



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ПРОМИСЛОВОСТІ

Юридична адреса 01011, м. Київ, вул. Панаса Мирного 26, тел. 044-280-80-72
Фактична адреса: 03680 МСП, м. Київ, вул. Желябова 2, тел. 044-200-55-71.
р/р 35222257017607 МФО 820019 в ГУДКСУ в Печерському р-ні м. Києва,
ЄДРПОУ 05420557; e-mail: admin@econindustry.org

«29» 01. 2016 р. № 127/к-20

На № _____

Результати НДР до парламентських
слухань про стан дотримання прав
ВПО

Голові Комітету з питань прав
людини, національних меншин і
міжнаціональних відносин
Верховної Ради України
Немирі Г.М.

вул. Грушевського, 5
01008, м. Київ

Вельмишановний Григоріє Михайловичу!

За ініціативи фахівців інституту підготовлено науково-доповідну записку «Оцінка законодавства України із захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) й населення окупованих територій та пропозиції з його удосконалення», яка містить аналіз недоліків законодавства України з прав ВПО та пропозиції й рекомендації з удосконалення його змісту та механізмів реалізації. Наш інститут переїхав із м. Донецька і його науковці набули статус ВПО, що дало можливість більш глибоко відчувати та усвідомити всі хиби у реалізації законодавства України про ВПО та запропонувати напрями удосконалення його змісту та заходів із його впровадження.

Сподіваємось на практичне використання поданих матеріалів та будемо вдячні за підтвердження їх корисності.

Додаток: доповідна записка у 1 прим. на 20 аркушах

З повагою

директор інституту,
академік НАН України

Виконавець: Новікова О.Ф. (0678003643)



О.І. Амоша





НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ПРОМИСЛОВОСТІ

**ОЦІНКА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАХИСТУ
ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ
Й НАСЕЛЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ
ТА ПРОПОЗИЦІЇ З ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

Науково-дповідна записка

Київ – 2016

За ініціативою інституту до Парламентських слухань «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України та на території неконтрольованою українською владою в зоні проведення антитерористичної операції», які буде проведено 17.02.2016 р. у Верховній Раді України Комітетом з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, підготовлено науково-дповідну записку «Оцінка законодавства України із захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб й населення окупованих територій та пропозиції з його удосконалення» .

У науковій доповідній записці представлено оцінку та пропозиції щодо удосконалення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також Національної стратегії у сфері прав людини (затв. Указом Президента України 25.08.2015), де визначено недоліки статей із захисту прав ВПО, осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, а також у населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої зобов'язання.

Викладено загальну оцінку та пропозиції, які стосуються законодавства України про захист прав і свобод ВПО та населення окупованих територій, а також зауваження та пропозиції до його окремих статей. Запропоновані зауваження та пропозиції спрямовані на більш ефективне досягнення основної мети визначених нормативно-правових документів щодо гарантування дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, а також осіб на окупованих територіях. У науковій доповідній записці обґрунтовуються потреби захисту прав волонтерів та надано пропозиції з вирішення цих питань. Поставлено питання щодо реалізації прав Державного агентства з питань відновлення Донбасу, які спрямовані на організаційно-управлінське забезпечення дотримання прав і свобод ВПО та відновлення і розбудови миру на Донбасі.

У науково-дповідній записці оцінено зміст Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року (затв. Постановою КМУ від 16.12.2015 р. № 1097), а також визначено недоліки і обґрунтовано пропозиції із удосконалення її змісту та механізму реалізації.

Науково-дповідну записку підготували: д.е.н., проф. О.Ф. Новікова, д.е.н., проф. В.П. Антонюк, д.е.н. Ю.С.Залознава, к.соц.н. Панькова О.В., головний економіст О.Ю. Касперович, провідний економіст О.В. Іщенко.

Зміст

Вступ.....	4
Розділ 1. Загальна оцінка Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО)"	6
1.1. Зауваження та пропозиції до Закону в цілому та механізмів його реалізації	6
1.2. Зауваження та пропозиції до окремих складових Закону.....	8
1.2.1. Пропозиції до статті 16 «Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам».....	8
1.2.2. Про комплексне розв'язання житлових проблем громадян України з підсистемою проблем забезпечення житлом ВПО.....	9
1.2.3. Пропозиції до ст. 17 "Сприяння з надання ВПО кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництва житла"	10
1.2.4. Про необхідність виокремлення питань щодо надання тимчасового житла ВПО та його правового оформлення.....	10
Розділ 2. Загальна оцінка Національної стратегії у сфері прав людини.....	11
2.1. Оцінка змісту положень із захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО)	11
2.2. Оцінка змісту положень з «Ужиття необхідних заходів для захисту прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території»	12
2.3. Оцінка змісту положень щодо «Забезпечення прав громадян України, які проживають у населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження».....	12
Розділ 3. Про посилення прав волонтерів.....	13
Розділ 4. Про забезпечення реалізації прав Державного агентства з питань відновлення Донбасу щодо формування умов реалізації прав і свобод ВПО та населення Східних регіонів України	14
Розділ 5. Зауваження до Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затвердженої постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1094.....	15
Висновки	17

Вступ

Прийняття Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" є правовим здобутком держави, яка прагнула до пом'якшення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, порушення прав людини та надання першочергової допомоги тим громадянам України, які для реалізації своїх прав на безпечні умови життя і здоров'я, були вимушені переїхати з небезпечної зони. Такого досвіду розв'язання визначених проблем Україна не мала. Причини переселення громадян Криму та Східних регіонів мають різне походження та різні правові визначення об'єктів: анексії та агресії, але незважаючи на ці розбіжності для України проблеми переселенців мають загальне походження та спрямовані на збереження людського потенціалу країни та забезпечення її громадянам прав і свобод, передбачених Конституцією і законодавством України.

Терміновість прийняття цього закону була вимушеною, бо процес переселення людей з небезпечних для їх життя територій став масовим, та стислим у часі, а чинні закони України не врахували значного кола питань, які вимагали правової регламентації. Перш за все, необхідно було визначити обов'язки органів державної та місцевої влади, а також органів місцевого самоврядування щодо їх повноважень у розв'язанні проблем ВПО, визначити напрями забезпечення захисту прав і свобод, передбачити розв'язання першочергових потреб переселених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні тощо. Можливості задоволення цих потреб обумовлюють розробку та реалізацію відповідних державних та регіональних програм.

Одночасно, з певними обов'язками держави перед своїми громадянами, які опинились в скрутних, небезпечних умовах в місцях їх постійного проживання, доцільно ініціювати певну соціальну активність у переселенців, щодо розв'язання власних проблем. Державна підтримка ВПО з активною життєвою позицією допоможуть запобігти розвитку патерналістських та донорсько-реципієнтних настроїв серед людей, які були вимушені переїхати з рідних місць.

В чинному Законі України "Про забезпечення прав і свобод ВПО" тільки окреслена взаємодія органів влади та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, діяльність яких спрямована на розв'язання проблем ВПО. Тут повинна дотримуватись збалансованість у діях на партнерських засадах. Але це побажання є лише бажаним орієнтиром, а реальна дійсність свідчить про закріплення традиційних відносин, коли до громадянського суспільства дослухаються лише за наявності протестної активності та певних дій, коли процеси стають слабо керованими. В законі не виправдано не визначено порядок взаємодії органів влади та волонтерів щодо розв'язання проблем ВПО.

Досвід країн, у яких також виникла ситуація вимушеної міграції можливо використовувати в Україні лише частково через нетиповість

ситуації, що склалася. Але конструювання правової бази без врахування та адаптації міжнародних правових документів з прав людини та рекомендацій ООН з прав біженців, було б неможливим. Одночасно, слід звернути увагу на досвід Придністров'я, коли правові пільги переселенців у подальшому перетворились на постійні умови та вимоги щодо їх залучення навіть у випадках коли зникли обставини для їх надання.

В чинному законі не прописано механізми його реалізації. І навіть незначний термін його дії показав неможливість реалізації значної кількості гарно вписаних прав, гарантій та свобод ВПО через декларативність його положень. Надані пропозиції лише частково визначають потреби удосконалення змісту Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб". Він потребує значного доопрацювання з конкретизацією програмного, інституційного, організаційно-управлінського та фінансового забезпечення.

Але цей процес необхідно скоординувати та взаємоузгодити з Планом дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. Згідно з Указом Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» (25.08.2015 р. № 501/2015) термін розробки визначеного плану дій був 25 листопада 2015 року, а до 10 грудня 2015 року планувалось проведення публічне його обговорення. Фінансове забезпечення цього плану дій планувалось передбачити під час розроблення проектів законів про Державний бюджет України. Але ці терміни втрачено, а проект Плану дії не обговорено і не прийнято, а кошти на його реалізацію не передбачено. Такий безвідповідальний стан виконавчої влади посилить недовіру населення до неї, залишить незахищеними права людей та викличе неповагу міжнародної спільноти до нашої країни.

Проведення парламентських слухань з питань прав людини в Україні є своєчасним і вкрай актуальним. Розробка рекомендацій цих слухань буде відбуватись на демократичних партнерських засадах, а контроль їх виконання стане запорукою підвищення відповідальності всіх адресатів, які задіяні у формуванні, реалізації та захисті прав людини в Україні.

Розділ 1. Загальна оцінка Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» з'явився у той час, коли лише 500 тисяч жителів Донецької і Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим, були вимушені покинути власні домівки в умовах зовнішньої агресії, яка спричиняла небезпеку життю і здоров'ю та обумовила протизаконні дії щодо мешканців вказаних територій України. Станом на січень 2016 року кількість ВПО зросла більше ніж у 3 рази. Прийнятий закон, спрямований на виконання важливої функції захисту прав переселенців, фіксації зобов'язань держави перед представниками даної категорії. Він сприяє реалізації загально визнаних міжнародних норм у сфері прав людини і положень гуманітарного права. Його дотримання стане найкращим підтвердженням приналежності України до правових демократичних країн, які дотримуються норм міжнародного права та піклуються про своїх жителів, зокрема тих, що опинилися у скрутному становищі у зв'язку зі станом і негативними наслідками збройного конфлікту на Сході України, а також окупацією АРК Російською Федерацією.

Загальна оцінка Закону, що розглядається, безумовно, є позитивною, однак можливості його удосконалення не вичерпано. Тому пропонується звернути увагу на низку питань, вирішення яких, на нашу думку, дозволить більш результативно досягти його основної мети – гарантування дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

1.1. ЗАУВАЖЕННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНУ В ЦІЛОМУ ТА МЕХАНІЗМІВ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

1. Назва закону є невдалою. По-перше, не визначено де відбувається дія і не конкретизовано категорію осіб, яким необхідно забезпечити права і свободи. Адже внутрішня в країні міграція передбачає переміщення осіб. А в законі передбачається особлива категорія громадян, які вимушено перемістились з постійних місць проживання. Більш точною була б назва закону "Про забезпечення прав і свобод вимушено переміщених осіб в Україні".

2. Пропонується виокремити ключові терміни Закону у окремий розділ, у якому дати визначення зокрема таких термінів: «внутрішньо переміщена особа», «адреса покинутого місця проживання» та інших, з метою подальшого більш чіткого їх використання при розробці механізмів практичної реалізації положень Закону.

3. Існуюча редакція Закону є дещо незбалансованою, багато в чому декларативною та технічно недосконалою. Окремі питання розглянуто занадто детально, аж до конкретних технічних процедур (зокрема – питання

обліку та реєстрації внутрішньо переміщених осіб); в той же час є важливі питання, яких Закон фактично не торкається навіть на концептуальному рівні. Так, виглядає занадто деталізованою для Закону наведені у статтях 4 і 5 відповідно процедури взяття на облік внутрішньо переміщених осіб та реєстрації їх місця проживання. Доцільним є регулювання цих питань постановами Кабінету Міністрів України.

Але в той же час у Законі відсутні, наприклад, загальні принципи та механізм забезпечення трудових прав внутрішньо переміщених осіб, що є особливо актуальним при переміщенні державних установ, підприємств та організацій на інші території, коли держава не може гарантувати захист прав їх працівників на житло та зайнятість. Зокрема, видається некоректним застосування загальних норм Кодексу законів про працю України щодо переведення підприємства до іншої місцевості в умовах евакуації установ, підприємств та організацій із зони збройного конфлікту.

4. Фактично не розглянуто питання кредитних відносин вимушених переселенців із банківськими установами. Ці питання регулюються відповідними кредитними договорами, постановами Національного банку України, але доцільно було б закріпити ключові питання захисту внутрішньо переміщених громадян в цій сфері на законодавчому рівні (зокрема, питання зниження/відкладення штрафних санкцій, сприяння у погашенні кредитних зобов'язаностей людям, які втратили власні джерела заробітку та ін.).

5. Необґрунтованим є обмеження розповсюдження дії Закону лише на громадян України. Постраждалими від обставин, що наведені у ч. 1 ст. 1 Закону, можуть бути громадяни інших країн та особи без громадянства, які, згідно нормам міжнародного права, Конституції і законів України, користуються більшістю прав і свобод, які мають громадяни України, а також несуть майже такі ж обов'язки та постійно проживають на території України. Тому, по-перше, вказане обмеження має бути зняте, а по-друге, Закон пропонується доповнити розділом, у якому розглядалися б питання, вирішення яких є специфічним щодо іноземних громадян та осіб без громадянства.

6. Недостатньо уваги приділяється питанням залучення ресурсів громадянського суспільства для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб, незважаючи на величезний потенціал громадянської самоорганізації, ефективність та результативність якої засвідчили нещодавні події, від Революції гідності і до зброєного протистояння агресору на Сході України. Також відсутні питання підтримки самоорганізації серед самих внутрішньо переміщених осіб, з метою підвищення їхньої спроможності захищати свої права, консолідувати ресурси та вирішувати проблеми власними силами.

7. Значна кількість положень закону не буде використовуватись у повному обсязі через відсутність інституційного забезпечення. В Положенні про діяльність Мінсоцполітики не закладено виконання обов'язків, які

виконують Управління (відділи) праці та соціального захисту населення з обліку ВПО. Це ж стосується Пенсійних фондів.

8. У короткостроковій перспективі було б доцільно розробити та затвердити концептуальний рамковий документ іншого статусу, ніж Закон (наприклад, Державну програму підтримки внутрішньо переміщених осіб), де на концептуальному рівні визначити основні принципи та напрями діяльності, метою якої має бути повернення до повноцінного життя вимушених переселенців (бо реальне коло питань, з якими їм доводиться мати справу є набагато ширшим ніж ті, що зазначені в Законі). Наявність такого документу дозволила б більш збалансовано та комплексно підійти до вирішення питань захисту внутрішньо переміщених осіб.

9. Зміст Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схвалений у грудні 2014 року Верховною Радою України не містить ні напрямів, ні заходів, спрямованих на розв'язання проблем ВПО. Проект Стратегії національної безпеки України, який підготовлено як структурний підрозділ Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України навіть немає згадки про проблеми вимушених переселенців та осіб, які живуть на непідконтрольній території України в Донецькій та Луганській областях. Це неприпустиме ігнорування чинного закону, одночасно в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище в Україні проблеми переселенців представлені широко і змістовно.

1.2. Зауваження та пропозиції до окремих складових Закону

1.2.1. Пропозиції до статті 16 «Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам».

Статтю пропонується викласти в наступній редакції:

1. Органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень забезпечують додержання прав громадських об'єднань, що надають допомогу внутрішньо переміщеним особам та надають їм всебічну підтримку в межах своїх повноважень та можливостей (фінансову, інформаційну, матеріально-технічну, кадрову, юридичну).

2. Органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування залучають громадські об'єднання (в першу чергу – громадські об'єднання, створені самими внутрішньо переміщеними особами) до процесу формування і реалізації державної політики щодо вирішення питань внутрішньо переміщених осіб.

3. Державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства громадськими об'єднаннями, що надають допомогу внутрішньо

переміщеним особам, здійснюють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.

4. З метою забезпечення ефективного та скоординованого залучення потенціалу громадських організацій, обміну досвідом та більш прозорого та ефективного вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб ініціюється створення національної мережі регіональних ресурсно-моніторингових центрів, з метою всебічної підтримки діяльності щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. До функцій таких ресурсно-моніторингових центрів мають увійти:

- моніторинг стану та результатів діяльності у відповідному регіоні (області) щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та відновлення їх повноцінного життя;
- розробка та реалізація пілотних проектів щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб (зокрема – щодо працевлаштування, підтримки самозайнятості), узагальнення та поширення набутого досвіду вирішення проблем;
- координація взаємодії різних учасників діяльності щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

1.2.2. Про комплексне розв'язання житлових проблем громадян України з підсистемою проблем забезпечення житлом ВПО

У прийнятій редакції Закону незначна увага приділяється створенню і використанню Фонду житла для тимчасового поселення внутрішньо переміщених осіб. Прийнята редакція обмежує вирішення житлових проблем таких осіб, зокрема статтею 11 частиною 8 на Місцеві державні адміністрації покладається обов'язок «надання у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг».

Однак, фонд соціального житла в Україні на цей час не створений, при збереженні діючих темпів будівництва соціального житла, забезпечити ним осіб, що вже перебувають на квартирному обліку та його потребують, можна лише через 330 років. І цей термін не враховує потреби внутрішньо переміщених осіб.

Доцільно місцеві державні адміністрації зобов'язати вносити до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб дані щодо наявності соціального, тимчасово вільного доступного житла у регіоні, вакантних робочих місць для переміщених осіб. Це надасть можливість одночасно з реєстрацією особи надавати їй можливість вибору місця проживання і працевлаштування, та розподіляти трудові ресурси до праценодостатніх регіонів.

Для цього доцільно інтегрувати діяльність Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов та Єдиної

інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. (Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 238). Розмежування внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, тощо, дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі.

1.3.3. Пропозиції до ст. 17 "Сприяння з надання ВПО кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництва житла"

Запропоновані статтею 17 механізми кредитування будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб не будуть мати термінового ефекту. З практики створення об'єктів доступного житла у регіонах, можливість його отримання для осіб, що потребують такого житла, настає через 10-12 років. Окремі програми для внутрішньо переміщених осіб у частині будівництва або придбання доступного житла для них створювати не доцільно. В регіонах вже впроваджені програми «Доступне житло», «Власний дім» та інші. Передбачити створення фонду житла для переселенців можна та необхідно у вже діючих програмах, що дозволить скоротити терміни вирішення житлових проблем.

1.2.4. Про необхідність виокремлення питань щодо надання тимчасового житла ВПО та його правового оформлення

Поза увагою положень Закону залишається надання тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб. Відсутність фонду такого житла в регіонах України потребує ведення єдиного інформаційного реєстру. В якості механізмів створення фонду тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб пропонується застосувати такі: використання резервів житлового фонду спеціального призначення у регіонах, тимчасове використання фонду соціального житла, що перебуває у комунальній власності, тимчасове розміщення осіб у готелях та хостелах, що будувалися за участю держави до Євро-2012, тимчасове розміщення осіб у збудованих за участю держави об'єктах доступного житла по регіонах та інші.

Все це дає підстави для доручення Кабінету Міністрів України окрім перелічених Законів "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту", "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус" розробити Закон України «Про створення тимчасового житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб».

Розділ 2. Загальна оцінка Національної стратегії у сфері прав людини

Прийняття Указом Президента України 25.08.2015 року Національної стратегії у сфері прав людини було значним кроком країни у просуванні до вимог міжнародного права. В цьому стратегічному документі з урахуванням правових вимог розвинутих країн та нагальних національних інтересів виписані мета та результати реалізації стратегії. За її змістом людині надаються такі права і свободи, які обумовлюють її гідне існування. Ця стратегія передбачає надання прав і свобод людини як пріоритетного чинника при формуванні державної політики, прийнятті рішень державної влади та місцевого самоврядування. Перевагою Національної стратегії у сфері прав людини є особливості її змісту. Тут вперше серед правових документів держави відкрито і системно виписані порушення прав людини в країні і на окупованій території та визначено деякі дії із зміни ситуації.

2.1. Оцінка змісту положень із захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО)

Підрозділ присвячений захисту прав ВПО носить загальний характер, який обмежено визначає стратегічну мету, умови для забезпечення захисту прав і свобод ВПО, а також очікувані результати. Зміст усіх положень навіть недостатньо кореспондує із змістом положень спеціального Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також не відповідає міжнародним вимогам. Визначена стратегічна мета обмежено відтворює цілі досягнення захисту прав ВПО бо забезпечує умови захисту їх прав і свобод на теперішній час без формування правових можливостей компенсації втрат в перспективі (відшкодування матеріальної та моральної шкоди).

Очікувані результати виписані так, що неможливо відстежити реалізацію прав на житло, охорону здоров'я, роботу, на відшкодування матеріальної та моральної шкоди. В очікуваних результатах відсутні положення про наявність обліку потреб ВПО в залежності від віку, статі, освіти, стану здоров'я, рівня кваліфікації тощо. Відсутня спрямованість на результати щодо активізації влади у відновленні малого і середнього бізнесу серед ВПО, у наданні спецпослуг людям з особливими потребами. Відсутні соціально-культурні важелі, які створюють більш сприятливі умови адаптації ВПО до нової ролі у житті. Це гідне ставлення до них Президента України, це толерантна поведінка населення в містах переселення тощо.

2.2. Оцінка змісту положень з «Ужиття необхідних заходів для захисту прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території»

Відповідно до фактичних подій та ставлення влади до населення окупованих територій оцінка стану, стратегічна мета та очікуваний результат є нездійсненими деклараціями, які виписані для підтримки думок міжнародної спільноти про піклування всього населення України, якого в дійсності не має на окупованих територіях. Навпаки заходи з піклування та підтримки гуманітарної допомоги на блокпостах України, негативне та некультурне ставлення військовослужбовців до населення, яке пересікає кордони неокупованої та окупованої території, великі черги на блокпостах при відсутності туалетів тощо свідчать про неповагу до власного народу і обумовлюють його негативне ставлення до представників влади. Право людей на життя на Сході України має перешкоди для реалізації через продовження військових дій, через обмеженість у продуктах харчування, через відсутність роботи, через брак коштів на лікування та харчування, через надмірно високі ціни на них. Ці питання повинні бути виноситься у цих положеннях Національної стратегії, а відповідно фіксуватись в очікуваних результатах за недосягнення яких повинна реалізовуватись особиста відповідальність. Ці положення розповсюджуються на Донбас і Крим.

2.3. Оцінка змісту положень щодо «Забезпечення прав громадян України, які проживають у населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження»

У зв'язку з критичною ситуацією щодо неможливості забезпечити права громадян України, які проживають у Донецькій та Луганській областях на окупованих територіях, де органи державної влади не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження цінність цих положень у Національній стратегії у сфері прав людини полягає у визначенні державою своєї неспроможності зберегти на них життя і здоров'я громадян України та забезпечити реалізацію економічних, соціальних та інших їх прав. У стратегічній меті закладено досягнення загальної мети Національної стратегії – забезпечення реалізації та захисту прав громадян України. А в очікуваних результатах представлений перелік досягнень, які виписані в загальній формі і не має можливості простежити, що зроблено, ні які відбулися зміни, ні вагомість самих досягнень тощо.

Розділ 3. Про посилення прав волонтерів

В умовах посилення зовнішніх і внутрішніх викликів, які постали перед Україною і її громадянами, в ситуаціях загострення невизначеності і нестабільності треба віднайти алгоритм надання виважених відповідей для мінімізації ризиків і загроз. В цьому алгоритмі мають бути задіяні механізми залучення та використання соціальних ресурсів громадянського суспільства, передусім волонтерських організацій.

В Україні волонтерський рух набув значного розвитку у зв'язку з воєнним конфліктом на Сході України. Нормативно-правова база здійснення волонтерської діяльності формувалась за мирних часів і головною метою прийняття «Закону України «Про волонтерську діяльність» у 2011 р. було врегулювання питань використання волонтерів при проведенні в Україні Чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012». Нові обставини обумовили гостру потребу людей у послугах життєдіяльності та життєзабезпечення, які не надавали зовсім або своєчасно державні органи управління. Це – розміщення ВПО, надання їм допомоги ліками, харчуванням, одягом тощо. Це – надання допомоги учасникам АТО їжею, одягом, взуттям, ліками, приборами, зброєю тощо. Це – надання допомоги населенню тимчасово окупованих територій. Це – забезпечення взаємодії ВПО з органами і структурами влади на державному та регіональному рівнях. Волонтери надають оперативну допомогу при розв'язанні складних проблем у соціальній, воєнній, інформаційній та інших сферах життєдіяльності суспільства. Їх діяльність у контексті міжнародного досвіду є нетиповою і заслуговує міжнародної уваги для подальшого розповсюдження.

Правове поле здійснення волонтерської діяльності відповідно до фактичної їх роботи не має необхідної регламентації. Хоча певні зміни у законодавстві щодо волонтерської діяльності за 2015 рік, відбулися. Це – Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності»¹. Найсуттєвішими у цьому законі є зміни до Закону України «Про волонтерську діяльність», якими конкретизуються функції та повноваження органів виконавчої влади щодо державної політики у сфері волонтерської діяльності, а також норми стосовно правового та соціального захисту волонтерів. Також позитивним є прийняття Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій» від 17 липня 2015 року №652-VIII², яким врегульовано низку питань статусу та оподаткування неприбуткової організації (зокрема щодо податку на прибуток). З одного боку, йде певне обмеження можливостей їх діяльності через положення Податкового кодексу, який обумовлює необхідність звітувати за отримані кошти. Брак часу на підготовку звітів призводить з боку волонтерів до їх

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 5 березня 2015 року №246-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-19>.

² Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування неприбуткових організацій» від 17 липня 2015 року №652-VIII.

ігнорування, але суспільна вигода, коли надається своєчасна допомога людям в екстремальних умовах, потребує створення інших правових регламентацій, які б не перешкождали реалізації прав людей, що забезпечують волонтери.

Недостатність конструктивних кроків з боку народних депутатів та центральних органів виконавчої влади для вирішення проблем законодавчого забезпечення волонтерської діяльності, недостатність та часто неефективна робота спільних органів і робочих груп державних та волонтерських структур призводить до того, що волонтери уникають проблемних правових норм та пробілів у законодавстві шляхом їх ігнорування, а дії та пропозиції чиновників та депутатів із вирішення цих проблем не завжди достатньо враховують позицію волонтерів. Державні органи влади повинні вести та оновлювати Єдиний реєстр волонтерських організацій для здійснення оподаткування неприбуткових організацій. Мінсоцполітики України та Державна фіскальна служба України слабо виконують свої функції щодо оновлення Єдиного реєстру волонтерських організацій, що сприяє порушенню законодавства у цій сфері.

Отже, доцільно удосконалити законодавство України таким чином, щоб сприяти розвитку волонтерської діяльності, яка спрямована на реалізацію стратегії у сфері забезпечення прав людини на життя (збереження життя, охорона здоров'я, оперативне надання допомоги при потребах людей у ліках, харчах, житлі, ВПО учасникам АТО, населенню звільнених і окупованих територій).

Розділ 4. Про забезпечення реалізації прав Державного агентства з питань відновлення Донбасу

Події на Сході Донбасу обумовили зміну системи державного та регіонального управління, яка повинна оперативно реагувати на виклики часу щодо поліпшення наслідків воєнного конфлікту та створення умов його подолання. Але не відбулося у необхідному обсязі таких змін. Ні Кабінет Міністрів України, ні його міністерства та відомства не оновили положення про їх діяльність, не включили в коло своїх обов'язків та функцій розв'язання яких пов'язано з функціонуванням системи господарювання в умовах воєнного конфлікту. Певним кроком у цьому напрямку було створення у жовтні 2014 р. при Мінрегіонбуді Державного агентства з питань відновлення Донбасу. Воно мало гарне положення про його функціонування, але не функціонувало через відсутність керівника цього Агентства.

В теперішній час кадрові питання урегульовано і розпочалась діяльність цього Державного агентства. Але визначені в ньому права цієї структури щодо залучення інших державних органів управління на розв'язання проблем Донбасу та подолання наслідків конфлікту не мають правової сили, бо відсутня підпорядкованість цьому агентству Міністерств, відомств, органів регіональної влади та місцевого самоврядування щодо

виконання їми нових функцій та обов'язків. Такий стан обмежує виконання завдань, спрямованих на реалізацію прав людей, які потерпають від воєнного конфлікту. Виникла необхідність створити правові умови для реалізації прав Держагентства з питань по відновленню Донбасу для відновлення та розбудови миру на Сході України.

**Розділ 5. Зауваження до Комплексної державної програми
щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України,
які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів
проведення антитерористичної операції в інші регіони України,
на період до 2017 року, затвердженої постановою КМУ
від 16 грудня 2015 р. № 1094**

Згідно статті 10 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" Кабінету Міністрів України доручалося впродовж 6-ти місячний термін затвердити комплексні державні цільові програми щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО із визначенням джерел та обсягів фінансування.

Згідно даної статті проект Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції ВПО (декларативна його частина та відповідний план заходів) розроблявся центральними органами виконавчої влади під безпосереднім керівництвом Міністерства соціальної політики майже протягом цілого року. До робочого процесу були залучені представники громадських та міжнародних організацій у якості експертів, а також науковці Академії наук України. В цілому підготовка проекту була завершена в кінці травня 2015 р. Однак тривалий час його погодження та оптимізації призвели до того, що визначені терміни були втрачені і важливий програмний документ прийнято з великим запізненням – через 7 місяців після визначеного терміну.

Не зважаючи на це, прийняття Програми має велике значення для вирішення проблем ВПО. Слід відзначити, що це один із перших комплексних нормативних документів у сфері забезпечення прав і свобод ВПО, який дає змогу вирішувати значне коло проблем вимушених переселенців. Однак сама процедура прийняття документу обумовила його слабкі місця:

фінальний проект Програми перед затвердженням не був обговорений з експертним колом;

тому при його затвердженні суттєва кількість раціональних пропозицій, які містилися в проекті, не були включені у затверджений документ;

Програма була затверджена в другій половині грудня, що перешкодило передбаченню у державному бюджеті на 2016 рік видатків на реалізацію

даної Програми. Тому реалізація програмних заходів знаходиться під загрозою відсутності необхідного фінансування.

Можна відзначити такі недоліки Програми, які не сприятимуть ефективному та повному вирішенню проблем ВПО:

часова обмеженість у реалізації Програми - Програма розрахована всього лиш на два роки, однак з огляду на розвиток подій на Сході проблема ВПО є довгостроковою;

Програма здебільшого носить патерналістський характер, більшість її заходів спрямована на надання соціальної допомоги, а не на забезпечення ефективного використання трудового потенціалу ВПО. У Заходах пункт 13. «Стимулювання економічної активності переселених громадян і створення робочих місць» містить всього дві позиції, які не містять конкретних заходів із забезпечення зайнятості ВПО;

велика кількість заходів спрямована на підтримку осіб з обмеженими можливостями та забезпечення їх прав і свобод, однак недостатньо уваги приділено іншим уразливим групам - багатодітним родинам, матерям – одиначкам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування;

у п. 1 Плану визначено, що результатом доопрацювання програмного забезпечення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО повинне бути лише удосконалення системи обміну інформацією між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Однак воно має бути спрямовано на підвищення обізнаності щодо вирішення проблем як для самих ВПО, так і для суспільства, а також та покращення рівня допомоги таким особам;

недостатня кількість запланованих заходів, направлених на забезпечення освітніх, культурних, медичних, соціальних потреб ВПО;

не чітко прописані підходи щодо компенсації втраченого майна ВПО, передбаченої п. 20 Заходів. В ньому визначено одне положення, яке стосується унормування на законодавчому рівні механізму оцінювання матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини території України. Його виконання покладено на Фонд державного майна, чого явно недостатньо для його ефективної реалізації. Однак окрім механізму оцінювання має бути і механізм компенсації втраченого майна;

має місце дублювання завдань, що вже виконуються або виконувались раніше (приклад – створення “гарячих ліній” з метою інформування осіб про можливість отримання необхідних послуг. В Україні вже створена достатня кількість різноманітних “гарячих ліній”, які потребують уніфікації та підвищення коефіцієнту корисної дії таких інформаційних сервісів, а не розширення їх мережі).

Тому Програма в ході її виконання має бути доповнена та конкретизована. Однак, на сучасному етапі найважливішим є те, щоб забезпечити реалізацію запланованих заходів.

Висновки та рекомендації

Оцінка та аналіз змісту законодавства України про захист прав і свобод людини щодо ВПО та населення окупованих територій дали можливість визначити потреби його удосконалення та створити умови для його реалізації.

Перш за все, доцільно внести зміни та доповнення до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" для того, щоб він почав діяти, та категорія вимушено переселених громадян відчула реальну й вагому допомогу, яка передбачена законодавством України. Це обумовить довіру до влади, підвищить авторитет держави серед міжнародної спільноти, консолідує громадянське суспільство та активізує його зусилля на конструктивну взаємодію з владою, забезпечить якісний громадянський контроль й підвищить відповідальність щодо виконання чинного законодавства України з ВПО.

Пропонується здійснити таке:

1. Забезпечити убудованість законодавства України про ВПО у законодавство України.

2. Встановити правову регламентацію щодо врахування напрямів, заходів із забезпечення реалізації положень законодавства України про ВПО в державні та регіональні стратегії, програми, плани розвитку з питань житлової, медичної, освітньої, трудової спрямованості.

3. Забезпечити реалізацію самостійних програм підтримки ВПО, передбачених законом України "Про забезпечення прав і свобод ВПО", ініціювати затребування відповідності за невиконання законодавства про ВПО.

4. Поширити розповсюдження дії Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» на іноземних громадян та осіб без громадянства, що постійно мешкають на території України та опинились в несприятливих умовах на Сході України, як і громадяни України.

5. Внести зміни та доповнення до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо визначення механізмів фінансового, організаційно-управлінського, інституційного, кадрового, наукового, інформаційного забезпечення його впровадження.

6. Розробити та прийняти нормативно-правові положення щодо забезпечення реалізації трудових прав внутрішньо переміщених осіб та організацій на інші території за умов негарантованості державою захисту прав цих працівників на житло та зайнятість. Внести ці положення до проекту Трудового кодексу України.

7. Забезпечити формування та розвиток кредитних відносин внутрішньо переміщених осіб із банківськими установами(надання прав продовження терміну виплати кредитів, відкладення штрафних санкцій,

сприяння у погашенні кредитних заборгованостей ВПО, які втратили власні джерела заробітку тощо).

8. Внести зміни і доповнення до законодавства України щодо напрямів взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями щодо надання допомоги ВПО.

9. При розв'язанні житлових проблем ВПО пропонується вбудувати заходи з їх розв'язання в загальну систему забезпечення житлом громадян України, удосконалити інформаційний облік всіх категорій громадян (у тому числі ВПО), які потребують поліпшення житлових умов. Пропонується розробити Закон України "Про створення тимчасового житлового фонду для ВПО».

10. Забезпечити прийняття в Законі положень із створення національної мережі регіональних ресурсно-моніторингових центрів з метою підтримки діяльності щодо забезпечення прав і свобод ВПО.

11. Внести зміни та доповнення до положень про діяльність МНС України, Мінсоцполітики України, Мінохорони здоров'я України, РНБО України, Мінекономіки України тощо, які стосуються розв'язання проблем захисту прав і свобод ВПО.

12. Сприяти пріоритетному залученню вчених – внутрішньо переміщених осіб до захисту прав і свобод ВПО та населення окупованих територій при формуванні Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 р., при розробці та внесенню змін та доповнень до Державної програми та Програми Донецької області з розв'язання проблем захисту прав ВПО.

13. Ініціювати, розповсюджувати та використовувати інформаційні ресурси через позитивні приклади формування соціального оптимізму щодо піклування та захист прав внутрішньо переміщених осіб та населення окупованих територій.

14. Створити умови для перешкоджання втрат інтелектуального капіталу Східних регіонів України шляхом пріоритетного захисту прав і свобод вчених і освітян серед ВПО через надання приміщень для роботи, пільг при наданні спецфінасування на проведення НДР, пріоритетності у наданні міжнародних грантів, при розв'язанні житлових проблем тощо.

15. Забезпечити використання депутатського корпусу для активізації розгляду та прийняття законодавчих ініціатив, які забезпечують захист прав людини в Україні взагалі та ВПО населення окупованих територій зокрема.

16. Сприяти наданню соціальних замовлень, грантів, проектів для проведення науково-дослідної роботи з захисту соціальних, економічних трудових прав ВПО та населення окупованих територій, науковцям, які стали ВПО та переїхали з Донецької та Луганської областей.

17. Проводити адресні соціологічні опитування з оцінки достатності прав людини та їх реалізації у суспільстві за умов воєнного конфлікту за категоріями громадян, у т.ч. ВПО, населення окупованих територій.

18. Ініціювати залучення соціально-культурних та соціально-психологічних важелів впливу щодо підтримки патріотичних настроїв ВПО та населення окупованих територій через ЗМІ, нові вітчизняні телесеріали, кінофільми про ці категорії населення, які спрямовані на толерантне відношення та реалізацію прав і свобод цих категорій населення.

19. Активізувати інформаційно-патріотичні компанії щодо потреб у захисті прав ВПО та населення окупованих територій та рекламувати позитивні приклади дій держави, громадських об'єднань, волонтерів, міжнародної спільноти, бізнесменів, простих людей у цій сфері.

20. Виступити зі зверненнями та ініціативами Президенту України та Голові Верховної Ради України, які визначають їх позитивне відношення та готовність захистити права і свободи внутрішньо переміщених осіб.

21. Ініціювати громадські об'єднання переселенців (науковців, підприємців, освітян, пенсіонерів тощо) на контроль формування та реалізації Державної та регіональних програм внутрішньо переміщених осіб з можливістю затребування відповідальності за їх виконання.

22. Організувати комітетам ВРУ круглі столи, семінари, виїзні засідання, тренінги, спрямовані на проблеми захисту прав і свобод ВПО та населення окупованих територій.

23. Створити єдиний інформаційно-комунікативний банк даних волонтерських організацій і об'єднань (регіональні ресурсні центри, спільні проекти з навчання та обміну досвідом із авторитетними закордонними волонтерськими рухами, інформаційно-комунікативні площадки в мережі Інтернет тощо), що надають допомогу ВПО, іншим постраждалим від воєнного конфлікту на Сході країни групам населення;

24. Розробити стратегію проведення інформаційної кампанії, спрямованої на залучення до соціалізації внутрішньо переміщених осіб та соціальної реабілітації військовослужбовців, що повернулися із зони АТО якомога ширшого кола громадян України, у тому числі силами волонтерів, благодійних організацій, приватних донорів;

25. Сприяти створенню інформаційно-комунікативної інфраструктури розвитку волонтерського руху (регіональні ресурсні центри, спільні проекти з навчання та обміну зарубіжним досвідом, інформаційно-комунікативні площадки в мережі Інтернет, інформаційно-комунікативні системи зворотного зв'язку у системі «суспільство – держава – влада – бізнес» із залученням громадських об'єднань ВПО, волонтерських організацій, органів влади із забезпечення соціального захисту ВПО; бізнесових структур.

26. Міністерству соціальної політики України: розробити систему координації роботи із волонтерами на тимчасово окупованих територіях;

залучати приватні благодійні фонди та волонтерські організації, які мають доступ на тимчасово окуповані території для перевезення гуманітарної допомоги населенню від імені держави.

27. Забезпечити фінансування заходів, визначених Комплексною державною програмою щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на 2016 рік, передбачивши необхідні кошти в державному бюджеті України та залучаючи кошти громадських і спонсорських організацій.

28. Внести доповнення в перелік заходів Програми, які стосуються розширення можливостей зайнятості внутрішньо переміщених осіб.

29. Передбачити відповідальність органів державної влади – відповідальних виконавців за реалізацію Програми, щодо безумовного та своєчасного виконання запланованих заходів з підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції ВПО.