

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра конституційного, адміністративно та фінансового права

Пришляк Руслана Ігорівна

Адміністративно – правовий статус внутрішньопереміщених осіб в
Україні

Спеціальність: 081 – Право
Освітньо-професійна програма - Право
Випускна кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи ПРзм-21
Р.І. Пришляк

Науковий керівник:
к.ю.н, доцент, О.Р. Шевчук

Випускну кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

«___» _____ 20__р.

Завідувач кафедри
_____ С.К. Гречанюк

ПЛАН

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

1.2. Внутрішня міграція як суспільно-політичне явище. Причини, наслідки та передумови виникнення групи населення «Внутрішньо переміщені особи».

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

2.1. Права і свободи внутрішньо переміщених осіб в Україні й обов'язки держави по відношенню до цієї категорії осіб.

2.2. Облік внутрішньо переміщених осіб в Україні. Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб.

РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ, ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1. Пріоритетні заходи щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб з тимчасово не контрольованих Україною територій Донецької та Луганської областей і АР Крим.

3.2. Дослідження і аналіз досвіду зарубіжних країн, та використання міжнародних напрацювань щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб.

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	6
1.1. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.....	6
1.2. Внутрішня міграція як суспільно-політичне явище. Причини, наслідки та передумови виникнення групи населення «Внутрішньо переміщені особи».....	12
РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	19
2.1. Права і свободи внутрішньо переміщених осіб в Україні й обов'язки держави по відношенню до цієї категорії осіб.....	19
2.2. Облік внутрішньо переміщених осіб в Україні. Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб.....	27
РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ, ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	35
3.1. Пріоритетні заходи щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб з тимчасово не контрольованих Україною територій Донецької та Луганської областей і АР Крим.....	35
3.2. Дослідження і аналіз досвіду зарубіжних країн, та використання міжнародних напрацювань щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб.....	40
ВИСНОВКИ.....	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	58
ДОДАТКИ.....	65

ВСТУП

На сьогодні Україна та український народ зіткнулись з невідомою для них раніше проблемою – вимушеного залишення особами місць свого постійного проживання та вимушеного переселення в інші регіони держави. Питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб так гостро, як ніколи раніше, постало перед вітчизняним законодавцем та правниками.

В Україні внаслідок збройного конфлікту на сході країни та анексії Автономної Республіки Крим відбулося найбільше внутрішнє переміщення громадян із часів Другої світової війни. І хоча наша держава на законодавчому рівні намагається підтримати таких громадян, надаючи їм певні соціально-економічні пільги та юридичні гарантії, реальність сьогодення свідчить, що внутрішньо переміщені особи не в повній мірі соціально захищені, а нормативно-правова база щодо правового захисту внутрішньо переміщених осіб потребує удосконалення.

Варто підкреслити, що соціально-економічна криза, яка стала наслідком анексії Автономної Республіки Крим та бойових дій на сході України, загострила і без того жорстку конкуренцію на ринку праці. Від такої конкуренції страждають найбільш уразливі версти населення, у тому числі і внутрішньо переміщені особи.

Подолання негативних наслідків внутрішнього переміщення та забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб вбачається одним з першочергових завдань української держави. По-перше, це впливає із конституційного принципу позитивної відповідальності держави перед своїми громадянами і тими, хто постійно законно проживає на її території. По-друге, є важливим з точки зору міжнародно-правових зобов'язань та євроінтеграційних прагнень України. Потретьє, внутрішньо переміщені особи знаходяться під юрисдикцією держави свого громадянства або постійного проживання, якою є Україна, і тому основний обов'язок забезпечення реалізації їх прав та свобод покладається на неї. При цьому правовий статус таких осіб визначається

переважно нормами адміністративного права, які мають враховувати міжнародні зобов'язання держави, зокрема, у сфері прав людини, і є ефективними, якщо враховують позитивний досвід інших держав і рекомендації міжнародних організацій, що сприяють реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Питання правового і адміністративно-правового статусу особи є достатньо дослідженими у вітчизняній юридичній науці, зокрема варто виділити таких авторів: Басова І. С., Біла-Тіунова Л. Р., Босий В. П., Бочек О. І., Герасименко Є. С., Грабова Я. О., Гоць А. А., Жванія Т. В., Іляшко О. О., Ісаєва Н. С., Кашульська К. О., Козинець І. Г., Коваліско Н. В., Котляр О. І., Крахмальова К. О., Лавер О., Ліпінська І. В., Лушпієнко Ю., Магда С. О., Малиновська О. А., Малиха М. І., Мандзюк М. М., Мельник І. П., Микитенко Є. В., Муромцева Ю. І., Надрага В. І., Новак І., Проценко О. О., Садова У. Я., Сірант М. М., Тімофєєва М. І., Тимчик Г. С., Тищенко Н. І., Фесенко О. А., Цебенко С. Б., Ченшова Н. В., Чуєнко В., Ярмистий М. М. та інші.

Метою роботи є поглиблення теоретичних засад адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та обґрунтування наукових висновків і пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- охарактеризувати поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні;
- вивчити особливості внутрішньої міграції як суспільно-політичного явища, причини, наслідки та передумови виникнення групи населення «Внутрішньо переміщені особи»;
- проаналізувати права і свободи внутрішньо переміщених осіб в Україні й обов'язки держави по відношенню до цієї категорії осіб;
- провести характеристику особливостей обліку внутрішньо переміщених осіб в Україні, вивчити сутність та значення єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб;

– визначити пріоритетні заходи щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб з тимчасово не контрольованих Україною територій Донецької та Луганської областей і АР Крим;

– дослідити і проаналізувати досвід зарубіжних країн, та запропонувати використання міжнародних напрацювань щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Методи дослідження. Для забезпечення об'єктивності, всебічності і повноти дослідження, а також для отримання науково обґрунтованих і достовірних результатів у дисертаційній роботі використано сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання.

Структура роботи. Дана робота складається зі вступу, трьох розділів, кожен з яких містить по два підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні

Поняття «внутрішньо переміщені особи» сформувалось у галузі міжнародного публічного права, поступово відокремлюючись від поняття «біженців», і було реципійоване національним, у тому числі, адміністративним правом. Попри спільні витоки, правовий статус означених категорій осіб відмінний, оскільки, по-перше, захист їх прав і свобод базується на територіальному суверенітеті різних держав: щодо біженців - це іноземна держава, щодо внутрішньо переміщених осіб – держава їх громадянства або постійного проживання; по-друге, різні уповноважені суб'єкти, що надають відповідний статус і відмінний порядок його надання; по-третє, різні галузі права та характер міжнародних правових документів, що регулюють ці статуси; по-четверте, відмінність причин, що спричиняють міграцію біженців і внутрішнє переміщення; по-п'яте, міграція біженців завжди має зовнішній і вимушений характер, а внутрішньо переміщених осіб – лише внутрішній як вимушений, так і примусовий характер, із застосуванням сили державного примусу [34, с. 6-11].

У міжнародному праві єдиною загальновизнаною категорією, що застосовується для означеної групи осіб, є Internally displaced persons (IDPs) – внутрішньо переміщені особи (ВПО). Керівні принципи щодо внутрішньо переміщених осіб Організації Об'єднаних Націй як таких визначають осіб або групу осіб, що були вимушені покинути свої домівки чи місця звичного проживання, зокрема, в результаті або для запобігання наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушення прав людини, стихійних

або спричинених діяльністю людини лих та які не перетинали міжнародно визнані державні кордони [21, с. 258-261].

Звертає на себе увагу, що визначення терміну Керівними принципами відрізняється від звичних чітких законодавчих дефініцій та носить переважно описовий, а не дефінітивний характер. Саме такий спосіб його формулювання дав змогу, з одного боку, витлумачити, кого можна вважати переселенцем, а з іншого, надав можливість державам у національному законодавстві конкретизувати ознаки (окрім вимушеності міграції та руху в межах національних кордонів країни проживання) та підстави такого переселення.

Важливим для українських реалій, вважаємо, є те, що, у відповідності до наведеного визначення, переміщення може відбутись не лише у зв'язку з втратами, які вже завдані, а й з метою уникнути їх у майбутньому. Крім того, IDPs – це ті особи, які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни, тому, при невизнанні міжнародним співтовариством “Референдуму про статус Криму”, ЛНР та ДНР, ті особи, які змінюють своє місце проживання та переїжджають на решту української території, не мають статусу біженців та не можуть бути визнані такими згідно з міжнародними нормами [56, с. 310-315].

Визначення поняття в національному законодавстві. Українське законодавство під внутрішньо переміщеними особами розуміє громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, та яких змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Не зважаючи на те, що відповідне визначення в українському законодавстві з'явилося не так давно у зв'язку з необхідністю забезпечення прав громадян, які постраждали внаслідок російської агресії, варто зазначити, що державна підтримка осіб, які вимушено покинули звичні для себе місця проживання – не нове явище для України. Так, в результаті Чорнобильської

катастрофи 1986 р. десятки тисяч громадян були відселені до територій, не уражених радіоактивним забрудненням, забезпечені житлом та іншими необхідними засобами для прожиття [57, с. 11-118].

Обставини, про які йдеться у визначенні та які змусили переселенців залишити місця проживання вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийняті відповідні рішення [30, с. 64-69].

У реаліях сучасної України нормативним актом, яким визначається перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення і де мають місце зазначені вище обставини, є Розпорядження КМУ від 7 листопада 2014 р. № 1085-р. У відповідності до його положень, до населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження в Донецькій області, є міста обласного значення: Донецьк, Авдіївка, Дзержинськ, Горлівка, Дебальцеве, Докучаєвськ, Єнакієве, Жданівка, Кіровське, Макіївка, Сніжне, Торез, Харцизьк, Шахтарськ, Ясинувата та ще більше сотні інших населених пунктів, а в Луганській області – це міста Луганськ, Алчевськ, Антрацит, Брянка, Кіровськ, Красний Луч, Краснодон, Первомайськ, Ровеньки, Свердловськ, Стаханов та ще більше півсотні інших населених пунктів [31, с. 188-193].

Правовий статус внутрішньо переміщених осіб. Недостатня доктринальна розробленість категоріального апарату юридичної науки, зокрема таких понять, як «правовий статус» та «правове положення», породили дискусії з приводу того, чи особа наділяється статусом внутрішньо переміщеної особи або це є її правом положенням. З приводу цього варто навести такі міркування. Зазвичай

під правовим статусом фізичної особи розуміється комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами права та реалізація яких забезпечується юридичними гарантіями. Залежно від ознак, які властиві фізичній особі, у праві відбивається уніфікація або специфікація правового статусу. Відповідно, виділяють загальний правовий статус та спеціальний правовий статус фізичної особи, що впливає зі специфіки становища і потреби функціональної активності тієї чи іншої категорії [14, с. 155-160].

В наукових дослідженнях наводяться міркування, що стосовно внутрішньо переміщених осіб недоцільно використовувати термін «правовий статус», а слід оперувати поняттям «правове положення». Цей висновок обґрунтовується тим, що норми не надають внутрішньо переміщеним особам окремого юридичного статусу, а формують комплекс мінімальних стандартів. Крім того, як доводиться, спеціальний правовий статус треба отримувати через комплекс певних юридично значущих дій, а, натомість, внутрішньо переміщена особа вже є такою внаслідок свого вимушеного переселення з місця постійного проживання, незалежно від її занесення до відповідних реєстрів чи видачі їй відповідних документів [50, с. 134-144].

Тут відразу потрібно звернути увагу, що дійсно, навіть в преамбулі Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначено його мету, а саме: встановити гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб [5].

В ст. 2 цього ж закону визначено, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного го переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. Логічним продовженням цитованих положень є наступні статті відповідного закону, які деталізують права у різних сферах. Зокрема, це стосується права на єдність

родини, що кореспондується із позитивним обов'язком держави сприяти пошуку та возз'єднанню членів сімей та одержанню інформації про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї; права на безпечні умови життя і здоров'я, що кореспондується із позитивним обов'язком забезпечувати надання медичної допомоги та медичного обслуговування, здійснювати необхідні заходи щодо санітарно-епідеміологічної безпеки; права на працю, що проявляється в позитивному обов'язку держави забезпечувати інформування внутрішньо переміщених осіб про можливості працевлаштування, сприяти працевлаштуванню осіб, які отримали статус безробітного, організовувати підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації таких осіб. Це також стосується всіх інших прав, визначених Конституцією та законами України [5].

Тобто, здавалося б, ні про який особливий правовий статус внутрішньо переміщених осіб не йдеться, винятково про гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони потребують підвищеного захисту.

Тим не менше, аналізуючи подальші положення цього закону, а також положення інших нормативно-правових актів, слід констатувати, що внутрішньо переміщена особа має право на оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; безоплатне харчування на період до отримання такими особами статусу безробітних або їх працевлаштування, але не більше одного місяця; отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, але не більше, ніж на шість місяців, інші права [28, с. 13-20].

Реалізація відповідних суб'єктивних прав внутрішньо переміщеної особи пов'язується із взяттям такої особи на облік та внесенням відомостей про неї до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Відповідно, внесення відомостей про особу до такої бази та отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи покладає на особу додаткові обов'язки, зокрема, повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання, а у разі добровільного повернення до покинутого постійного місця проживання внутрішньо переміщена особа зобов'язана повідомити про це структурний підрозділ з питань соціального захисту за місцем отримання довідки не пізніше, як за три дні до від'їзду [55, с. 64-72].

Отже, проаналізувавши еволюцію поняття внутрішньо переміщених осіб у законодавстві України встановлено, що вперше воно було закріплене Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року, і зазнало кількох змін, завдяки яким було розширено коло осіб, що можуть набути такий статус, враховуючи міжнародні стандарти [5].

Таким чином, адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні є спеціальним і характеризується такими ознаками, як тимчасовість; наділення таких осіб спеціальними, додатковими правами та обов'язками, обумовленими особливостями їх становища і потребами; різницею у обсязі і можливостях реалізації таких прав залежно від того, чи є такі внутрішньо переміщені особи за своїм загальним адміністративно-правовим статусом громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства. При цьому національний законодавець підходить до розуміння статусу внутрішньо переміщених осіб не формалізовано, а концептуально, у ряді випадків забезпечуючи також реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, які є такими де-факто, але ще не мають цього статусу де-юре, що відповідає міжнародним стандартам захисту таких осіб.

1.2. Внутрішня міграція як суспільно-політичне явище. Причини, наслідки та передумови виникнення групи населення «Внутрішньо переміщені особи»

Внутрішня міграція, тобто переміщення в кордонах окремих держав, не менш важлива для економічного та соціального розвитку, ніж міждержавна.

Вона не впливає на чисельність та склад населення країни в цілому, проте спричиняє зміни в його розміщенні, статеві-віковій структурі мешканців окремих регіонів, є наслідком і важливим чинником регіональних відмінностей, напряду пов'язана з процесами індустріалізації та урбанізації, депопуляції села.

За обсягами внутрішня міграція значно переважає міжнародну. Згідно з підрахунками ООН, внутрішніми мігрантами, тобто особами, які проживають у власних країнах, проте не в тих регіонах, де народилися, є не менш як 12 % населення планети, тоді як міжнародними – трохи більше 3%. Вона спричиняється загалом тими ж причинами, що й міжнародна міграція, має подібну мотивацію, тобто, покращання умов життя та праці, тому спрямована переважно із депресивних регіонів у ті, які динамічно розвиваються, з сільської місцевості в міста та індустріальні центри [28, с. 13-20].

Внутрішня міграція може призвести до збездоднення певних територій і надмірної концентрації населення в інших. Водночас, так само, як і міграція за кордон, вона сприяє підвищенню доходів домогосподарств, зменшенню бідності, набуттю нових знань та досвіду, тобто накопиченню людського капіталу. Причому вплив внутрішньої міграції на розвиток очевидно більший, ніж міграції міжнародної. Разом з тим, вона не спричиняє втрат трудового та інтелектуального потенціалу країни. Для країн, які є донорами робочої сили для міжнародного ринку праці, а саме до цієї групи належить Україна, внутрішня міграція виступає вагомою альтернативою виїзду за кордон.

Таким чином, внутрішня міграція заслуговує на належну увагу влади та суспільства, врахування при розробці соціально-економічних програм, адекватне політичне оформлення. Особливої актуальності розробка заходів з її регулювання набуває в сучасній Україні внаслідок подій, які спричинили масові недобровільні переміщення населення, що несуть серйозні виклики для держави.

Українська статистика міграції, що базується на даних про зміни місця реєстрації громадян, містить інформацію про міграції між регіонами, а також різними типами населених пунктів, наприклад, село-місто (переміщення в рамках одного й того ж населеного пункту міграцією не вважаються) [54, с. 68-72].

Після краху радянської системи і здобуття країною незалежності обсяги внутрішніх міграцій значно скоротилися, що було наслідком зникнення притаманних попередній добі організованих переселень та наборів робочої сили, а також пов'язано з комерціалізацією сфери освіти, ростом цін на житло, труднощами з працевлаштуванням тощо. Якщо на рубежі 1980-1990-х років всередині України фіксувалося до 3 млн фактів прибуття та вибуття, то нині – близько 1,3 млн.

Проте й досі внутрішньодержавні переїзди є найпоширенішою формою зміни місця проживання громадян України. Так, за даними державної статистики внутрішні переміщення, що статистично обліковуються, приблизно в 10 разів переважають за обсягом зареєстровані випадки зовнішньої міграції. Більше половини усіх переїздів здійснюються всередині регіонів і лише близько третини - між регіонами держави [31, с. 188-193].

Домінують у внутрішньодержавному перерозподілі населення міграції між містом і селом. Протягом тривалого періоду, що характеризувався бурхливими процесами індустріалізації та урбанізації, село постачало населення в міста. Внаслідок міграції у 1960-х – 1980-х рр. сільське населення України скорочувалося на 150-250 тис. щорічно. На початку 1990-х рр. в умовах економічної кризи перехідного періоду рух мігрантів до міст

уповільнився, а зворотній потік інтенсифікувався. У 1992-1996 рр. сальдо міграції між містом і селом склалося на користь останнього - +141,5 тис. [19, с. 11-17]

Однак, уже у другій половині 1990-х рр. міграційні потоки врівноважилися, а з покращанням економічної ситуації втрати сільського населення за рахунок виїзду до міст відновилися і 2005 р. перевищили 50 тис. У подальшому цей показник зменшувався, проте залишався від'ємним. Сільське населення за рахунок міграції продовжувало скорочуватися. В основному це відбувалося за рахунок відпливу молоді. Відсутність належних умов працевлаштування в селі, разом з традиційною для сільської молоді навчальною міграцією, спричинили значні втрати молодого населення сіл, передовсім 15-19 років, інтенсивність вибуття якого в 3-4 рази вища, ніж сільського населення загалом. Навіть за умов позитивного сальдо міграції сільського населення в 1992-1996 рр., у молодших вікових групах воно залишалося від'ємним. У зв'язку з вибуттям молоді прискорювалося старіння сільського населення, погіршувалися показники його природного відтворення [9, с. 194-205].

У міжрегіональних міграціях основним реципієнтом є столиця, м. Київ. Якщо в 1995 р. міграційний приріст за рахунок інших регіонів складав тут 4,1 тис. осіб, то в 2000 р. - 12,9 тис., а у 2007 р. - 24,8 тис. осіб. Під впливом світової фінансово-економічної кризи він дещо скоротився, проте в наступні роки відновився. Додатне міграційне сальдо в 2012 р. сягнуло 24 тис. (внутрішня та зовнішня міграція разом). У період сучасної кризи міграційний приріст населення столиці знову зменшився - 14,4 тис. в 2014 р. Це, однак, більше, ніж будь-де в Україні і підтверджує незмінну роль столиці як основного центру тяжіння для мігрантів [52, с. 124-126].

Серед усіх регіонів України близьким до показника Києва є лише показник по Київській області, де додатне сальдо міграції становило в 2014 р. 11,1 тис. Переважання кількості прибулих з інших регіонів України над чисельністю вибулих спостерігалось також в Харківській, Одеській областях.

Із зрозумілих причин індустриальні центри Сходу України втратили свою привабливість. Натомість звідти відбувався численний відтік населення.

Проте в 2014 р. втрачали населення за рахунок міграцій не лише охоплені війною регіони, а й Житомирська, Запорізька, Закарпатська, Кіровоградська, Рівненська, Сумська, Чернігівська, Херсонська області [61].

Порівняно з розвинутими країнами, де внутрішні переселення є важливою складовою збалансування ринку праці та динамічного розвитку економіки (наприклад, середньо статичний американець змінює місце проживання 13 разів упродовж життя, британець – 7 разів 4), мобільність українців невисока. Так, за даними 2005 р., у США на 1000 населення було зафіксовано 26 внутрішніх переміщень, у Швеції – 20, у Великобританії – 19 5 . Коефіцієнт внутрішньої міграції в Україні становив на той час 15,4 на 1000 населення. За результатами опитування, проведеного глобальною компанією з маркетингових досліджень Synovate в 2010 р. в Росії, Україні, Болгарії та Сербії, навіть у випадку збільшення заробітної плати на 50 % близько 80 % респондентів все одно відмовилися б переїхати (у Болгарії та Сербії за таких умов від переїзду відмовилися б менше 50 %) [62].

Внутрішньодержавні переїзди стримуються: низьким добробутом населення, необхідністю збереження присадибного господарства для харчування сім'ї; дефіцитом та високою вартістю купівлі та оренди житла у провідних містах; слабкістю системи посередництва у працевлаштуванні в інших регіонах; порядком реєстрації місця проживання та прив'язкою до місця реєстрації доступу до багатьох соціальних послуг.

Наступна проблема полягає у тому, що, за висновком Всесвітнього Банку, переміщення населення в Україні далеко не завжди відбуваються із депресивних регіонів у найбільш продуктивні. На спрямування внутрішньої міграції більший вплив справляють інші чинники: вищі рівні державних видатків на соціальну сферу, розвинутіша соціальна інфраструктура та зручності, характерні для великих міст [26, с. 114-118].

Разом з тим, на фоні відносно нечисленних переселенських міграцій значні обсяги має маятникова, не пов'язана із зміною місця проживання, міграція селян до міст. Якщо 1991 р. 21,4 % селян, які мали роботу, приїжджали щодня на роботу в міста та селища міського типу, то статистичне обстеження сільських населених пунктів, здійснене 2005 р. (пізніше не проводилося), виявило понад 1 млн. селян, які працювали в містах в своїх регіонах, що становило 28,5 % усього зайнятого сільського населення. Тільки за п'ять років після попереднього аналогічного обстеження їхня чисельність зросла на третину [32, с. 93-96].

Найбільш інтенсивна маятникова міграція спостерігається у напрямку столиці та регіональних центрів. За даними обстежень щодо економічної активності населення, що регулярно проводяться органами статистики, найвищий рівень участі у маятниковій трудовій міграції фіксується в Київській області: у 2010 р. кожен третій мешканець регіону працював або у Києві (близько 50,5 % усіх маятникових мігрантів з Київської області), або в іншому населеному пункті області (49,2 %).

З тих же причин, що й маятникова міграція, а також завдяки свободі пересування, відміні дозвільної системи прописки радянських часів, що вимагала підтвердження проживання в тому чи іншому населеному пункті при прийнятті на роботу, в сучасній Україні виникла нова форма внутрішньої трудової міграції - сезонна, вахтова, а то й більш тривала робота вихідців з сільської місцевості та малих міст в столиці та найбільших індустріальних центрах [41, с. 134-141].

Внутрішні трудові мігранти за місцем фактичного проживання та роботи зазвичай не зареєстровані, тому статично не обліковуються. Для оцінки їхньої чисельності використовуються непрямі методи з урахуванням даних щодо зайнятості, сплати податків, споживання продуктів харчування тощо.

Наприклад, розрахунки, проведені за даними регулярних статистичних обстежень щодо економічної активності населення дали підстави для висновку, що поза межами своїх населених пунктів в 2010 р. працювали 2664,4

тис. осіб, або 13,2 % від загальної чисельності зайнятого населення (за виключенням тимчасових міжнародних мігрантів). Разом з тим, обстеження економічної активності не дають можливості виокремити внутрішніх трудових від маятникових мігрантів. Однак, враховуючи наведені вище дані обстеження сільських населених пунктів, логічно припустити, що обсяги внутрішньої трудової міграції суттєво переважають обсяги маятникових міграцій [62].

Цей висновок підтверджується розрахунками для м.Києва, здійсненими шляхом комбінації різних джерел та методів підрахунків. Відповідно до них в 2010 р. в столиці нараховувалося 405 тис. незареєстрованих трудових мігрантів та членів їхніх сімей з інших регіонів України. Водночас, сюди приїздили 225 тис. маятникових мігрантів (з них 50 тис. – навчальні мігранти). Враховуючи, що чисельність стаціонарного населення Києва 2,8 млн. осіб, а зайнятих на підприємствах столиці приблизно 1,5 млн., міське господарство не могло б функціонувати без праці мігрантів [58, с. 387-391].

На жаль, статистично вагомі обстеження населення з питань внутрішньої міграції (на відміну від обстежень щодо зовнішньої міграції) не проводилися.

Внутрішні трудові мігранти зазвичай зареєстровані в іншому, ніж фактичне місце проживання та роботи, населеному пункті, тому не можуть вповні користуватися соціальними послугами та послугами з охорони здоров'я, які надаються за місцем офіційного проживання громадянина.

Оскільки, як свідчать дослідники, внутрішня трудова міграція все менше залежить від місця розташування пункту проживання, мігранти переміщуються на великі відстані і на тривалий час, що має негативні наслідки для сімейних стосунків. Побутова не облаштованість та надмірна робота призводять до погіршення стану здоров'я [18, с. 70-75].

Низка негараздів пов'язана також і з маятиковою міграцією до міст.

Зокрема, підраховано, що тривалий час, витрачений на переїзди, призводить до зниження продуктивності праці (на 10–15 %), підвищення виробничого травматизму (в 5–6 разів), гальмування професійного росту, неналежного виконання сімейних та батьківських обов'язків тощо.

Починаючи з 2013 р. численні внутрішні переселення в Україні спричинені анексією Криму та воєнними діями на Донбасі, носять вимушений характер. Вимушені міграції принципово відрізняються від добровільних, спрямованих на покращання матеріального та соціального становища, тим, що, навпаки, спричиняють втрату соціального статусу та руйнування добробуту переселенців. За урядовою інформацією станом на 10 липня 2015 р. з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів України переміщено 89895 осіб, у тому числі з Донецької, Луганської областей 877445 осіб, з Автономної Республіки Крим і міста Севастополь - 20650 осіб, серед яких 153471 дитина та 433866 інвалідів та осіб похилого віку [62].

Наразі найбільше ВПО розміщено в Луганській (196676), Харківській (179433), Донецькій (108925), Дніпропетровській (84174), Запорізькій (64069), Київській (42260) областях та у м. Київ (39047). Найменша кількість розселених у Тернопільській (2601), Чернівецькій (2640), Івано-Франківській (3469), Рівненській (3505), Закарпатській (3865) та Волинській (4027) областях [61].

Таким чином, більшість ВПО перебувають у найближчих до місць попереднього проживання регіонах, що свідчить про намір повернутися до покинутих домівок. Надмірна концентрація переселенців лягає важким тягарем на інфраструктуру, ринок праці та житла регіонів вселення.

Водночас, за даними соціологів, частина ВПО орієнтується на постійне проживання в інших регіонах України. Зокрема, серед осіб, переміщених у західні області, таких 45 % 18 . Тяжіння до переселення буде тим виразнішим, чим на довше затягнеться конфлікт, руйнівнішими будуть його наслідки.

Тому необхідно враховувати, що події на Донбасі будуть вагомим чинником перерозподілу населення територією України не лише в короткотерміновій, а й в середньостроковій перспективі.

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

2.1. Права і свободи внутрішньо переміщених осіб в Україні й обов'язки держави по відношенню до цієї категорії осіб

Незважаючи на наявність нормативно-правової бази, сферою регулювання якої охоплюється широке коло правовідносин щодо захисту прав і свобод ВПО, їх дієвість, незаперечним є факт: останні стикаються з проблемами, що викликають необхідність звернення до суду. Тому саме питання судової практики в частині захисту прав і свобод ВПО є актуальним, проте малодослідженим [34, с. 6-11].

Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Для реалізації останніми права на соціальний захист необхідно набути статус ВПО відповідно до чинного законодавства. Наявність останнього дозволяє стати суб'єктом правовідносин у сфері соціального захисту ВПО, передусім реалізувати право на отримання адресної допомоги, тимчасового житла, відновлення або призначення соціальних допомог, передусім пенсій, отримати соціальні та медичні послуги на пільгових умовах тощо. У разі його порушення – скористатися конституційним правом на судовий захист. Проте про питання судового захисту можна говорити не тільки з позиції наявності порушень прав і свобод ВПО, в судовому порядку, як реалізація права на соціальний захист, а

й щодо можливості реалізації їх прав за допомогою судочинства [53, с. 183-188].

Для кращого розуміння викладеного варто надати певні уточнення. Так, на нашу думку, про правову категорію ВПО можна говорити з позиції ВПО *de jure* та ВПО *de facto*. Йдеться про те, що ВПО *de jure* – це переміщені особи, що набули статусу ВПО відповідно до чинного законодавства та, відповідно, отримують соціальний захист згідно з положеннями спеціального законодавства. ВПО *de facto* – це переміщені особи, зміна місця проживання яких обумовлена обставинами, передбаченими Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706, проте правового статусу ВПО не мають. І саме в цьому випадку можна говорити про соціальний захист з метою реалізації їх конституційних прав у судовому порядку. Це отримання останніми документів, що посвідчують особу або підтверджують її спеціальний статус (паспорт, посвідчення, свідоцтво про народження чи шлюбу), відновлення трудових прав, про що детальніше зазначатиметься нижче [17, с. 14-18].

З моменту прийняття Закону № 1706 в нього вже 4 рази вносились зміни. За прийняття низки важливих змін боролися правозахисні та волонтерські організації, долаючи бажання держави лише контролювати переміщення переселенців, не займаючись при цьому захистом їх прав.

Зокрема, 6 січня 2016 року Президентом було підписано Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24.12.2015 № 921-VIII, який повністю відповідає міжнародним стандартам. Після набрання чинності цим Законом іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають на території України і проживали на тимчасово окупованих територіях, зможуть стати внутрішньо переміщеними особами. Довідка ВПО діє безстроково і переселенцям не треба проходити перереєстрацію для пролонгації довідки та реєструватися в Державній міграційній службі України.

Цей Закон також допомагає зареєструватися внутрішньо переміщеним особам на ринку праці та полегшує пошук роботи та працевлаштування [5].

Окрім проблем із реєстрацією та працевлаштуванням, ВПО мають складнощі щодо відновлення документів, отримання довідок та свідоцтв. Ці питання набувають особливого значення з огляду на суттєве погіршення майнового та матеріального становища ВПО, втрати ними майна, а також загрози втрати права на спадщину. Так, починаючи з 1 грудня 2014 року документи, навіть ті, на яких стоїть українська печатка, видані на непідконтрольній Україні території, вважаються недійсними та не мають юридичної сили. Однак такі документи, як виняток, можуть братись до уваги судом та оцінюватись разом з іншими доказами в їх сукупності та взаємозв'язку під час розгляду справ у порядку статті 257 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК) [27, с. 43-45].

Такий порядок прийняття документів склався відповідно до практики Міжнародного суду ООН. Консультативний висновок Міжнародного суду (ООН) у справі Намібії (так званий «намібійський виняток») є винятком із загального принципу щодо недійсності актів, у тому числі нормативних, які видані владою невизнаного на міжнародному рівні державного утворення.

Зазначений виняток полягає в тому, що не можуть визнаватися недійсними всі документи, видані на окупованій території, оскільки це може зашкодити правам мешканців такої території. Зокрема, недійсність не може бути застосована до таких дій як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів, невизнання яких може завдати лише шкоди особам, які проживають на такій території.

В українській судовій практиці вже є факти прийняття документів, виданих на непідконтрольній території України. Так, рішенням Попаснянського районного суду Луганської області від 24.02.2016 (суддя Мазур М.) згідно з новою процедурою, передбаченою статтею 257 ЦПК України (чинна з 24.02.2016), встановлено факт смерті особи на окупованій території. При цьому під час оцінки в якості доказу медичного свідоцтва про

смерть, виданого медичною установою, що знаходиться на окупованій території, суд виходив із загальних принципів, сформульованих у висновку Міжнародного суду ООН («Намібійські винятки») та розвинутих у рішеннях ЄСПЛ, останнє з яких було прийнято 23.02.2016 («*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*»). Суд підкреслив, що це не означає, що судом визнаються документи, видані окупаційною владою чи легітимізується ця влада; у даному випадку ці документи як виняток приймаються та оцінюються разом з іншими доказами [43, с. 47-55].

Стаття 257 Цивільного процесуального кодексу України надає право звернутись батькам, родичам, їхнім представникам або іншим законним представникам дитини із заявою про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника.

Заяви про встановлення факту смерті на такій території за змістом абз. 2 ч. 1 ст. 257 ЦПК України можуть бути подані за місцем проживання (перебування) заявника до суду за межами тимчасово окупованої території України.

За даними заступника Міністра юстиції з питань євроінтеграції у період з лютого до листопада 2016 року було видано 8917 свідоцтв про народження українського зразка: 5049 — у Донецькій області, 2045 — у Луганській області та 1823 — в АРК.

Кількість зареєстрованих фактів смерті на непідконтрольній Україні території становить 9291 [62].

Враховуючи ключове значення, яке має встановлення факту народження або смерті особи для реалізації майнових та особистих немайнових прав заявників, рішення суду має ґрунтуватись на дотриманні вимог ст. 213 ЦПК України щодо повного та всебічного з'ясування обставин справи на підставі всіх поданих особами, які беруть участь у справі, доказів у сукупності, в тому

числі з урахуванням документів, які видані органами та установами, що знаходяться на непідконтрольній Україні території.

У подальшому спадкоємець може звернутись із заявою про прийняття спадщини до будь-якого нотаріуса на території України з дотриманням встановленого ст. 1270 Цивільного кодексу України (далі — ЦК) шестимісячного строку для подання заяви. Пропущення цього строку тягне наслідки, передбачені ст. 1272 ЦК України, у тому числі щодо звернення до суду з позовною заявою про визначення додаткового строку для прийняття спадщини. При цьому слід пам'ятати, що особи, передбачені у частинах 3 та 4 ст. 1268 ЦК України, вважаються такими, що прийняли спадщину, якщо протягом шестимісячного строку з дня відкриття спадщини вони не подадуть заяву про відмову від спадщини [8, с. 296-301].

Є проблемною ситуація з оформленням спадкових прав щодо майна, яке знаходиться на території, непідконтрольній Україні, і з його реалізацією, оскільки на цих територіях документи, видані нотаріусами України, не визнаються.

Можливо виникнення й іншої ситуації, якщо спадщина знаходиться на території України, а спадкодавець знаходився в АРК. У даному випадку спадкоємець не матиме можливості розпоряджатись цим майном без належного оформлення спадкових прав. Однак це не позбавляє його права звернутись до суду про визнання за ним права власності на це майно у порядку спадкування [42, с. 55-63].

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII (далі — Закон № 1207) обмежує оформлення спадщини на майно, яке знаходиться на території АРК, тим самим унеможлиблює оформлення права власності, подальше користування та розпорядження, а це прямо суперечить ст. 41 Конституції України, яка декларує право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. На користь власника також виступають

норми Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКПЛ), ратифікованої Україною.

Зокрема, у ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ гарантується право фізичним та юридичним особам мирно володіти своїм майном.

Відповідно до Закону України № 1207 у разі якщо останнім місцем проживання спадкодавця є тимчасово окупована територія, місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, заінтересованих в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів [33].

Якщо місце проживання спадкодавця невідоме, а нерухоме майно або основна його частина, у разі відсутності нерухомого майна — основна частина рухомого майна знаходиться на території, місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, заінтересованих в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів.

Спадкова справа підлягає реєстрації у Спадковому реєстрі в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

Не менш важливим питанням для ВПО є позбавлення їх права вільно обирати і бути обраним в органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Право вибору — це конституційна норма, тому держава має забезпечити її виконання. Однак це питання є вкрай неоднозначним, тому що статус внутрішньо переміщених осіб отримали не лише ті громадяни, які перебувають на не окупованій частині України, але й ті, що користуються ним, номінально перебуваючи на територіях, непідконтрольних українській владі [57, с. 111-118].

Конституція України та міжнародні стандарти однозначно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права. Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб у межах країни, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Рекомендації ПАРЕ визначають зобов'язання держав щодо забезпечення на законодавчому рівні прав переміщених осіб під

час виборів, у тому числі, і місцевих, однак ці норми не були враховані Верховною Радою України.

В українському законодавстві виникла правова колізія. У нормах Закону № 1706 йдеться про необхідність забезпечення виборчого права громадян, які змушені були переселитися в зв'язку з війною на Донбасі та окупацією АРК. Зокрема, у ст. 8 цього Закону йдеться про те, що внутрішньо переміщена особа «реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» [7, с. 504-511].

Водночас у вересні 2015 року набрав чинності новий Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII, в якому законодавці не передбачили можливості голосування внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони перебувають за межами населеного пункту, в якому зареєстровані.

Незважаючи на те, що експерти, депутати та громадські активісти після аналізу законопроекту пропонували до нього понад півтори тисячі поправок, у тому числі, й щодо переселенців, цей Закон був ухвалений без урахування інтересів ВПО.

У міжнародній практиці існують різні підходи до забезпечення виборчих прав переселенців на місцевих виборах. Наприклад, відповідно до виборчого кодексу Грузії внутрішньо переміщених осіб вносять до єдиного списку виборців за місцем їх фактичного проживання. У Великобританії право голосувати на місцевих виборах мають громадяни всіх країн ЄС: якщо ти живеш на цій території, платиш тут податки — можеш обирати свою владу.^[8]

УВКБ ООН в Україні підкреслює зв'язок між голосуванням на місцевих виборах та довготривалими рішеннями, і зазначає, що акт голосування може бути одним з ключових елементів інтеграції у місцеву громаду.

Унаслідок окупації частини території України та військових дій на Сході наша країна та її суспільство стикнулись з новими викликами [42, с. 55-63].

Попереду ще багато роботи та зусиль потрібно докласти, щоб жодна людина не була обмежена у своїх правах, незалежно від будь-яких обставин. І

цей обов'язок насамперед має на себе брати держава, яка зобов'язана гарантувати дотримання всіх конституційних прав особи.

Представникам законодавчої та виконавчої влади вкрай необхідно діяти більш рішуче. Особливо це стосується захисту майнових та громадянських прав ВПО. Верховна Рада України має своєчасно та гнучко реагувати на проблеми, які виникають, та ухвалювати необхідні закони, спрямовані на реальне забезпечення прав ВПО. Уряд повинен забезпечити виділення достатніх ресурсів, у тому числі фінансових, для реалізації соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України. Адже й досі не прийнятий законопроект, який визначав би розмір та порядок відшкодування збитків, компенсаційних виплат за зруйноване або частково пошкоджене майно, категорії пошкодження об'єктів, порядок взаємодії органів державної влади з органами місцевої влади [33].

Потреби в житлі для ВПО стають все більш гострими, оскільки матеріальна допомога, яка їм надається, та заощадження населення не можуть покрити витрати, пов'язані з довготривалим переміщенням. УВКБ ООН підкреслює, що проживання ВПО в колективних центрах може викликати залежність і послабити здатність внутрішньо переміщених осіб керувати власним життям, що посилює травму переміщення і створює бар'єри для інтеграції. Тому владі рекомендується розробити системний та далекоглядний підхід у відповідь на ці потреби.

2.2. Облік внутрішньо переміщених осіб в Україні. Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб

Внутрішньо переміщеною особою визнається громадянин України (іноземець або особа без громадянства), який покинув своє місце проживання унаслідок або для уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства та порушень прав людини.

Держава веде облік внутрішньо переміщених осіб, для чого Мінсоцполітики веде Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб, куди вносяться дані про переселенців під час їхнього поставлення на облік. Про поставлення на облік переселенцю видається довідка [43, с. 47-55].

Довідка про поставлення на облік внутрішньо переміщеної особи (в народі – «довідка переселенця») є документом, що підтверджує факт внутрішнього переміщення і поставлення на облік внутрішньо переміщеної особи, а також підтверджує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період дії ситуації, через яку особа покинула своє місце проживання.

Поставлення на облік і отримання довідки є правом, але не обов'язком внутрішньо переміщеної особи. Особа, перемістившись з тимчасово неконтрольованих територій, може перебувати на території України без поставлення на облік як внутрішньо переміщеної особи. Однак отримання такої довідки дає певні права та можливості для переселенця. Розглянемо деякі з них [39, с. 124-125].

1. Щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг.

2. Щомісячна адресна допомога надається внутрішньо переміщеним особам, узятим на облік в структурних підрозділах з питань соціального захисту населення.

3. Допомога призначається для сім'ї та виплачується одному з її членів в таких розмірах:

- для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти) – 884 грн. на одну людину;
- для осіб з інвалідністю I групи та дітей-інвалідів – 130 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- для осіб з інвалідністю II групи – 115 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- для осіб з інвалідністю III групи – прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;
- для працездатних осіб – 442 гривні на одну людину.

4. Соціальні виплати та соціальне забезпечення [54, с. 68-72].

Без поставлення на облік та отримання довідки переселенця неможливо отримувати соціальні виплати, гарантовані державою. Призначення вперше та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, всіх видів соціальної допомоги та компенсацій, зокрема допомоги після народження дитини, внутрішньо переміщеним особам відбувається за місцем фактичного проживання таких осіб і поставленням на облік, що підтверджується довідкою.

Громадяни пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти-інваліди та інші особи, що перебувають в складних життєвих ситуаціях і мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України, можуть отримати такі соціальні послуги за місцем фактичного проживання і поставлення на облік, що підтверджується довідкою [48, с. 126-131].

Внутрішньо переміщені особи, які перебувають на обліку, мають право на забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації та на отримання реабілітаційних послуг, передбачених законодавством, за місцем отримання довідки переселенця. Паспорт громадянина України (ID-картка), відповідно до законодавства, можна оформити в територіальному підрозділі Державної міграційної служби України або Центрі надання адміністративних послуг за зареєстрованим місцем проживання (пропискою). Тобто, переселенцю для

цього необхідно їхати в рідну Донецьку або Луганську область. За умови наявності довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи документи для оформлення паспорта можна подавати за місцем фактичного проживання в Україні відповідно до довідки.

Взята на облік внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня (дошкільна, шкільна, середньо-спеціальна, вища) на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування [16].

Діти, зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, мають право на соціальні стипендії. Соціальна стипендія призначається починаючи з місяця звернення за її наданням і виплачується щомісяця в розмірі:

- студентам (курсантам) вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації – 890 гривень;
- студентам (курсантам) вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації – 1180 гривень.

Студентам (курсантам), які мають право на отримання соціальної стипендії та набувають право на отримання академічної стипендії, виплачується тільки один вид стипендії за їхнім вибором.

Внутрішньо переміщені особи, якщо такі громадяни не мають у власності іншої житлової нерухомості крім тієї, що розташована на тимчасово неконтрольованій території, мають право брати участь в державній програмі «Доступне житло» [31, с. 188-193].

Програму «Доступне житло» реалізовує Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» через свої регіональні управління. Розмір державної допомоги на придбання власного житла за програмою становить 50% вартості житла, розрахованої з урахуванням нормативної площі та граничної вартості 1 кв. м.

Внутрішньо переміщені особи мають право отримати державну підтримку для забезпечення доступним житлом в межах області (міста Києва)

фактичного перебування згідно з довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

ПАТ «Ощадбанк» надає цільовий кредит на житло для внутрішньо переміщених осіб. З умовами кредитування можна ознайомитися на офіційному сайті банку. Серед переліку обов'язкових документів для надання кредиту – довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Реєстрація внутрішньо переміщеною особою юридичної особи або реєстрація як фізичної особи-підприємця відбувається за місцем фактичного проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію (Центр надання адміністративних послуг або державний реєстратор) на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [42, с. 55-63].

Внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах і референдумах способом зміни місця голосування на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Для цього переселенцю необхідно подати в орган ведення Державного реєстру виборців мотивовану заяву про тимчасову зміну місця голосування із зазначенням дільниці або адреси, за якою він бажає проголосувати та додати копію довідки.

Також необхідно згадати про те, що останні три роки в Україні активно ведуть свою діяльність різні громадські та благодійні організації, які пропонують для переселенців численні можливості: участь в конкурсах на отримання грошових грантів, безплатне навчання, безплатне отримання медичної допомоги та медичних препаратів, літнє оздоровлення дітей тощо. Як правило, для отримання будь-якої допомоги від зазначених організацій необхідно мати офіційний статус внутрішньо переміщеної особи та пред'явити довідку [56, с. 310-315].

Збройний конфлікт на сході України та анексія АР Крим привели до того, що станом на 6 травня 2019 р. взято на облік 1 377 468 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим

згідно з Єдиною інформаційною базою даних про внутрішньо переміщених осіб. Детальний розгляд статистики стану переселенців надає Міністерство соціальної політики України (рис. 2.1).

Як можна побачити з наведених даних, кількість таких осіб має спадну тенденцію, що обумовлене низкою причин, головною з яких є перехід окремих осіб зі статусу ВПО у статус місцевого населення через відсутність бажання поновлювати необхідні документи (зокрема, виплати допомоги ВПО), придбання власного життя на новому місці мешкання, повернення до власних домівок через припинення активної фази бойових дій. Зауважимо, що дані про кількість ВПО за наявної методології їх визначення не можуть бути апріорі вірогідними. Передусім багато представників ВПО взагалі не отримували цього статусу офіційно [35, с. 48-51].



Рис. 2.1. Динаміка кількості ВПО в Україні за 2016–2019 рр. [62]

Географічна структура міграційних потоків ВПО в Україні представлена в Додатку А.

З наведених даних можна помітити таке. Найбільш вагомими центрами тяжіння міграційних потоків є Донецька (36,0% усіх зареєстрованих ВПО) та Луганська (19,9%) області, далі з великим відривом йдуть м. Київ (10,0%), Харківська (9,2%) та Дніпропетровська (5,0%) області. Такий розподіл можна пояснити щонайменше двома чинниками, а саме географічною близькістю

розташування та родинних зв'язків; уже згаданим ефектом «човникових» поїздок (особливо за умов, коли органами соціального забезпечення здійснювалися перевірки присутності ВПО на місцях тимчасової реєстрації). Відносно висока частка м. Києва пояснюється його столичним статусом і значними можливостями щодо наймання житла й отримання роботи, які надає найбільше місто України [62].

Власне, специфічний, гібридний характер військово-політичного конфлікту визначив головну особливість міграційних потоків ВПО в Україні: мігранти майже не зосереджуються в місцях компактного проживання, принаймні, з плином часу така тенденція стає більш виразною, адже більшість вирішує житлове питання персональними зусиллями. Так, у травні 2016 р. у місцях компактного проживання (далі – МКП) ВПО проживає 6 518 осіб, що складає приблизно 0,38% загальної кількості зареєстрованих ВПО в Україні, станом на 1 січня 2019 р. цей показник становить 7 726 осіб (рис. 2.2).

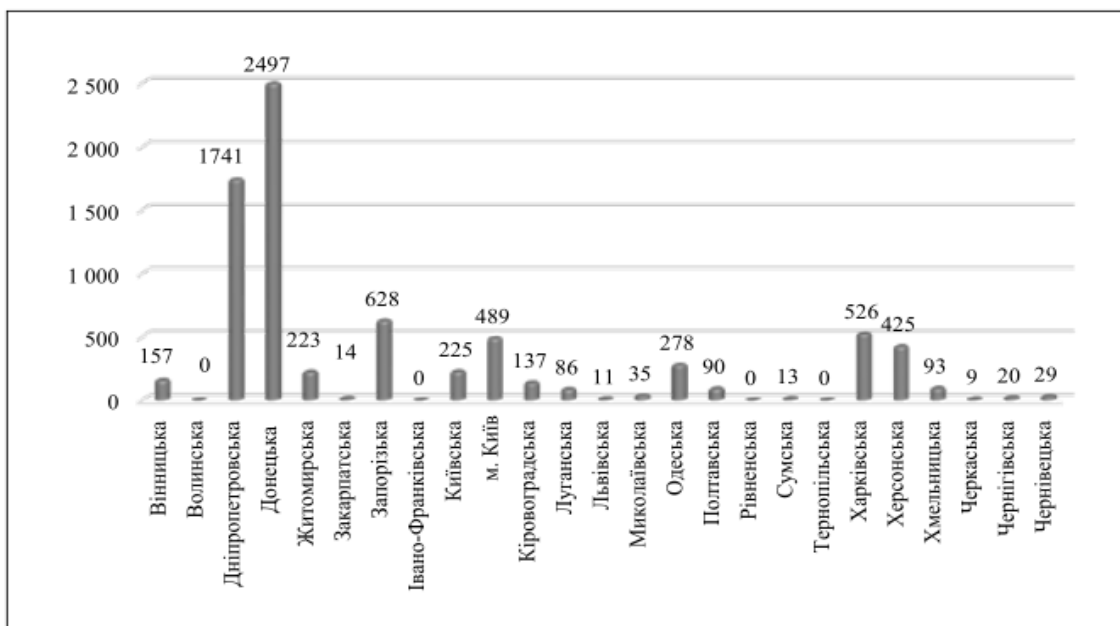


Рис. 2.2. Кількість ВПО, розміщених в МКП, за 2016–2018 рр. [62]

Стосовно кількості місць у місцях компактного проживання Дніпропетровська область посідає домінуюче місце (рис. 2.3).

Структурні характеристики географічних потоків міграції ВПО в Україні щодо працездатності представлені в Додатку Б. З наведених даних можна побачити таке. Географічна структура міграції осіб працездатного віку відрізняється від загальної структури: на першому місці залишається Донецька область (21,3%), тоді як друге місце посідає м. Київ (20,0%), а третім центром тяжіння є Харківська область (13,3%). Такий розподіл унаочнює тяжіння працездатних мігрантів до центрів економічної активності, а показовим у цьому аспекті є низький рівень міграції ВПО працездатного віку до території Луганської області, підконтрольної уряду, адже майже всі великі міста, тобто центри економічної активності, залишилися на окупованій території. Загалом по Україні частка осіб працездатного віку в структурі ВПО становить 22,8%, водночас цей показник сильно варіює в регіональному розрізі [62].

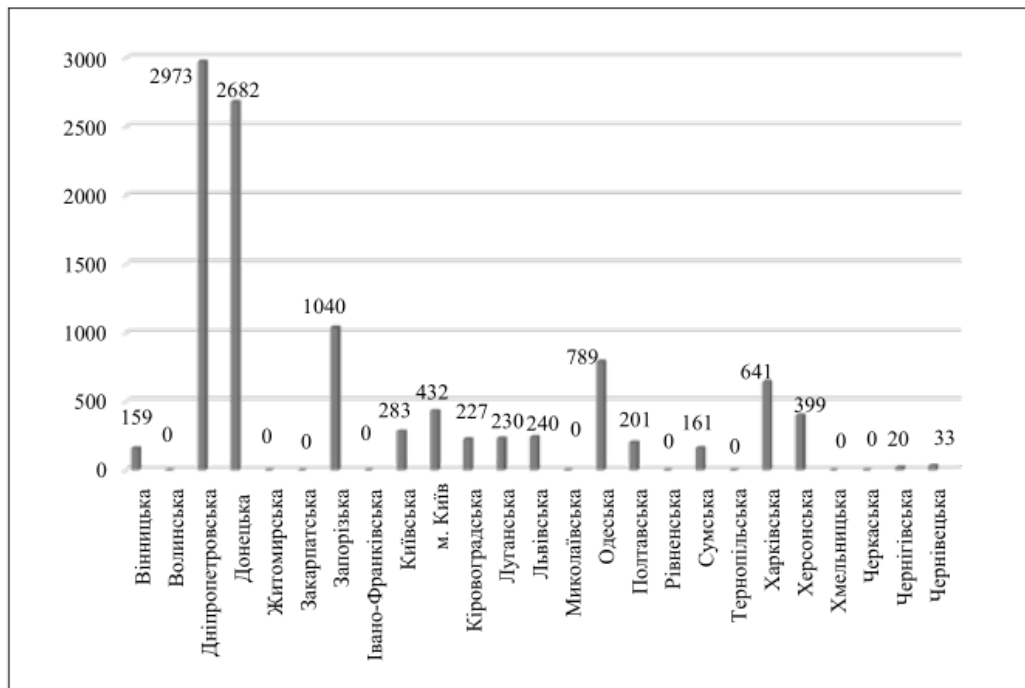


Рис. 2.3. Загальна кількість місць в МКП за 2016–2018 рр. [62]

Так, в Донецькій та Луганській областях частка працездатних осіб у загальній кількості ВПО складає лише 13,5% та 11,0% відповідно, а найбільш близький найнижчий показник інших регіонів зафіксовано у Хмельницькій (26,7%) та Запорізькій (26,9%) областях, що підтверджує припущення про

«пенсійний туризм» та невірогідність реального статусу ВПО саме в Донецькій та Луганській областях. Приблизно таку ж ситуацію можна спостерігати для групи ВПО, яка представлена дітьми, адже в структурі чисельності ВПО, які мігрували в Донецьку та Луганську області, їх частка є найнижчою в Україні, складаючи 13,8% та 7,9% відповідно. Водночас майже третина цієї групи перебуває на підконтрольній уряду території Донецької області, друге місце посідає м. Київ, а третє – підконтрольна уряду територія Луганської області. Загалом більшість зареєстрованих ВПО в Україні складають люди пенсійного віку (51,2%); з них лівова частка (79,2%) припадає на три області, а саме Донецьку, Луганську та Харківську [62].

Загалом проведене дослідження дає змогу сформулювати низку особливостей міграції ВПО в Україні:

- 1) кількість ВПО має спадну тенденцію, що обумовлено низкою причин;
- 2) дані про кількість ВПО не можуть бути точними, оскільки багато представників ВПО взагалі не отримували цього статусу офіційно;
- 3) найбільш вагомими центрами тяжіння міграційних потоків є Донецька та Луганська області;
- 4) географічна структура міграції осіб працездатного віку відрізняється від загальної структури, адже на першому місці залишається Донецька область, тоді як друге місце посідає м. Київ, а третім центром тяжіння є Харківська область; такий розподіл унаочнює тяжіння працездатних мігрантів до центрів економічної активності;
- 5) виокремлюють дві відносно самостійних групи офіційно зареєстрованих ВПО, першою з яких є ВПО, які представлені особами працездатного віку з родинами (дітьми), які реально залишили території, тимчасово непідконтрольні українському уряду, в пошуках кращої долі та фізичної безпеки; а другою – особи пенсійного віку, які фактично мешкають на тимчасово окупованих територіях, однак займаються «човниковими» поїздками задля отримання пенсій або вирішення юридичних та інших справ на території, підконтрольній уряду.

РОЗДІЛ 3

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ, ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1. Пріоритетні заходи щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб з тимчасово не контрольованих Україною територій Донецької та Луганської областей і АР Крим

Воєнно-політичний конфлікт, який розпочався у 2014 р. на території східної України, привів до низки руйнівних наслідків, серед яких одне з чільних місць посідає значна за обсягами вимушена міграція. Цей процес привів до низки додаткових проблем, пов'язаних із підтриманням якості життя переміщених осіб загалом, необхідністю соціального захисту, забезпеченням житлом та роботою, соціальною адаптацією переселенців у нових територіальних громадах. Більша частина переселенців із території так званих ДНР та ЛНР, передусім із зони збройних зіткнень, мігрували на підконтрольну уряду територію України. В такий спосіб вони набули статусу внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які потребують створення дієвих механізмів, здатних мінімізувати бар'єр між ВПО та громадами, потребами ВПО та можливостями держави й місцевої влади щодо їх задоволення. Водночас передумовою для розроблення та адресного застосування таких механізмів є наявність аналітики щодо стану та особливостей географічного розподілу міграційних потоків ВПО [43, с. 47-55].

Отже, можна стверджувати, що існують дві відносно самостійних групи офіційно зареєстрованих ВПО, що мають специфічні ознаки:

– ВПО, які представлені особами працездатного віку з родинами (дітьми), які реально залишили території, тимчасово непідконтрольні українському уряду, в пошуках кращої долі та фізичної безпеки;

– особи пенсійного віку, які фактично мешкають на тимчасово окупованих територіях, однак займаються «човниковими» поїздками задля отримання пенсій або вирішення юридичних та інших справ на території, підконтрольній уряду [58, с. 387-391].

Слід розуміти, що за більш прискіпливого поділу можна виділити низку інших груп, таких як працездатні особи, які здійснюють «човникові» поїздки; пенсіонери, які реально покинули тимчасово окуповані території; пенсіонери з інвалідністю або з інвалідами в родині. Крім того, всередині кожної групи можна виділити підгрупи за рівнем первинного добробуту, наявністю власного житла за межами домашньої території тощо. Власне, специфічні проблеми мають особи, які мають обмежені можливості, або родини з такими особами незалежно від того, чи є в таких родинях працездатні особи. Втім, саме такий підхід до опису груп ВПО дає змогу більш точно диференціювати проблеми, з якими вони стикаються [27, с. 43-45].

До проблем першої групи можна віднести:

– економічні проблеми (необхідність вирішувати проблеми з житлом в разі його відсутності або витратити власні нагромадження для купівлі житла на новому місці перебування; низький рівень так званих переселенських виплат, несумісний із реальними потребами у родинних видатках на новому місці; необхідність пошуку роботи або нових можливостей для ведення бізнесу, відносно більш низький рівень доходів на новому місці мешкання, існування ризиків втрати майна на непідконтрольній уряду території);

– соціальні проблеми (можливе несприятливе ставлення з боку місцевої громади; проблеми доступу до інфраструктури (закладів дошкільної та шкільної освіти, медичного обслуговування, іноді – гірші умови житлово-комунальної, транспортної, рекреаційної інфраструктури тощо), необхідність адаптації до нових умов життя);

– адміністративно-правові проблеми (складність та тривалість отримання адміністративних послуг; невизначеність правового статусу ВПО у процедурах

доступу до інфраструктури, реалізації виборчих прав; дискримінація у трудових та майнових правах) [18, с. 70-75].

Серед проблем другої групи ВПО можна виділити:

– економічні проблеми (необхідність витратити кошти на «човникові» поїздки щонайменше раз на 60 днів для аутентифікації, які з урахуванням різниці в розмірах пенсій можуть коштувати відносно дорого; відносне зростання вартості життя з урахуванням прагнення зберегти його якість);

– соціальні проблеми (можливе несприятливе ставлення з боку місцевої громади та загальне зверхньо-принизливе ставлення до «пенсійного туризму»; проблеми доступу до якісної інфраструктури, товарів, лікарських засобів в місцях постійного проживання на тимчасово окупованих територіях тощо; необхідність адаптації до нових реалій та статусів);

– адміністративно-правові проблеми (складність перетинання лінії розмежування між підконтрольною та тимчасово непідконтрольною територією України; складність доступу й тривалість отримання адміністративних послуг; невизначеність правового статусу ВПО в процедурах доступу до інфраструктури, реалізації виборчих прав; реальна або уявна дискримінація в пенсійних правах; невизначеність статусу правових дій, здійснених в Україні для адміністрацій так званих ДНР і ЛНР, і навпаки) [48, с. 126-131].

За цих умов адаптація до нових умов життя та зближення переселенців з публічною сферою є одними з найважливіших шляхів розв'язання зазначених проблем, як це визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [5].

За підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду українськими експертами здійснено проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 р. Якість життя населення України та розвиток природних екосистем є метою Стратегії. Принципи Стратегії стосуються таких категорій, як верховенство права, солідарність всередині поколінь і між поколіннями, інтеграція політики та управління, участь

представників бізнесу та соціальних партнерів, участь громадськості, принцип запобігання, принцип «користувач платить», принцип «забруднювач платить», захист прав людини, належне врядування, використання найкращих з наявних знань [53, с. 183-188].

Впроваджено Національну стратегію у сфері прав людини на період до 2020 р. Вектори, визначені у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», зображено на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Вектори Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [60]

Відповідно до наявних чотирьох векторів «Стратегія – 2020» виконує 62 показники реформування, причому цільовими визнано дві програми та вісім реформ. Слід зауважити, що показники реформування та зміст мають змогу модифікуватися.

Першочерговою є реалізація реформи системи національної безпеки та оборони; другим кроком є оновлення влади та антикорупційна реформа, два етапи судової реформи; наступний крок передбачає реформу правоохоронної системи, децентралізацію та реформу державного управління, дерегуляцію та розвиток підприємства, реформу системи охорони здоров'я, податкову

реформу, програму енергонезалежності, програму популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому просторі [61].

Водночас зазначені реформи включають необхідність підвищення якості життя ВПО лише непрямым чином без акценту на нагальності розроблення дієвих механізмів вирішення зазначеної проблеми. Слід вказати на недостатню результативність інституційної структури зусиль з вирішення проблем ВПО. Так, інституційні суб'єкти та інструменти реалізації відповідної політики можна згрупувати таким чином:

- державні інституції та інструменти (Міністерство соціальної політики України; Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО; Департаменти та управління соціального захисту населення в регіонах та на місцях; єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб);

- неурядові інституції та інструменти (Програма «Радник з питань ВПО»; Проект «Адвокація, захист та правова допомога внутрішньо переміщеним особам», що реалізується благодійним фондом «Право на захист»; Благодійний фонд “Stabilization Support Services”; Аналітичний центр “CEDOS”; Всеукраїнський благодійний фонд «Гореніє», місцеві громади тощо);

- міжнародні інститути й інструменти (Міжнародна організація з міграції (International Organization for Migration); Агентства ООН у справах біженців (United Nations High Commissioner for Refugees); Міжнародний благодійний фонд «Карітас Україна»; Фонд Чарльза Стюарта Мотта (Charles Stewart Mott Foundation); Датська рада з питань біженців, Норвезька рада з питань біженців, Міжнародна асоціація червоного хреста тощо) [60].

Водночас внесок цих трьох груп в соціальний та правовий захист ВПО є дуже різним. Більшість міжнародних організацій та неурядових ініціатив опікується прифронтовим та близькими до лінії розмежування територіями (як правило, це стосується Донецької та Луганської областей, а іноді – сусідніх регіонів), тоді як більшість вимушених переселенців на інших територіях практично не охоплюється жодною допомогою. Слід зазначити, що саме ці організації надають найбільш широкий спектр послуг: від матеріальної

допомоги, допомоги на розвиток власної справи, покращення житлових умов до адвокації прав і правового обслуговування.

Урядові організації з огляду на обмеженість ресурсів практично не обслуговують ту частину ВПО, яка є працездатною. Єдина допомога полягає у горезвісних переселенських виплатах та оформленні статусу переселенця, який формально дає доступ до адміністративних, соціальних, освітніх, медичних послуг на новій території мешкання [59].

Отже, слід брати до уваги те, що за мирних часів проблеми ВПО вирішувались державою за рахунок використання різних соціально-економічних механізмів. Під час збройного конфлікту слід долучати інші механізми, зокрема допомогу волонтерських неурядових громадських організацій.

Крім того, слід визнати, що проблеми ВПО доцільно групувати відповідно до ознак змісту самих проблем (економічні, соціальні, адміністративно-правові), а також до груп ВПО, оскільки вони характеризуються різними ознаками щодо економічної активності, реальності переміщення, а також потребами.

3.2. Дослідження і аналіз досвіду зарубіжних країн, та використання міжнародних напрацювань щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб

Поява в конкретній державі великої кількості внутрішньо переміщених осіб завжди пов'язана зі збройними конфліктами або міжетнічними сутичками.

Прикладами можуть слугувати такі держави, як Вірменія та Азербайджан – конфлікт в Нагірному Карабасі, Грузія – Абхазія та Південна Осетія, Молдова – конфлікт в Придністров'ї, Росія – Чечня. У результаті збройних конфліктів більше півтора мільйона осіб в Азербайджані, Вірменії та Грузії

були змушені залишити свої рідні місця проживання. Поява активної внутрішньої міграції в Україні по-перше пов'язана з такою подією, як анексія Криму, по-друге – розв'язання військового конфлікту на сході [35, с. 48-51].

Вперше термін в міжнародному праві «особи, переміщені всередині країни» почав застосовуватись тільки в останнє десятиліття ХХ ст., коли міжнародне співтовариство звернуло увагу на необхідність міжнародної реакції на проблему захисту прав зазначених осіб. Механізми, що існували на той час у світі в більшій мірі регулювали правовий захист біженців, залишаючи водночас поза увагою необхідність захисту не тільки осіб, які покинули територію свого громадянства, а й осіб, які з тих чи інших причин вимушені були переміщатись всередині власної держави.

З урахуванням необхідності реакції з боку міжнародної спільноти на проблему переміщених осіб, за дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини в 1998 році були прийняті Керівні принципи з питань внутрішньо переміщених осіб, які врегульовують вимушене переміщення осіб усередині країни та є вказівками для міжнародних та неурядових організацій [33].

Однак, незважаючи на весь позитив міжнародного законодавства, головну роль у здійсненні захисту вимушених переселенців відіграє внутрішнє законодавство самої держави, всередині якої проходять міграційні процеси. Тільки саме застосування внутрішнього законодавства, пов'язаного з правами людини та внутрішніх переселенців, є ефективним засобом забезпечення прав та свобод останніх. Так, уряд Азербайджану, який зіштовхнувся з проблемою біженців після початку воєнних дій у Нагірному Карабасі, в 1999 р. ухвалив Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених в межах країни)» і закріпив, що вимушений переселенець – особа, вимушена покинути постійне місце проживання в результаті військової агресії, стихійного і техногенного лиха на території Азербайджанської Республіки, і переселитися на інше місце (ст. 1). Визначаючи правовий статус вимушених переселенців, зазначений закон їм гарантує: право безкоштовного, однак не

більше трьох місяців, проживання до отримання роботи або місця проживання в спеціально відведених місцях; безкоштовного переїзду і перевезення майна на тимчасове місце проживання; безкоштовного отримання в місцях тимчасового проживання та в лікарнях особами похилого віку, дітьми, інвалідами, малозабезпеченими та особами, які втратили голову сім'ї, – необхідних ліків і медичної допомоги; здобуття дітьми освіти у дошкільних виховних установах, підлітками та молоддю – у відповідних навчальних закладах; придбання нарівні з громадянами, які постійно проживають в населених пунктах, продовольчих і промислових товарів; отримання призначеної державою одноразової та іншої допомоги; першочергового розміщення одиноких пенсіонерів та непрацездатних інвалідів на спеціальних підприємствах соціального забезпечення; отримання у встановлений строк статусу вимушеного переселенця (особи, переселеної в межах країни); порушення питання про відшкодування заподіяної матеріальної та іншої шкоди; звернення до суду для захисту порушених прав; повернення на колишнє місце проживання (ст. 6) [20].

Для Грузії головною проблемою стали особи, переміщені всередині країни, у результаті збройних конфліктів в Південній Осетії та Абхазії. Збройні конфлікти, які мали місце в Грузії на початку 1990-х, викликали примусове переселення населення з Абхазії (в 1992–1993 роках) і Цхінвальського регіону (в 1989–1992 роках). У результаті військової агресії в серпні 2008 року, ще 26 тисяч людей стали внутрішньо переміщеними особами у своїй власній країні. Згідно статистичних даних, наданих Міністерством у справах вимушених переселенців з окупованих територій, розселенню та біженців, в Грузії було зареєстровано більше 265 тисяч внутрішньо переміщених осіб (приблизно 6% від загальної чисельності населення країни) з наведених вище двох регіонів. Визначення внутрішніх переселенців подано в Законі «Про вимушено переміщених осіб з окупованої території Грузії, – вимушених переселенців», який вимушено переміщеною особою – вимушеного переселенця визнає громадянина Грузії або особу без громадянства, яка має статус в Грузії, які

вимушені покинути постійне місце проживання із-за окупації території іноземною державою, агресії, збройного конфлікту, загального насильства або (і) масового порушення прав людини, внаслідок чого створилася загроза життю, здоров'ю або свободі його самого або його сім'ї або (і) з урахуванням вищевказаних причин неможливо його повернення на постійне місце проживання (ст. 6). Отже, на відміну від Азербайджану, грузинський законодавець дає дещо вужче визначення внутрішніх переселенців, яке не включає екологічних мігрантів, переміщених у результаті стихійного лиха. Водночас зазначений закон чітко визначає права та обов'язки вимушеного переселенця, до яких відносить, зокрема, право на отримання матеріальної допомоги, соціальної та іншої допомоги, право користуватись в межах Грузії належним житлом до повернення на постійне місце проживання (ст. 12). Також закон закріплює положення щодо соціального захисту вимушених переселенців (ст. 16) та визначає державні гарантії їх розселення та інтеграції в іншій частині держави до їх повернення на постійне місце проживання та реінтеграції після повернення на постійне місце проживання (розділ 5) [36, с. 176-182].

Розглядаючи можливість запозичення окремих управлінських технологій та підходів міжнародного досвіду, необхідно звернути увагу також і на досвід Азербайджана, Молдови, Грузії це найбільш близькі до України держави, чий досвід варто використовувати при формуванні відповідної державної політики щодо підтримки ВПО.

Розглянемо досвід Грузії в роботі з ВПО. Так, хвилі переселення внаслідок збройних конфліктів у Грузії: 1992-1993 рр. – вимушене переселення населення з Абхазії; 1989-1992 рр. – переміщення з Цхінвальського регіону; Після 2008 р. – переміщення з Цхінвальського регіону (26 тис. людей). Загальна кількість зареєстрованих ВПО – 265 тис. осіб, що складає 6 % від загального населення країни [33].

Основні проблеми, що визначалися керівництвом Грузії на той період, були аналогічні сьогоденним проблемам України, а саме: у період першого

конфлікту розселення проводилося хаотично, оскільки передбачалося, що це тимчасовий захід, тому спершу людей заселяли в готелі, санаторії та будинки відпочинку, потім в дитячі садки, а потім прийшла черга пристосованих громадських будівель, при цьому абсолютно не враховувалися специфіка початкового місця проживання ВПО (місто-село), наявність робочих місць (тотальне безробіття того часу), необхідність подальшого використання будівель за прямим призначенням (наприклад, дитячих садків, лікарень), приналежність до громади, можливості інфраструктури [30, с. 64-69].

З 2005 року керівництво країни починає розробку держаної Стратегії щодо внутрішньо переміщених осіб, а в 2009 році створено окремий Керівний комітет зі справ ВПО, основними задачами якого було надання постійного житла ВПО, або раціональне розміщення з урахуванням умов проживання та соціально-економічним станом окремих регіонів країни; соціально-економічна інтеграція і доступ до кваліфікованої медичної допомоги і якісної освіти; перебудова системи управління; створення інфраструктури, яка в подальшому стала використовуватися для рушення низки інших важливих соціально-економічних проблем; участь ВПО у прийнятті рішень для уникнення ускладнень тощо.

Виокремимо основні дії держави стосовно ВПО у Грузії, що можуть бути впровадженні в Україні, враховуючи зроблені кроки щодо даної проблеми:

– Створення Міністерства у справах біженців та розселенню Грузії (Департамент з питань вимушених переселенців; Департамент міграції, розселення та біженців), основними завдання якого є надання допомоги ВПО, а саме: тимчасове розміщення та надання першої необхідної допомоги; допомога в пошуку тимчасової роботи відповідно до їхньої професії та кваліфікації; безкоштовна середня освіта в школах; медичне страхування в рамках існуючих державних програм та страхових схем; соціальні виплати ВПО; вирішення питань пенсійного забезпечення ВПО; допомога у вирішенні соціальних та побутових питань; участь у заходах з пошуку захоронень померлих, загиблих та зниклих безвісті в результаті масових порушень прав

людини; надання допомоги із повернення на попереднє місце проживання; у випадку смерті внутрішнього переселенця відшкодовують витрати, пов'язані із похованням.

- Розробка Державної стратегії для внутрішньо переміщених осіб;
- Розробка Плану реалізації Державної стратегії для внутрішньо переміщених осіб на основі Закону «Про осіб, вимушено переміщених з окупованих територій Грузії, - вимушених переселенцях» [33].

Однак поряд з цим, необхідно визначити й слабкі місця у роботі уряду Грузії щодо внутрішньо переміщених осіб, для запобігання в українських реаліях.

Незважаючи на створення окремих органів, розробку Програм та Стратегії щодо ВПО було недостатньо налагоджено координацію між урядом Грузії, міжнародними та недержавними організаціями, які були учасниками процесу; спостерігалася мала інтеграції ВПО до місцевих громад та соціальна пасивність, безініціативність та залежність ВПО від зовнішньої допомоги; лише третина ВПО висловила задоволення від результатів довгострокового переміщення.

Наступним розглянемо досвід Азербайджану щодо вирішення проблем з внутрішньо переміщеними особами.

Воєнні дії у Нагірному Карабаху спричинили внутрішні переселення ще в останні роки існування СРСР (1988-1990), однак проголошення незалежності

Азербайджану та Вірменії з 1991 року перетворили конфлікт у міждержавний. Вимушеними переселенцями стали 220 тис. осіб, а в 1993 році при активізації воєнних дій їх кількість збільшилася до 778,5 тис. осіб [33].

На сьогодні загальна чисельність ВПО становить близько 600 тис. осіб, з них 40 тис. з Нагірного Карабаху, а 560 тис. – з інших окупованих районів. Це 7 % населення країни, майже стовідсотково – етнічні азербайджанці. Переважна більшість ВПО проживає у великих містах – 218 тис. в Баку, 50,6 тис. в Сумгаїті, де владі було легше їх розмістити, використовуючи житло, залишене вірменськими біженцями.

Для врегулювання проблеми ВПО у 1992 р. було прийнято Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців», нині діє його редакція від 1999 р. Закон передбачає цілу низку соціальних гарантій. Зокрема, надання тимчасового місця проживання; безкоштовний проїзд і провіз майна до тимчасового місця проживання; медичне обслуговування та надання лікарських препаратів; першочергове розміщення в спеціальні соціальні установи інвалідів та людей похилого віку з числа ВПО; отримання матеріальної допомоги. ВПО надається сприяння в працевлаштуванні, у разі перекваліфікації на час навчання виплачується середня заробітна плата за новою спеціальністю [21, с. 258-261].

Соціальні гарантії ВПО було деталізовано в законі «Про соціальний захист вимушених переселенців і осіб, прирівняних до них», прийнятому у 1999 р.

Водночас створено Соціальний фонд захисту вимушених переселенців, основними завданнями якого стало створення необхідних умов для працевлаштування ВПО та зайняття підприємницькою діяльністю шляхом встановлення квот в державних установах та організаціях, створення нових робочих місць. За неможливості забезпечити ВПО постійним місцем роботи, їх також залучають до тимчасових чи сезонних робіт.

Центральним органом виконавчої влади, на який покладено реалізацію політики щодо внутрішніх переміщених осіб, є Державний комітет Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців.

Основна проблема, яку виділяють міжнародні експерти у роботі з внутрішньо переміщеними особами у Азербайджані це відсутність діяльності щодо ВПО у перші 5 років воєнних дій, тобто ситуація з розв'язання проблем ВПО могла бути набагато краще, але керівництво країни відтермінувало впровадження будь-яких дій активізувавши усю увагу на воєнний план повернення окупованих територій [48, с. 126-131].

У 2004 р. була прийнята Державна програма з покращання житлових умов і підвищення рівня зайнятості біженців та вимушених переселенців, крім

того, понад 200 законодавчих документів, спрямованих на забезпечення її виконання. Спеціальні програми було розроблено щодо працевлаштування та професійного навчання ВПО, а також щодо надання їм низки пільг при прийомі на роботу в державному секторі. Водночас програма передбачала розробку детального плану репатріації. З моменту впровадження Програми державою було збільшено у 10 разів фінансування облаштування ВПО, а саме: побудовано 82 сучасних поселення з необхідною соціальною та технічною інфраструктурою, що дало змогу розселити 180 тис. осіб. Введено в дію 139 шкіл, 6 музичних шкіл, 51 дитячий садок, 55 амбулаторій, 45 культурних центрів, 2 спортивних центри, 648 км доріг, 815 км водогону, 333 км газопроводу.

Разом з тим, попри помітні успіхи у покращенні житлових умов, лише чверть ВПО переселилися до новозбудованого житла, 32 % все ще живуть у тимчасовому житлі, наданому в 1990-ті р. Необхідно зазначити також, що ВПО мають право лише на тимчасове користування житлом і землею, вони не отримують житло у власність і повинні підписувати документи, які забороняють їм його продавати, дарувати чи перепланувати. Власників серед них 15 %, тоді як серед місцевого населення – 83% [33].

Таким чином, підбиваючи підсумок, зазначимо, що уряд Азербайджану зміг досягти значних успіхів у покращанні становища ВПО, хоча недобровільні переміщення набули тут в результаті окупації частини території масового характеру. Проблеми внутрішніх переміщених осіб стали для уряду пріоритетними, а можливості їх розв'язання забезпечувалися економічним зростанням, доходами від продажу нафти. Разом з тим довготривале вирішення питання пов'язується виключно з поверненням, і через 20 років після переміщення люди мають тимчасовий статус.

Ще одним прикладом, що на сьогодні може використовуватися Україною, є приклад Молдови. Так, у 1992 р. конфлікт у Придністров'ї призвів до виникнення хвилі біженців та внутрішніх переміщених осіб, яких, за оцінками, налічувалося 130 тис. Серед них 80 % цих осіб були етнічними молдованами, 8 % росіянами, 7 % українцями. Загальна кількість молдован, що

звернулися за статусом біженця в інші країни досягла 20 тис. осіб, частина з них емігрувала в Україну, Росію, Білорусію. У правобережній частині Молдови було зареєстровано 51 289 ВПО (з них 28 746 дітей), значна частина – у Кишиневі [30, с. 64-69].

Завдяки оперативному вирішенню питання, проблема ВПО перестала існувати. У звітах міжнародних організацій, що працюють у сфері вимушених переміщень, ВПО в Молдові не згадуються вже впродовж десяти років (згідно бази даних Світового банку, в 2000 р. в країні їх було 8080, у 2002 р. – 1000, на сьогодні – немає).

У зв'язку з воєнним конфліктом та з метою організації надання переміщеним особам невідкладної допомоги уряд прийняв низку постанов. Основним кроком було створення Республіканської комісії з координації дій щодо матеріального забезпечення біженців, розроблено положення щодо порядку надання допомоги особам, вимушеним залишити місця постійного проживання на лівобережжі Дністра, на прями діяльності якої об'єдналися до трьох основних: забезпечення житлом; сприяння у працевлаштуванні; надання матеріальної допомоги.

Передбачалися тимчасова реєстрація біженців в місцях тимчасового перебування, надання одноразової матеріальної допомоги, виплата допомоги на харчування, допомоги у разі безробіття нарівні мінімальної зарплатні, було передбачено компенсацію шкоди, заподіяної майну, встановлено п'ятирічний термін надання ВПО постійного житла. До цього часу місцева влада мала забезпечити їх тимчасовим житлом. Для осіб, які проживали в готелях, санаторіях, орендували житло, передбачалася грошова допомога на покриття житлових витрат [45, с. 175-181].

Відповідальність за роботу з ВПО було покладено на місцеві органи влади, а також Міністерство праці, соціального захисту та сім'ї, де існував департамент міграції. У 2004 р. уряд затвердив План дій із забезпечення ВПО житлом. План не передбачав безкоштовного надання житла, натомість відкривалася безвідсоткова кредитна лінія строком на 25 років. До

кредитування було залучено комерційні банки, Міністерство фінансів сплачувало відсотки за кредитами, а якщо особа брала участь у воєнних діях, держава погашала половину суми кредиту.

У 2005 р. було прийнято Закон про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра, який передбачає створення у Придністров'ї після його демілітаризації та демократизації територіального утворення з особливим правовим статусом.

У 2011 р. створено Урядову комісію з реінтеграції країни з метою координації та забезпечення всіма установами Республіки Молдова єдиної політики в цій сфері, розгляду пропозицій зі створення умов для реінтеграції придністровського регіону, моніторингу ситуації, координації діяльності з розв'язання виявлених проблем [55, с. 64-72].

Органом, відповідальним за реалізацію політики реінтеграції країни, є Бюро з реінтеграції Державної канцелярії, яке підпорядковується заступнику віце-прем'єр-міністра. На нього покладено проведення переговорів, розвиток законодавчої бази.

Саме питання реінтеграції може стати прикладом для використання в Україні, запозичення досвіду з розробки програми повернення окупованих територій та громадян, що на них залишилися до економічний, інформаційний, політичний, соціальний і культурний простір України.

Варто підкреслити, що регулювання внутрішніх переміщень – проблема над якою постійно працює міжнародна спільнота. З 1998 року ООН було схвалено основні Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країн, які базуються на тому, що незважаючи на чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішніх переміщених осіб, але в деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту. Визначені принципи не є обов'язковим правовим документом, проте засновані на нормах міжнародного права та передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають

гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них. Законодавчі норми даного документу покликані захистити ВПО від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи, визначені міжнародним та національним законодавством. Разом з тим вони не звільняють ВПО від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів [23, с. 434-437].

Питання внутрішньо переміщених осіб має бути одним із виразно артикульованих пріоритетів будь-якої державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки. Важливо координувати зусилля держави та громадянського суспільства у допомозі внутрішньо переміщеним особам, з метою вирішення максимум проблем, з якими зіткнулися громадяни. Важливо мати також докладну статистику щодо кількості внутрішньо переміщених осіб і щодо того, якої допомоги вони конкретно потребують.

Дослідження і аналіз досвіду зарубіжних країн показали розмаїтість підходів до проблем ВПО. Органам державного управління необхідно опрацювати та доречно використовувати досвід інших країн для ефективного розв'язання проблем з ВПО. На наш погляд, доцільним є створення окремого міністерства або координаційного відомства, яке б мало опікуватись ВПО, захищати права та свободи громадян України, які залишились на тимчасово окупованих та анексованих територіях. Діяльність даного державного органу має спиратись на розроблені підходи до формування стратегічних пріоритетів і відповідну державну політику стосовно ВПО, а саме має бути розроблена Концепція державної підтримки ВПО, Державна програма підтримки ВПО.

При цьому необхідна щільна взаємодія з іншими міністерствами та відомствами з метою координації своїх дій, забезпечення надання практичної допомоги й вироблення ефективної моделі державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб тощо [33].

Щодо правової підтримки та законодавчого проектування, то для України Керівні принципи ООН є найбільш надійними орієнтирами, в яких використані

всі норм міжнародно-правових документів і які можуть стати частиною національного законодавства.

Виходячи з того, що Україна немає відповідного досвіду роботи з ВПО, то використання міжнародних напрацювань є доречним і вельми необхідним.

Брак національних ресурсів для допомоги внутрішньо переміщених осіб вказує на необхідність залучення міжнародної допомоги, а отже і спрощення надання такої допомоги. Для регулювання цього питання було розроблено і затверджено постанову Кабінету міністрів України, згідно з якою кошти, що надходять на відповідні рахунки гуманітарної допомоги, будуть витрачатися на одноразові виплати внутрішньо переміщених осіб. Визначати суму та одержувача такої допомоги повинні відповідні комісії. Ефективність саме такого механізму залишається під питанням. Також, гострою проблемою при наданні гуманітарної допомоги були нормативні акти, відповідно до яких благодійна допомога від міжнародних організацій обкладалася 15% податком на доходи фізичних осіб. На необхідності скасування цієї норми наголошували більшість міжнародних донорів, які не бачать логіки в обкладанні податком гуманітарної допомоги для внутрішньо переміщених осіб [39, с. 125-130].

Відповідні зміни були прийняті українським парламентом у березні 2015 року, але незважаючи на усі запровадження питання соціального захисту та правих гарантій особам, які набули статус внутрішньо переміщених залишається відкритим.

Таким чином, проаналізувавши існуючі нормативно-правові акти щодо статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, досвід зарубіжних країн, які зіткнулися з аналогічною проблемою, слід зробити висновки про те, що подальшого законодавчого урегулювання потребують норми щодо реалізації політичних, соціальних, економічних, особистих прав і свобод вимушеними переселенцями. Для впровадження цього необхідна розробка та подальше прийняття підзаконних актів, які врегулюють механізм розподілення грошової фінансової допомоги від міжнародних організацій на першочергові потреби внутрішньо переміщених осіб, а також для підтримки бізнес-проектів таких

осіб. Також існує нагальна потреба, щодо розробки довгострокових державних програм, щодо забезпечення житлом, працевлаштування та інтеграції осіб, які набули статусу внутрішньо переміщених осіб. Задля стимулювання працедавців для прийняття на заміщення вакантних посад осіб, які мають статус внутрішньо переміщених, доречно впровадити низку податкових пільг.

Отже, чинні міжнародно-правові акти та стандарти щодо захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та законодавство України дають змогу для організації ефективних та дієвих програм спрямованих на соціальну підтримку та правовий захист внутрішньо переміщених осіб.

ВИСНОВКИ

Під час виконання даної роботи було досягнуто поставлених у вступі завдань:

1. Охарактеризовано поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Життєві реалії нашої країни, такі як окупація території Автономної Республіки Крим, бойові дії в окремих районах Луганської та Донецької областей, спричинили вимушений переїзд сотен тисяч громадян.

Люди, які змушені були виїхати з окупованих територій, зіткнулися з численними проблемами, починаючи від пошуку тимчасового житла, отримання медичної допомоги, до вирішення інших соціальних питань, влаштування дитини до школи або дитсадка. Чимало переселенців залишилися без документів, через що гострим питанням була неможливість оформлення, переоформлення документів, що засвідчують особу, приналежність до громадянства України тощо. Саме з цього приводу кожен переселенець повинен пам'ятати, перш за все, що він громадянин України та має всі права, гарантовані Конституцією і законодавством України.

Свідченням усвідомлення проблеми на державному рівні є доволі активна законодавчо-нормативна робота. Зокрема, з метою визначення правового статусу внутрішньо переміщеної особи та створення правової основи для розробки механізму захисту прав і свобод Верховною Радою прийняті Закони України – «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». У свою чергу Кабінет Міністрів України розробив і прийняв 11 постанов і розпоряджень щодо порядку реєстрації та організації обліку, надання грошової допомоги переселенцям тощо. У грудні 2015 р. була прийнята 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.

2. Вивчено особливості внутрішньої міграції як суспільно-політичного явища, причини, наслідки та передумови виникнення групи населення «Внутрішньо переміщені особи».

Законодавством України не визначено поняття “внутрішня вимушена міграція”. Натомість для позначення вимушених внутрішніх мігрантів використано термін “внутрішньо переміщена особа”. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, внутрішньо переміщеною вважається особа – громадянин України, іноземець або особа без громадянства, – яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

3. Проаналізовано права і свободи внутрішньо переміщених осіб в Україні й обов'язки держави по відношенню до цієї категорії осіб.

Основними ознаками адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є його тимчасовість; наділення внутрішньо переміщених осіб спеціальними, додатковими правами та обов'язками, обумовленими особливостями їх становища і потребами; залежність обсягу і порядку реалізації таких прав і обов'язків від того, чи є такі внутрішньо переміщені особи за своїм загальним адміністративно-правовим статусом громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства; є спільним для певного кола осіб, визнаних законодавством внутрішньо переміщеними.

Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи є її права, обов'язки та гарантії їх реалізації, які є або спеціальними (наданими чи покладеними лише на цю групу осіб), або впливають з їх

загального статусу, проте мають спеціальний порядок реалізації, що застосовується лише для внутрішньо переміщених осіб.

Організаційне забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснює значна кількість органів публічної адміністрації, які можна поділити на дві групи:

а) для яких публічно-управлінська діяльність є основною – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; військово-цивільні адміністрації; органи влади Автономної Республіки Крим з врахуванням її статусу як тимчасово окупованої території; Національний банк України;

б) які не належать до жодної з гілок влади, і здійснюють діяльність у сфері забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за певних обставин чи умов – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, та інші. Додатково, ряд юридичних осіб публічного права, національних і міжнародних організацій сприяє реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

4. Проведено характеристику особливостей обліку внутрішньо переміщених осіб в Україні, вивчити сутність та значення єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Особа набуває правового статусу внутрішньо переміщеної особи через поставлення на облік в структурному підрозділі з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад за місцем фактичного проживання в Україні, про що видається довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Статтею 9 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", визначені права внутрішньо переміщеної особи і серед них: отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування.

Виплата пенсій, довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою про взяття на облік.

5. Визначено пріоритетні заходи щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб з тимчасово не контрольованих Україною територій Донецької та Луганської областей і АР Крим.

Актуальними проблемами адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є:

а) відсутність єдиного головного, координуючого зусилля всіх органів публічної адміністрації, органу виконавчої влади на рівні міністерства для формування і реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. У зв'язку з цим ми пропонуємо таким головним органом визначити Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб і внести відповідні зміни до абз. 2 п. 1 Положення про нього;

б) технічно-інформаційні, організаційні та правові проблеми обліку кількості і потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні, для вирішення яких вважаємо необхідним внесення змін до п. 3 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509;

в) нестача фінансових і людських ресурсів, яку пропонується вирішити запровадженням нефінансових механізмів допомоги внутрішньо переміщеним особам та створенням тимчасових вузькоспеціалізованих адміністративних органів для виконання конкретних, найбільш пріоритетних, відповідно до обставин внутрішнього переміщення, державних завдань;

г) порушення принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні;

д) відсутність адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення ними прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, вирішення якої пропонується шляхом доопрацювання існуючого проекту Закону України № 2528-а від 26 серпня 2015 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб)» шляхом запровадження нового складу адміністративного правопорушення у сфері надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам; встановлення стосовно уповноважених посадових осіб за вчинення ними адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері більш суворих санкцій; приведення цього законопроекту у відповідність до останніх змін у законодавстві.

6. Досліджено і проаналізовано досвід зарубіжних країн, та запропонувати використання міжнародних напрацювань щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Особи, які шукають притулку мають чіткий перелік прав, зокрема й право на соціальний захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України URL:: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>
3. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
4. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-14>
5. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Басова І. С. Внутрішньо переміщені особи: теоретичні та практичні проблеми / І. С. Басова // Правова держава. 2016. Вип. 27. С. 504-511
8. Басова І. С. Внутрішньо переміщені особи в Україні: історично-правовий аспект / І. С. Басова // Альманах права. 2017. Вип. 8. С. 296-301
9. Біла-Тіунова Л. Р. Правове регулювання статусу біженця в Україні: стан і перспективи реформування / Л. Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2013. Т. 13. С. 194-205
10. Босий В. П. Особливості набуття біженцями громадянства України / В. П. Босий // Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 87-91
11. Бочек О. І. Внутрішньо переміщені особи: особливості визначення в законодавстві України / О. І. Бочек // Наука і правоохорона. 2016. № 1. С. 68-73

12. Герасименко Є. С. Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб / Є. С. Герасименко // Адміністративне право і процес. 2014. № 3 (9).

13. Грабова Я. О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні / Я. О. Грабова // Митна справа. 2015. № 2 (2.2). С. 47–51

14. Гоць А. А. Внутрішньо переміщені особи в Україні як об'єкт соціологічного аналізу / А. А. Гоць // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. 2018. Вип. 77. С. 155-160

15. Жванія Т. В. Сучасна вимушена міграція: соціально-політичні аспекти // Сучасне суспільство. 2015. Вип. 2 (2). С. 46–56.

16. Загальна інформація щодо місць компактного проживання (МКП) внутрішньо переміщених осіб станом на 1 січня 2019 р. // Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб URL: <https://mtot.gov.ua/ua/informacija-schodo-misc-kompaktnogo-projivannja-mkr-vnutrishno-peremischenih-osib>

17. Іляшко О. О. Внутрішньо переміщені особи як суб'єкти права на безоплатну правничу допомогу: реалії сьогодення / О. О. Іляшко, А. В. Джуська // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2018. Т. 29(68), № 2. С. 14-18

18. Ісаєва Н. С. Теоретико-правова характеристика визначення поняття "внутрішньо переміщені особи" / Н. С. Ісаєва // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 4. С. 70-75

19. Кашульська К. О. Контроль щодо правового статусу біженців, як чинник приватної безпеки / К. О. Кашульська // Юрист України. 2014. № 2. С. 11-17

20. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>

21. Козинець І. Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І. Г. Козинець, Л. В. Шестак // Молодий вчений. 2014. № 12 (15). С. 258–261

22. Коваліско Н. В. Внутрішньо переміщені особи в Україні: моніторинг результатів соціологічних досліджень 2014-2015 рр / Н. В. Коваліско, С. М. Бубняк // Вісник Одеського національного університету. Соціологія і політичні науки. 2016. Т. 21, Вип. 1. С. 38-46

23. Котляр О. І. Внутрішньо переміщені особи: міжнародні орієнтири захисту / О. І. Котляр // Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 434–437

24. Крахмальова К. О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в юридичній науці / К. О. Крахмальова // Держава і право : зб. наук. праць. Серія: «Юридичні науки». Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. Вип. 67. С. 137–145.

25. Крахмальова К. О. Стан досліджень статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Часопис Київського університету права НАН України: Український науково-теоретичний часопис. Київ : Київський ун-т права НАН України, 2015. Вип. 3. С. 142–145.

26. Крахмальова К. О. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Часопис Київського університету права НАН України: Український науково-теоретичний часопис. Київ : Київський ун-т права НАН України, 2015. Вип. 4. С. 114–118.

27. Крахмальова К. О. Правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». Херсон, 2016. Вип. 2. Т. 2. С. 43–45.

28. Крахмальова К. О. Організаційне забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Адміністративне право і процес. 2016. № 2 (16). С. 13–20.

29. Лавер О. Сучасні демографічні проблеми України: біженці, внутрішньо переміщені особи та нелегальна міграція / О. Лавер // Геополітика України: історія і сучасність. 2018. Вип. 1. С. 87-105

30. Ліпінська І. В. Основні тенденції зміни правового статусу біженців у законодавстві зарубіжних країн / І. В. Ліпінська // Альманах міжнародного права. 2017. Вип. 18. С. 64-69

31. Лушпієнко Ю. Конституційно-правовий статус біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні / Ю. Лушпієнко // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 188-193

32. Магда С. О. Правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів / С. О. Магда // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2016. вип. 22. - С. 93-96

33. Малиновська О. А. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб і деякі уроки із зарубіжного досвіду : аналітична записка URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf

34. Малиха М. І. До проблеми сутності поняття "внутрішньо переміщені особи": державна політика та регіональна практика / М. І. Малиха // Грани. 2015. № 8. С. 6-11

35. Мандзюк М. М. Актуальні проблеми міжнародно-правового статусу біженців в контексті захисту прав людини / М. М. Мандзюк // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука" . 2017. № 16(2). С. 48-51

36. Мельник І. П. Внутрішньо переміщені особи як об'єкт соціальної роботи / І. П. Мельник // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 11 : Соціальна робота. Соціальна педагогіка. 2017. Вип. 23. С. 176-182

37. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / [С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та ін.]; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача; д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина; к.ю.н., доц. М.В. Менджул. Ужгород: РІК-У, 2017. 348 с.

38. Микитенко Є. В. Щодо особливостей правового регулювання статусу біженців / Є. В. Микитенко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 14(1). С. 38-40

39. Микитенко Є. В. Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб // Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 4. 315 с.

40. Муромцева Ю. І. Внутрішньо переміщені особи в Україні та їх вплив на ринок праці регіону / Ю. І. Муромцева // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Економіка. 2015. Вип. 15. С. 124-131

41. Шевчук О.Р. Ринок фінансових послуг як об'єкт наукового дослідження фінансово – правової науки. Адвокат № 10 (121). 2012. С. 29 – 32

42. Шевчук О.Р. Шевчук О.Р. Поняття та правова природа фінансових послуг. Підприємництво, господарство і право. № № 5 (197). 2012. С. 29 – 32 .

43. Шевчук О.Р. Фінансово - правові засади діяльності Національного банку України у сфері стабілізації грошово - кредитного та валютного ринків України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. № 30. Т 2. 2015. С. 89 - 92.

44. Регіональні програми інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні у 2018–2019 рр. // Радник з питань внутрішньо переміщених осіб URL: http://radnyk.org/reports/monitoring_2018-2019.pdf

45. Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції "Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості" // Український соціум. 2015. № 1. С. 175-181

46. Садова У. Я. Наслідки міграційних процесів: нові виклики та можливості для регіонів / НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього»; наук. ред. У.Я.Садова. Львів, 2015. 252 с.

47. Сірант М. М. Біженці та внутрішньо переміщені особи: співвідношення понять / М. М. Сірант // Митна справа. 2015. № 2(2.2). С. 154-159
48. Тимофєєва М. І. Внутрішньо переміщені особи: особливості соціально-економічного статусу / М. І. Тимофєєва // Управління розвитком. 2018. № 2. С. 126–131
49. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців / Г.С.Тимчик // Правове регулювання економіки. 2012. №11-12. С.117-126.
50. Тимчик Г. Адміністративно-правовий статус біженців та іноземних громадян в Україні: порівняльно-правовий аналіз / Г. Тимчик // *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2014. Vol. 1, Iss. 5. С. 134-144
51. Тимчик Г. С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців / Г. С. Тимчик // Правове регулювання економіки. 2012. № 11-12. С. 117-126
52. Тищенко Н. І. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення / Н. І. Тищенко, Б. Ю. Піроцький // Молодий вчений. 2014. № 10(13)(2). С. 124-126
53. Фесенко О. А. Організаційна структура органів публічної адміністрації у сфері реалізації прав внутрішньо переміщених осіб / О. А. Фесенко // Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 183–188
54. Цебенко С. Б. Правове регулювання прав переміщених осіб в Україні / С. Б. Цебенко // Правове регулювання переміщень населення (міграції, депортації, трансфери, проблеми біженців): історія та сучасність : матеріали П'ятої Всеукр. наук.-теоретичної Інтернет-конференції / уклад. І. Я. Теплюк ; ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів : Ліга-Прес, 2016. Вип. 5. С. 68–72

55. Ченшова Н. В. Проблематика вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженця та його гармонізації з правом Європейського Союзу / Н. В. Ченшова // Альманах міжнародного права. 2015. Вип. 9. С. 64-72

56. Чуєнко В. Історичні передумови виникнення та періодизація становлення правового статусу біженців у міжнародному праві / В. Чуєнко // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 310-315

57. Чуєнко В. І. Принципи міжнародно-правового статусу біженців / В. І. Чуєнко // Право та інновації. 2018. № 2. С. 111-118

58. Ярмистий М. М. Наукові підходи до визначення поняття “міграція” та “міграційна політика”// Гілея: наук. вісн. 2015. Вип. 94. С. 387–391

59. <https://www.msp.gov.ua>

60. <https://www.kmu.gov.ua>

61. <http://www.donbasssos.org>

62. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Географічна структура міграції ВПО в Україні

Реґіон	Загальна чисельність населення, осіб	Кількість зареєстрованих ВПО, осіб	Співвідношення кількості ВПО та чисельності населення, %	Частка реґіону в загальній кількості зареєстрованих ВПО, %
Вінницька область	1 554 726	9 898	0,6	0,7
Волинська область	1 033 139	2 972	0,3	0,2
Дніпропетровська область	3 205 766	67 541	2,1	5,0
Донецька область	4 155 983	487 001	11,7	36,0
Житомирська область	1 222 238	6 905	0,6	0,5
Закарпатська область	1 254 306	3 215	0,3	0,2
Запорізька область	1 706 499	53 007	3,1	3,9
Івано-Франківська область	1 370 979	3 136	0,2	0,2
Київська область	1 761 393	53 616	3,0	4,0
Кіровоградська область	940 206	6 610	0,7	0,5
Луганська область	2 148 619	269 200	12,5	19,9
Львівська область	2 504 746	10 455	0,4	0,8
Миколаївська область	1 131 269	8 011	0,7	0,6
Одеська область	2 369 452	34 625	1,5	2,6
Полтавська область	1 393 856	22 469	1,6	1,7
Рівненська область	1 156 762	3 067	0,3	0,2
Сумська область	1 080 125	11 281	1,0	0,8
Тернопільська область	1 043 036	2 078	0,2	0,2
Харківська область	2 662 497	125 002	4,7	9,2
Херсонська область	1 037 259	12 646	1,2	0,9
Хмельницька область	1 262 618	5 297	0,4	0,4
Черкаська область	1 203 954	11 057	0,9	0,8
Чернівецька область	901 581	2 485	0,3	0,2
Чернігівська область	998 682	6 990	0,7	0,5
м. Київ	2 908 251	134 821	4,6	10,0
Всього	42 007 942	1 353 385	3,2	100,0

Структура особливості географії міграції ВПО в розрізі працездатності

Реґіон	Особи працездатного віку		Діти		Інваліди		Особи пенсійного віку	
	% до чисельності ВПО реґіону	% до чисельності всіх осіб цієї категорії в Україні	% до чисельності ВПО реґіону	% до чисельності всіх осіб цієї категорії в Україні	% до чисельності ВПО реґіону	% до чисельності всіх осіб цієї категорії в Україні	% до чисельності ВПО реґіону	% до чисельності всіх осіб цієї категорії в Україні
Вінницька область	34,0	1,1	16,3	0,8	5,1	1,0	23,4	0,3
Волинська область	42,8	0,4	20,9	0,3	4,3	0,3	20,5	0,1
Дніпропетровська область	32,9	7,2	17,7	6,1	4,4	6,1	39,6	3,9
Донецька область	13,5	21,3	13,8	34,5	3,5	35,2	62,3	43,8
Житомирська область	33,5	0,7	22,9	0,8	5,7	0,8	29,3	0,3
Закарпатська область	41,0	0,4	26,5	0,4	3,8	0,3	17,9	0,1
Запорізька область	26,9	4,6	14,3	3,9	4,5	4,9	53,7	4,1
Івано-Франківська область	44,5	0,5	19,1	0,3	4,8	0,3	20,5	0,1
Київська область	33,2	5,8	19,1	5,3	3,6	4,0	25,5	2,0
Кіровоградська область	28,2	0,6	22,5	0,8	5,4	0,7	35,3	0,3
Луганська область	11,0	9,6	7,9	10,9	2,9	16,2	72,4	28,1
Львівська область	34,8	1,2	26,1	1,4	3,1	0,7	13,5	0,2
Миколаївська область	40,7	1,1	24,6	1,0	4,9	0,8	26,2	0,3
Одеська область	38,1	4,3	22,6	4,0	4,1	2,9	21,4	1,1
Полтавська область	28,5	2,1	18,8	2,2	5,6	2,6	35,9	1,2
Рівненська область	33,8	0,3	31,1	0,5	4,1	0,3	16,9	0,1
Сумська область	27,4	1,0	21,0	1,2	6,0	1,4	35,3	0,6
Тернопільська область	37,4	0,3	24,4	0,3	6,0	0,3	24,2	0,1
Харківська область	33,0	13,3	12,5	8,0	3,2	8,4	40,5	7,3
Херсонська область	40,0	1,6	15,0	1,0	4,1	1,1	30,4	0,6
Хмельницька область	26,7	0,5	18,6	0,5	5,1	0,6	28,2	0,2
Черкаська область	33,0	1,2	24,2	1,4	5,6	1,3	32,1	0,5
Чернівецька область	43,0	0,3	30,3	0,4	4,3	0,2	16,8	0,1
Чернігівська область	28,1	0,6	21,9	0,8	4,9	0,7	29,6	0,3
м. Київ	45,9	20,0	19,1	13,2	3,2	8,9	22,9	4,5
Всього	22,8	100	14,4	100	3,6	100	51,2	100

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- ВПО – внутрішньо переміщені особи
- МКП – місця компактного проживання
- ЛНР – Луганська народна республіка
- ДНР – Донецька народна республіка
- АРК – Автономна Республіка Крим
- ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс України
- ЦК – Цивільний кодекс України
- ЄКПЛ – Європейська конвенція з прав людини
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- ООН – Організація Об'єднаних Націй
- США – Сполучені Штати Америки
- ПАРЄ – Парламентська асамблея Ради Європи
- УВКБ – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців