких може бути спрямовано на досягнення згуртованості, соціальної єдності та відбудови довіри, сприяння культурному діалогу та виховання толерантності із залученням усіх верств населення (наприклад, стосовно підтримуючого механізму публічного регулювання), як компонент Концепції відновлення миру в Україні наділено Міністерство культури України. Наприклад, це повноваження щодо: розробки та здійснення заходів щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінного народу та національних меншин; здійснення заходів підтримки видань аудіовізуальної й відеопродукції з творами мистецтва на тему «Становлення миру в Україні»; організація та провадження виставкової діяльності, проведення міжнародних, всеукраїнських і регіональних мистецьких фестивалів і конкурсів, культурно-мистецьких проектів, концертів, мистецьких аукціонів, виставок, виставок-продажів та інших заходів на тему «Встановлення миру в Україні»; організація конкурсів на кращі ескізні проекти пам'ятників і монументів державного значення на тему «Становлення миру в Україні», забезпечення їх ескізного проектування тощо.

Особливе місце у системі органів, діяльність яких спрямовано на забезпечення прав ВПО, посідає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює згідно із законом парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина на тимчасово окупованих територіях. Як зазначено у Стратегічному плані діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2016–2017 рр., особливе занепокоєння сьогодні викликають умови додержання

прав військовослужбовців та інших учасників антитерористичної операції й дотриманням прав дітей [18].

Необхідно звернути увагу на діяльність Міжвідомчого центру допомоги громадянам у питаннях звільнення полонених, заручників і знайдення зниклих безвісти при СБУ, яким створено списки військовослужбовців, що постраждали або загинули під час проведення антитерористичної операції; здійснюється координація підрозділів Центрального управління, органів, закладів та установ Служби безпеки України, Штабу Антитерористичного центру при Службі безпеки України, надання пропозицій іншим державним органам з питань звільнення полонених і заручників та пошуку зниклих безвісти у період проведення АТО; здійснюється розгляд заяв, звернень і повідомлень громадян України, іноземців і представників засобів масової інформації та надання їм сприяння й консультативної допомоги у питаннях звільнення полонених і заручників та знайдення зниклих безвісти у період проведення АТО. Водночас у Міністерстві внутрішніх справ відповідно до доручення МВС від 29.09.2014 № 20938/Ск у головних управліннях, управліннях МВС України в областях, місті Києві та на залізницях створено територіальні робочі групи, до складу яких включено працівників органу досудового розслідування, підрозділів карного розшуку та науково-дослідного експертно-криміналістичного центру. Основними їх завданнями є забезпечення негайного внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про безвісне зникнення й викрадення громадян або потрапляння у полон, заведення оперативно-розшукових справ «Розшук», організація відбору зразків біологічного походження в близьких родичів зниклих і призначення молекулярно-генетичних експертиз для встановлення їх ДНК-профілю та порівняння з ДНК-профілями невпізнаних тіл, виявлених на території Донецької та Луганської областей [9].

На регіональному рівні організаційно-комунікаційна діяльність щодо

пом'якшення наслідків ВВМ і стабілізації суспільних відносин у неокупованих районах Донецької та Луганської областей може здійснюватися за допомогою: проведення громадських слухань щодо проблем ВВМ (відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); утворення комісії з питань ВВМ у сільських, селищних і міських радах (відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [9], ухвалення обласних і місцевих програм розвитку та залучення до їх співвиконання інститутів громадянського суспільства; міжнародної технічної допомоги, проекти якої завжди містять у собі адвокаційний та медіа-компоненти тощо.

На цьому етапі для повнішого виявлення важливих рис наявних гарантуючого і підтримуючого механізмів публічного регулювання ВВМ буде доречно звернутися до пошуку історичних аналогій у недавній історії України. Доречним предметним полем є долання наслідків ВВМ національної трагедії – Чорнобильської катастрофи 1986 року.

Так, через цю техногенну катастрофу вперше в Україні було здійснено евакуацію й переселення людей із забруднених територій, коли повністю звільнялися від населення деякі малі міста, а також великі, середні та малі сільські поселення. Евакуація проводилася з 27 квітня по серпень 1986 р. місцевими органами влади на підставі рішень урядових органів СРСР та УРСР. Відповідно до рішення Урядової комісії Ради Міністрів СРСР з 14.00 до 17.00 27 квітня 1986 р. була організовано проведена евакуація Прип'яті і на залізничній станції Янів (відповідно 49 360 і 254 людини). Згодом почався період переселення жителів із зони безумовного (обов'язкового) переселення. Для розміщення переселенців відповідно до постанов Ради Міністрів УРСР № № 206, 421 і розпорядженням № 460-р 1986 р. для сільського населення було побудовано більше 11 тис. будинків садибного типу і 402 об'єкта соціально-культурного призначення.

Після додаткових обстежень забруднених територій Рада Міністрів

УРСР 28 червня 1989 р. видала розпорядження № 244-С про порядок та умови переселення жителів деяких населених пунктів Житомирської і Київської областей у зв'язку із забрудненням радіонуклідами ґрунту понад допустимі норми. Населення Прип'яті і Чорнобиля було забезпечено житлом в містах України, здебільшого в Києві і Чернігові. 1 040 сімей були евакуйовані за межі України, зокрема у Молдавію, Прибалтійські республіки та Росію.

Порядок забезпечення житлом громадян, які самостійно виїжджали з радіоактивно забруднених територій, було визначено Постановою Ради Міністрів УРСР від 21.05.1990 р. № 115. 1 серпня 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Постанову «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи». У порядку її виконання Рада Міністрів УРСР 23 серпня 1990 р. ухвалила ще одну постанову № 228, якою передбачалася реалізація заходів по переселенню в обов'язковому порядку жителів ще 66 населених пунктів Житомирської, Київської, Рівненської та Чернігівської областей. При цьому у зв'язку з побажаннями населення переселення здійснювалося не лише всередині цих областей, а також в інші області. Так, частина жителів Київської обл. переселяється в Сумську, Полтавську та Харківську області, а Житомирської – в Кіровоградську, Миколаївську, Одеську, Херсонську, Тернопільську, Вінницьку, Чернівецьку та Волинську області України. Пізніше, 16 грудня 1992 р., було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів «Про порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС» № 706 [14].

У цілому плани житлово-комунального будівництва для постраждалого населення постійно не виконувалися. Особливо відчутним було сильне відставання в розвитку соціально-побутової інфраструктури. Ще сильніше загострилася ситуація в житлово-комунальному будівництві після 1991 р., коли в Україні і СНД почалася сильна економічна криза, основним каталізатором якого стала енергетична криза. Україна нині стоїть перед

жорстокою реальністю – самостійно вирішувати гострі проблеми Чорнобильської катастрофи.

Аналіз забезпечення житлом вимушених переселенців показав, що з побудованих будинків більше 500 будинків восени 1986 р. не були заселені й поступово руйнувалися; наприклад, у селі Червоне Яготинського району Київської області з 65 будинків на 01.06.1988 р. не було заселено 40, а в селі Супоевка цього ж району із 140 не було заселено 53 будинки. Одними з головних причин цього були низька якість побудованого житла, незадовільні соціальні умови життя та відсутність робочих місць для переселенців в цих населених пунктах. Великі недоліки було виявлено і в розподілі житла, побудованого для переселенців. Під час обстеження умов життя 27,8 тис. осіб, що мешкали у будинках для евакуйованих осіб, виявилось, що частина з них не має жодного стосунку до цієї категорії осіб.

Почався зворотний процес: частина людей почала повертатися в зону відчуження. Навесні 1987 р. в зоні відчуження налічувалося 900 «самоселів». Станом на 1 вересня 1988 р. у цій зоні проживало вже близько 1 200 чол. на території України і приблизно 6 500 осіб на території Білорусі. За даними анкетування у березні 1992 р., переважна кількість «самоселів» (близько 80 %) були людьми старше 60 років, пенсіонерами.

У 1993 р. Уряд України ухвалив рішення про проведення реєстрації осіб, які повернулися в зону відчуження після евакуації 1986 р., та їх прописку в населених пунктах, розташованих поблизу зони відчуження, що дозволить їм отримати посвідчення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і користуватися пільгами, передбаченими Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У зв'язку з цим під час планування та проведення всіх заходів по переселенню великої кількості людей повинні передбачатися оперативне та гнучке управління, регульоване відповідним нормативним законодавством, а також забезпечення і контроль за цим

процесом, для чого необхідно підготувати нормативну базу.

З 1 квітня 1991 р. відносини, пов'язані із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, регулюються Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Його дія поширюється на території України, в тому числі на території, що зазнали радіоактивного забруднення, які поділяються на такі зони: зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення, зона гарантованого добровільного відселення та зона посиленого радіоекологічного контролю.

Перелік основних пільг і компенсацій для осіб, віднесених до категорій I, II, III, IV, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також постраждалих дітей наведено в розділі IV цього закону. Оскільки кількість різних видів компенсацій і пільг окремим категоріям постраждалих громадян становить понад 40, то для їх реалізації потрібно залучати значні фінансові кошти.

Діти, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, отримали посвідчення серії «Д». Пільги і компенсації залежать від зони, в якій вони проживають. Кошти витрачаються на повне державне забезпечення дітей до досягнення ними шкільного віку (сім років), безплатне виховання їх в дошкільних установах, щомісячну грошову допомогу та безкоштовне харчування учнів.

Пільги й компенсації особам, зайнятим на експлуатації ЧАЕС і на роботах у зоні відчуження, з 1 січня 1991 р. і дотепер устанавлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до статусу об'єктів, на яких проводяться роботи. У кожному конкретному випадку встановлено окремий порядок виплати компенсацій.

Таким чином, незважаючи на те, що у недавній українській історії були прецеденти масових вимушених переміщень населення через аварію на Чорнобильській АЕС у 1986 р., встановлено, що в нашій державі відсутній

досвід, пов'язаний із реєстрацією ВПО, належною міжвідомчою координацією, ефективною взаємодією між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами та міжнародними організаціями, а також із розробкою та впровадженням комплексних державних програм.

Експрес-аналіз стану антикризового реагування держави на вимушене переміщення людей під час Чорнобильської катастрофи, зокрема методів державного регулювання щодо вимушеного внутрішнього переміщення осіб, порівняно з подіями на Сході України у 2014–2017 рр. дозволяє вказати на такі відмінності та спільні риси.

Отже, спільним є таке: під час зазначених подій державне регулювання передбачало обов'язкову допомогу в облаштуванні у нових місцях проживання та сприянні толерантності у відносинах між переселенцями й місцевим населенням, забезпечення житлом, надання соціальної допомоги, допомоги у працевлаштуванні та самозайнятості.

Проте відмінним є таке: на сучасному етапі вирішення питань рішення ухвалюються безпосередньо Урядом України; була більш розвинута та просунута система реєстрації ВПО; проведено роботу по підвищенню рівня інформування ВПО щодо можливостей отримання допомоги; діють різноманітні програми допомоги ВПО, підтримані як міжнародними організаціями, так і місцевими органами влади; збільшилася роль інформаційного механізму публічного регулювання міграційних процесів в Україні, зокрема, на відміну від суто державних ресурсів і важелів (що властиво державному регулюванню), сучасний інформаційний механізм став механізмом публічного регулювання з дуже активним залученням ресурсів і каналів громадянського суспільства, ресурсів місцевого самоврядування, міжнародних організацій та посольств інших країн; так, рятувальники Державної служби України з надзвичайних ситуацій активно надавали інформаційну та психологічну допомогу ВПО, допомагають вирішувати соціально-побутові проблеми та розвантажують гуманітарну допомогу; у

2014–2015 рр. співробітники «Служби порятунку» зустрічали громадян на вокзалах, координували дії щодо їх розселення, а також спільно з волонтерськими та громадськими організаціями постійно відвідують родини, які тимчасово проживають в інших регіонах України; незважаючи на складну ситуацію в Україні та фінансову напругу в державі, реалізується комплексна програма щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб; на сьогодні в Україні розроблено і задіяно відповідну нормативно-правову базу з урахуванням специфіки публічного, а не суто державного регулювання міграційних процесів з активним залученням недержавних суб'єктів і ресурсів, яким надається навіть певна ініціатива в діях для скорішого та гармонійного врегулювання ситуації з правами ВПО на місцях і попередження місцевих конфліктів, на що не здатна держава у цілому.

Передавши певну ініціативу у вирішенні проблем ВВМ на недержавний сектор, зокрема на громадськість і місцеве самоврядування, держава є неактивною у підвищенні їх ресурсної спроможності. Так, на місцевому рівні соціалізація ВПО гальмується через недостатню фінансову достатність регіонів та органів самоврядування, а також через перевантаження місцевих соціальних служб. Дійсно, за роки незалежності в Україні сформувалося активне громадянське суспільство, й останнім часом воно продемонструвало свою присутність, енергійно беручи участь у наданні допомоги ВПО, учасникам АТО тощо в умовах надзвичайних ситуацій. Уже склалася поглиблена взаємодія державних органів влади з громадськими організаціями («Крим-SOS», «Станція Харків» та ін.) з надання матеріальної допомоги, харчування, тимчасового житла (мобільні містечка з модульних будинків) ВПО, а також із їх працевлаштування. Станом на початок 2019 р. психологами ДСУНС разом із представниками інших органів державної влади та громадських (волонтерських) організацій була надана психологічна допомога понад 220 тис. осіб. Місцевими органами виконавчої влади постійно проводиться пошук приміщень, придатних для розміщення ВПО

[16].

Від самого початку у процесі державного регулювання ВВМ не було враховано те, що компактне розселення ВПО ускладнює інтеграцію в місцеві приймаючі спільноти та загрожує їх сегрегацією. Політика місцевих органів влади щодо інтеграції ВПО здійснюється в межах відомчої структури місцевої адміністрації чи органу місцевого самоврядування, наприклад відділу регулювання міграцій чи відділу інтеграції. Питання ВПО і міграційна питання можуть бути спільною відповідальністю декількох департаментів місцевого органу влади [18]. У 2014–2016 рр. в Україні виникла необхідність відійти від ієрархічної структури в регулюванні ВВМ, перейшовши до координування функцій між регіональним і національним рівнями та передавши на місця частину повноважень у питаннях державного регулювання ВВМ. На регіональному рівні в Україні вже у 2017 р. спостерігалось термінове й вимушене осучаснення інструментів і процедур провадження в механізмах публічного регулювання ВВМ. Зокрема, окремі функції ДМС України були частково передані до органів місцевого самоврядування; наприклад, у структурі Виконавчого комітету Харківської міської ради створено департамент реєстрації, якому передано окремі функції ДМС.

Висновки. Нами було виокремлено такі напрями публічного регулювання ВВМ, як усунення причин ВВМ, забезпечення основоположних прав і свобод ВПО через проведення аналогії з історичними подіями під час ліквідації соціальних наслідків Чорнобильської катастрофи у 1980–1990 рр., забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції громадян, формалізація процедури безпосереднього вимушеного переміщення та контроль за її здійсненням.

Охарактеризовано сучасну ситуацію із ВВМ міграцією в Україні через такі її детермінанти, як кількість і склад ВПО, території їх розміщення, оперативність у вирішенні державними органами пов'язаних із ВВМ

проблем, що виникають; наявні інституційні та правові механізми державного регулювання у сфері ВВМ.

Українській владі на центральному рівні слід зважити на те, що: а) політика довгострокових рішень повинна бути ретельно та гнучко адаптованою до контексту і потреб ВПО. Фізична безпека та задоволення основних потреб можуть бути пріоритетом на перших етапах переміщення. У подальшому важливим є доступ до засобів існування та житла – це пріоритети успішної місцевої інтеграції людей у затяжному переміщенні; б) «фінансування програм для ВПО має відбуватися, скоріше, в межах чинних бюджетних програм, хоча важливо, щоб питання ВПО розглядалися в межах загальнонаціональної програми розвитку» ; найчастіше й найбільше, навіть через багато років після переміщення, страждають в умовах тривалого переміщення ВПО, які належать до уразливих груп населення: літні люди, особи з інвалідністю; програми довгострокових рішень повинні враховувати їх особливості та забезпечувати підтримку, необхідну для інтеграції на місцевому рівні.

Відзначено, що ситуація із реалізацією прав і свобод ВПО в Україні досі залишається проблематичною з численними невирішеними питаннями соціального та житлового характеру. Через незабезпечення належного функціонування Єдиної інформаційної бази даних ВПО в Україні досі проблематичним є отримання інформації про реальну кількість переселенців та їх гуманітарні, медичні, соціально-економічні й інші потреби.

Література

1. Афонін Е. А. Закономірності та особливості української трансформації / Е. А. Афонін, О. В. Суший // Стратегічна панорама. 2015. № 1. С. 94-108.
2. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Бандурка. Харків, 2002. 182 с.

3. Беззуб І. Урегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб на території України / І. Беззуб // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483:derzhavne-regulyuvannya&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 20.11.2019).
4. Войналович І. А. Вимушені переселенці: зарубіжний досвід, стан і реалізація їх прав в Україні / І. А. Войналович, М. О. Кримова, Л. В. Щетініна // Соціально-трудова відносина: теорія та практика. 2014. № 2. С. 250–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2014_2_37 (дата звернення: 20.11.2019).
5. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
7. Жванія Т. В. Сучасна вимушена міграція: соціально-політичні аспекти / Т. В. Жванія // Сучасне суспільство. 2015. Вип. 2 (2). С. 46–56.
8. Крахмальова К. Проблема визначення поняття внутрішньо переміщеної особи в юридичній науці / К. Крахмальова // Держава і право : зб. наук. праць. Серія: Юридичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. Корещького НАН України, 2015. Вип. 67. С. 137–145.
9. МВС оприлюднило інформацію про роботу щодо звільнення з полону військовослужбовців та інших громадян // Національна поліція України: тимчасовий веб-сайт. URL: https://www.npu.gov.ua/ru/@@dUJjM/css/main/ru/publish/printable_article/1275005 (дата звернення: 20.11.2019).

10. Права внутрішньо переміщених осіб // Українська Гельсінська спілка з прав людини: сайт. Київ, 2017. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyih-osib> (дата звернення: 20.11.2019).
11. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 № 254-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 17. Ст. 1001.
12. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1706-18> (дата звернення: 20.11.2019).
13. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII // Голос України. 2014 № 25.
14. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.1992 № 706 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/706-92-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2019).
15. Пухкал А. Г. Формирование основ гражданского общества как фактор устойчивого социально-политического развития // Устойчивое развитие территорий: проблемы и пути решения : материалы V междунар. науч.-практ. конф., Днепр, 10–11 окт. 2014 р. / под общ. ред. О. Ю. Бобровской. Дніпро : ДРИГУ НАГУ, 2014. С. 45–47.
16. Регіональними штабами ДСУНС зареєстровано понад 1 млн. 29 тис. внутрішньо переміщених осіб // Державна служба України з надзвичайних ситуацій: офіц. сайт. URL: <http://www.dsns.gov.ua/news/48091.html> (дата звернення: 20.11.2019).
17. Смаль В. Дослідження «Внутрішньо переміщені особи: соціальна та

- економічна інтеграція в приймаючих громадах» / В. Смаль, О. Позняк. Київ, 2016. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf (дата звернення: 20.11.2019).
18. Стратегічний план діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2016–2017 рр. // Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: офіц. сайт. Київ, 2016. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html> (дата звернення: 20.11.2019).
19. Bosswick W. Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities / W. Bosswick, F. Heckmann // European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg. URL: www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/integrationofmigrantscontributionoocalandregionalauthorities_en.pdf (дата звернення: 20.11.2019).

References

1. Afonin E. A. (2015.) Zakonomirnosti ta osobly`vosti ukrayins`koyi transformaciyi / E. A. Afonin, O. V. Sushy`j // Strategichna panorama. # 1. S. 94–108.
2. Bandurka O. O. (2002) Administraty`vno-pravove reguluvannya migracijny`x procesiv v Ukrayini : dy`s. ... kand. yury`d. nauk / O. O. Bandurka. Xarkiv. 182 s.
3. Bezzub I. Uregulyuvannya pravovogo stanovy`shha vnutrishn`o peremishheny`x osib na tery`toriyi Ukrayiny` / I. Bezzub // Centr doslidzhen` social`ny`x komunikacij NBUV. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483:derzhavne-regulyuvannya&catid=8&Itemid=350 (date of appeal: 20.11.2019).
4. Vojnalovy`ch I. A. (2014) Vy`musheni pereselenci: zarubizhny`j dosvid, stan

- i realizaciya yix prav v Ukrayini / I. A. Vojnalovy`ch, M. O. Kry`mova, L. V. Shhetinina // Social`no-trudovi vidnosy`ny` : teoriya ta prakty`ka . # 2. S. 250–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2014_2_37 (date of appeal:: 20.11.2019).
5. Derzhavne upravlinnya: slovny`k-dovidny`k (2002) / za zag. red. V. M. Knyazyeva, V. D. Bakumenka. Ky`yiv : Vy`d-vo UADU. 228 s.
 6. Ency`klopediya derzhavnogo upravlinnya : u 8 t. (2011) / Nacz. akad. derzh. upr. pry` Prezy`dentovi Ukrayiny` ; nauk.-red. kolegiya: Yu. V. Kovbasyuk (golova) ta in. Ky`yiv : NADU, 2011. T. 1: Teoriya derzhavnogo upravlinnya / nauk.-red. kolegiya: V. M. Knyazyev (spivgolova), I. V. Rozputenko (spivgolova) ta in. 748 s.
 7. Zhvaniya T. V. (2015) Suchasna vy`mushena migraciya: social`no-polity`chni aspekt / T. V. Zhvaniya // Suchasne suspil`stvo. Vy`p. 2 (2). S. 46–56.
 8. Kraxmal`ova K. (2015) Problema vy`znachennya ponyattya vnutrishn`o peremishhenoyi osoby` v yury`dy`chnij nauci / K. Kraxmal`ova // Derzhava i pravo : zb. nauk. pracz`. Seriya: Yury`dy`chni nauky`. Ky`yiv : In-t derzhavy` i prava im. V. Korecz`kogo NAN Ukrayiny`. Vy`p. 67. S. 137-145.
 9. MVS opryliudnylo informatsiiu pro robotu schodo zvil`nennia z polonu vijs'kovosluzhbovtsiv ta inshykh hromadian // Natsional'na politsiia Ukrainy: tymchasovyj veb-sajt. URL: https://www.npu.gov.ua/ru/@@dUJjM/css/main/ru/publish/printable_article/1275005 (date of appeal:20.11.2019).
 10. Prava vnutrishn`o peremischenykh osib // Ukrain'ska Hel'syns'ka spilka z prav liudyny: sajt. Kyiv, 2017. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenykh-osib> (date of appeal: 20.11.2019).
 11. Pro vyznannia okremykh rajoniv, mist, selysch i sil Donets'koi ta Luhans'koi oblasti tymchasovo okupovanymy terytoriiamy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.03.2015 № 254-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady

- Ukrainy. 2015. № 17. St. 1001.
12. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishn'o peremischenykh osib : Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 № 1706 // BD «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1706-18> (date of appeal: 20.11.2019).
 13. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishn'o peremischenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 № 1706-VII // Holos Ukrainy. 2014. № 25.
 14. Pro Poriadok vidseleennia ta samostijnoho pereseleennia hromadian z terytorij, scho zaznaly radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok avarii na Chornobyl's'kij AES : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.1992 № 706 // BD «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/706-92-%D0%BF> (date of appeal: 20.11.2019).
 15. Puxkal A. G. (2014) Formy`rovany`e osnov grazhdanskogo obshhestva kak faktor ustojchy`vogo socy`al`no-poly`ty`cheskogo razvy`ty`ya // Ustojchy`voe razvy`ty`e terry`tory`j: problemy y` puty` resheny`ya: matery`aly V mezhdunar. nauch.-prak. konf., Dnepr, 10–11 okt. 2014 r. / pod obshh. red. O. Yu. Bobrovskoj. Dnipro : DRY`GU NAGU, S. 45–47.
 16. Rehional'ny my shtabamy DSUNS zareiestrovano ponad 1 mln 29 tys. vnutrishn'o peremischenykh osib // Derzhavna sluzhba Ukrainy z nadzvyhajnykh sytuatsij: ofits. sajt. URL: <http://www.dsns.gov.ua/news/48091.html> (date of appeal: 20.11.2019).
 17. Smal` V. Doslidzhennya «Vnutrishn`o peremishheni osoby`: social`na ta ekonomichna integraciya v pry`jmayuchy`x gromadax» / V. Smal`, O. Poznyak. Ky`yiv, 2016. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf (data zvernennya: 20.11.2019).
 18. Stratehichnyj plan diial'nosti Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny na 2016–2017 rr. // Upovnovazhenyj Verkhovnoi Rady Ukrainy

z prav liudyny: ofits. sajt. Kyiv, 2016. URL:
<http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html> (date of appeal:20.11.2019)

19. Bosswick W. Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities / W. Bosswick, F. Heckmann // European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg. URL: www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/integrationofmigrantscontributionoocalandregionalauthorities_en.pdf (date of appeal: 20.11.2019).