

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА
ШЕВЧЕНКА

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У
ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ

Студентка 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Місьцеве самоврядування»
Махновецька Анастасія Олександрівна

Науковий керівник
к.держ.упр., доц. Дерун Тетяна Миколаївна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студентка Махновець Анастасія
(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від «17» листопада 2023 р., протокол 16

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного управління,
професор
Колтун Вікторія Семенівна

Колтун Вікторія Семенівна
(підпис)

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Махновецька А.О. Взаємодія органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Досліджено теоретичні засади взаємодії органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні, зокрема, визначена сутність внутрішньо переміщених осіб, їх права та свободи, з'ясована система органів публічної влади в системі забезпечення прав та потреб внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано динаміку внутрішнього переміщення в Україні; досліджено функції органів державної влади стосовно внутрішньо переміщених осіб та з'ясовані основні аспекти та проблеми взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні. Відображено напрямки вдосконалення взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні, зокрема обґрунтовано доцільність створення Рад ВПО в регіонах з метою посилення участі тимчасово переміщених осіб у демократичних процесах місцевого самоврядування.

Ключові слова: взаємодія, органи публічної влади, держава, громадськість, рішення, тимчасово переміщені особи, військові дії.

ANNOTATION

Makhnovetska A.O. Interaction of public authorities and the public in solving the issues of temporarily displaced persons in the region. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.

Qualifying master's thesis for obtaining a degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 "Public management and administration", specialty 281 "Public management and administration". – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2023.

The theoretical principles of interaction between public authorities and the public in solving the issues of temporarily displaced persons in the region were studied, in particular, the essence of internally displaced persons, their rights and freedoms was determined, the system of public authorities in the system of ensuring the rights and needs of internally displaced persons was clarified. The dynamics of internal displacement in Ukraine were analyzed; the functions of state authorities in relation to internally displaced persons were investigated and the main aspects and problems of interaction between state authorities and the public in solving the issues of temporarily displaced persons in the region were clarified. The directions for improving the interaction of state authorities and the public in solving the issues of temporarily displaced persons in the region are reflected, in particular, the feasibility of creating IDP Councils in the regions in order to strengthen the participation of temporarily displaced persons in the democratic processes of local self-government is substantiated.

Key words: interaction, public authorities, state, public, decisions, temporarily displaced persons, military actions.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ	8
1.1.Органи публічної влади в системі забезпечення прав та потреб внутрішньо переміщених осіб	8
1.2.Поняття внутрішньо переміщених осіб, їх права та свободи.....	10
1.3.Сутність взаємодії органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб	17
РОЗДІЛ 2 ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ	25
2.1. Аналіз внутрішнього переміщення в Україні	25
2.2.Дослідження функцій органів державної влади стосовно внутрішньо переміщених осіб	30
2.3.Основні аспекти та проблеми взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні	37
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ.....	44
3.1. Обґрунтування доцільності створення Рад ВПО в регіонах з метою посилення участі тимчасово переміщених осіб у демократичних процесах місцевого самоврядування	44
3.2.Нормативно-правова основа для створення Рад ВПО в регіонах.....	48
ВИСНОВКИ.....	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	56
ДОДАТКИ.....	62

ВСТУП

Актуальність теми. Військова агресія росії проти нашої країни, яка триває з 2014 року, тимчасова окупація певних територій України стали причиною утворення значної кількості тимчасово переміщених осіб. Переважна більшість таких осіб перемістилися на підконтрольну Україні територію ще 9 років назад, і до цього часу вони не мають змоги повернутися в рідні домівки внаслідок руйнування житлових будинків, перебування їх на окупованих територіях, ведення бойових дій тощо. Незважаючи на вже доволі тривалий період їх проживання на підконтрольній Україні території, для більшості з них питання актуальності забезпечення житлом, постійних джерел доходів, відновлення порушених прав і свобод, захисту законних інтересів, є вкрай актуальними.

Доволі тривалий час державна політика стосовно тимчасово переміщених осіб в основному була спрямована на інтеграцію їх за новим місцем проживання, забезпеченні доступу до всіх видів послуг, усуненні перешкод в реалізації їх прав, створенні умов для розвитку їх потенціалу тощо. Наразі ж, у зв'язку з черговим етапом військової агресії Росії з лютого 2022 року, перед державою та громадянами постали нові виклики, внаслідок повномасштабного вторгнення значно зросла кількість тимчасово переміщених осіб, динаміку зміни якої неможливо передбачити через непередбачуваність військових дій з боку росії. Відповідно, більшість заходів, які держава вживала до цього часу, на сьогодні не відповідають поточній ситуації, що вимагає якомога швидшого вирішення наявних проблем у даному напрямку.

Важливим фактором у вирішенні питань, пов'язаних з тимчасово переміщеними особами, є взаємодія між органами публічної влади та громадськістю. Діалог та співпраця між цими сторонами допоможуть забезпечити ефективність та справедливість у вирішенні проблем, з якими стикаються тимчасово переміщені особи (ТПО). В контексті зазначеного вище тема даної кваліфікаційної роботи є надзвичайно актуальною.

Теоретичні та практичні аспекти взаємодії органів публічної влади та

громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні були предметом дослідження багатьох науковців, зокрема серед них варто назвати: Кошляк Н.Е., Проценко Т.О, Наливайко Л.Р., Бочковий О.В., Мінакова Є.В., Крахмальова К.О., Олійник В.М., Вітрук М.В., Котляр О.І, Булеца С.Б., Рогач О.Я., Білаш О.В., Тернушак М.М., Лазур Я.В. та багато інших. В той же час, незважаючи на численність проведених досліджень у даній сфері, у зв'язку з новим етапом військової агресії та збільшенням кількості ТПО, дана тема потребує свого оновленого розгляду.

Метою магістерської кваліфікаційної роботи є комплексне дослідження взаємодії органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні, а також обґрунтування напрямків її вдосконалення. Відповідно до зазначеної мети в роботі були поставлені наступні завдання:

- дослідити значення діяльності органів публічної влади в системі забезпечення прав та потреб внутрішньо переміщених осіб та проаналізувати сутність взаємодії органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні;

- охарактеризувати поняття внутрішньо переміщених осіб, їх права та свободи;

- проаналізувати динаміку внутрішнього переміщення в Україні;

- дослідити функції органів державної влади стосовно внутрішньо переміщених осіб;

- з'ясувати основні аспекти та проблеми взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні;

- обґрунтувати доцільність створення Рад ТПО в регіонах з метою посилення участі тимчасово переміщених осіб у демократичних процесах місцевого самоврядування та визначити нормативно-правову основу для створення Рад ТПО в регіонах.

Об'єктом дослідження суспільні відносини щодо взаємодії органів публічної влади та громадськості.

Предметом дослідження виступає взаємодія органів публічної влади та громадянськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні.

Методи дослідження. В роботі були використані наступні методи: теоретичного узагальнення, історичний, аналізу та синтезу, метод порівняння, метод групування; статистичного аналізу, табличний та графічний метод тощо.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження полягає у тому, що на основі комплексного аналізу набули подальшого розвитку можливі шляхи вдосконалення взаємодії органів державної влади та громадянськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні, зокрема запропоновано якомога більше поширення Рад ТПО та створення загальноукраїнської ради тимчасово переміщених осіб, що дозволить ефективним чином сприяти посиленню участі тимчасово переміщених осіб у демократичних процесах місцевого самоврядування.

Практичне значення результатів дослідження. Практичне значення та отриманих результатів, теоретичних положень, висновків та пропозицій, які були сформульовані в рамках даної кваліфікаційної роботи, полягають у розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії органів державної влади та громадянськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні.

Публікації. Результати кваліфікаційної магістерської роботи висвітлені у тезах доповіді на Круглому столі до дня місцевого самоврядування:

Махновецька А. О. Основні аспекти та проблеми взаємодії органів державної влади та громадянськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні. *Добре багаторівневе демократичне урядування в Україні* : матеріали Круглого столу до дня місцевого самоврядування (Київ, 5 груд. 2023 р.). – у друці.

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Кваліфікаційна магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел і додатків. Обсяг випускної кваліфікаційної роботи складає 73 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ

1.1. Органи публічної влади в системі забезпечення прав та потреб внутрішньо переміщених осіб

Права та свободи ТПО забезпечують значна частина органів публічної влади, діяльність яких чітко врегульована нормативно-правовими актами. Проаналізувавши наукову літературу, ми можемо надати найбільш повну їх характеристику.

Доцільно вказати, що специфіка інституційного механізму забезпечення реалізації статусу ВПО в Україні полягає в наявності значної кількості державних завдань стосовно забезпечення прав і свобод ТПО, які реалізується за сприяння міжнародних та національних організацій.

Органи публічної влади, що здійснюють забезпечення прав та потреб ТПО умовно можна поділити на наступні групи:

- загальні;
- спеціальні;
- допоміжні (рис.1.1).

До загальних органів публічної влади в досліджуваному напрямку належать ті, які здійснюють формування прав і свобод ТПО, проте це не є основним видом їх діяльності. До них належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.

Друга група органів публічної влади, в компетенцію яких входить забезпечення прав і свобод ТПО, що прямо визначено в положеннях, нормативно-правових актах, належать: Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій України, Міністерство соціальної політики України,

Міністерство охорони здоров'я, Державна міграційна служба України, Міністерство освіти та науки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної влади та їх посадові особи.



Рис.1.1. Органи публічної влади, що здійснюють забезпечення прав та потреб ТПО

Джерело: побудовано автором на підставі [8, 18, 21, 25]

Третю групу складають органи публічної влади, які здійснюють захист прав ТПО, проте за запитом самих ТПО або ж за ініціативою інших суб'єктів, у випадку обмеження, порушення або відновлення прав та свобод ТПО. До них ми можемо віднести органи судової гілки влади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, центральні органи виконавчої влади та інші.

Отже, як бачимо найбільш чисельну групу органів публічної влади, які здійснюють захист прав і свобод ТПО складає друга група, проте, як було вже відзначено вище, даний поділ є умовним та може змінюватися відповідно до змін

в законодавстві та політики держави в сфері забезпечення прав ТПО [17, с.196].

В свою чергу, в науковій роботі за ред.О.Я. Рогача; М.В. Савчина та М.В. Менджул [25] запропоновано поділити органи публічної влади в сфері захисту прав ТПО на дві групи. До першої групи органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в Україні автори монографії пропонують відносити тих, для яких публічно-управлінська діяльність є основною: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [25, с.118].

До другої ж групи автори монографії відносять органи публічної влади та їх посадових осіб, що не належать до жодної з гілок влади, але за певних обставин та умов забезпечують реалізацію прав та свобод ТПО: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України та інші. Ми вважаємо, що даний перелік є вузьким та не є вичерпним. Крім того, окремо, на думку вищезазначених авторів, варто виокремити юридичних осіб публічного права та національні і міжнародні організації, які сприяють забезпеченню реалізації прав та свобод ТПО в Україні. Підсумовуючи, потрібно відзначити, що інституційний механізм забезпечення статусу ТПО в Україні становлять більше тридцяти органів публічної адміністрації, повноваження та функції яких ми розглянемо у другому розділі даної кваліфікаційної роботи.

1.2. Поняття внутрішньо переміщених осіб, їх права та свободи

Починаючи з 2014 р., наша країна знаходиться у стані неоголошеної війни. На певній її частині відбуваються військові дії, певні території є окупованими росією. Повномасштабне вторгнення відбулося 24 лютого 2022 р., що спричинило масове переміщення – люди лишали свої будинки в пошуках захисту і безпеки. Процес переміщення відбувається і до цього часу. На сьогодні в країні офіційно зареєстровано більш, як 5 млн. ТПО [26].

Надзвичайні виклики, які постають під час військових дій, велике навантаження на державний бюджет, поява у громадян значної кількості нових

потреб вимагають від органів публічної влади та місцевого самоврядування ефективного та своєчасного реагування, вони повинні запроваджувати відповідні заходи, маючи за мету забезпечити ефективне функціонування існуючої системи соціальної підтримки своїх громадян.

Стосовно визначення внутрішньо переміщених осіб, то на рівні міжнародного права існує загальний єдиний термін, який застосовується до таких осіб, - Internally displaced persons (IDP) – ВПО. Даний термін входить в частину поняття displaced persons (англ. переміщені особи), тобто мешканців, які стали є жертвами вимушеної міграції.

Стосовно наукової літератури, то Кулініч О.О. розуміє під «ВПО осіб, які вимушені раптово масово покинути свої будинки внаслідок збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і які знаходяться на території власної країни» [23].

Відзначимо, що в Керівних принципах стосовно переміщення осіб в середині держави, які є документом міжнародного рівня рекомендаційного характеру, та, які наразі є орієнтиром для нашої країни, ВПО визначені, як «особи, які були вимушені покинути постійні місця свого проживання, зокрема внаслідок збройного конфлікту, масових проявів насильства, порушення прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих та які не перетинали міжнародно визнані державні кордони» [16].

Отже, використання даного тлумачення є вкрай актуальним для України, мешканці якої були і є вимушені переміщуватися внаслідок військових дій, переважно з територій Луганської, Донецької областей на вільну територію.

Дане поняття наразі визначено також в ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», відповідно до якого, «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 чи покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства,

порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [36].

Тимчасово переміщені особи перебувають у скрутному становищі, адже вони втратили своє майно, соціальні зв'язки, часто здоров'я – внаслідок чого вже не можуть працювати, проте залишилися вірними своїй країні, вони не перетнули кордон, не змінили громадянство та шукають прихистку у власній країні. Основними факторами, які визначають необхідність захисту ВПО, є (рис.1.2):

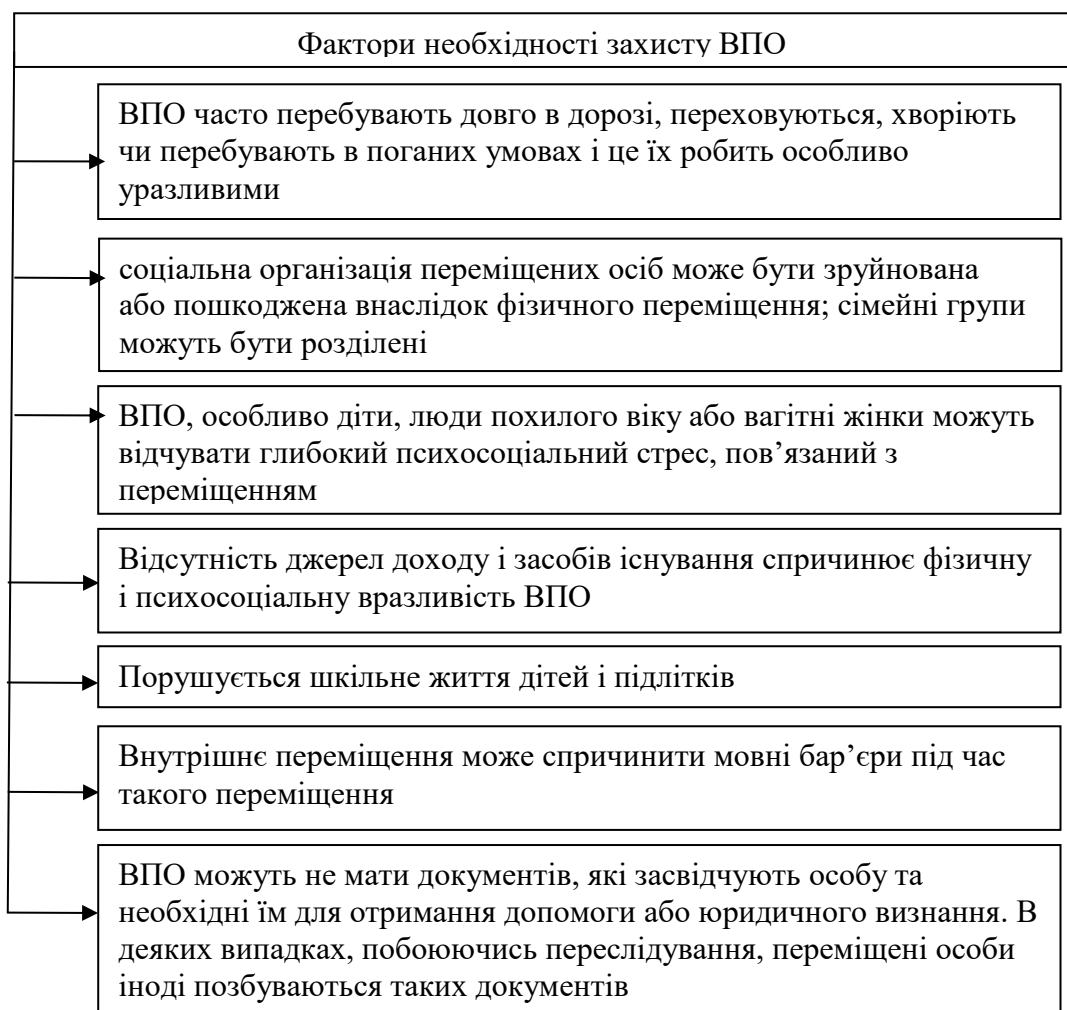


Рис.1.2. Фактори необхідності захисту ВПО

Джерело: побудовано автором на підставі [25, с.74]

Доцільно відзначити, що права та свободи внутрішньо переміщених осіб зумовлюються структурою сутнісного змісту прав людини і негативних та позитивних обов'язків країни, які впливають з функції держави стосовно їх захисту.

Якщо говорити узагальнено, то обов'язком держави щодо захисту прав ВПО є усунення перепон, що створюють значні бар'єри стосовно здійснення їх прав і свобод; облаштування можливостей для поселення у місцях нового проживання тощо.

Права та свободи ВПО можна розділити на такі групи: «права, які забезпечують нормальне фізичне існування ВПО; права в сфері безпеки; виборчі права; права у сфері адміністративних правовідносин; соціальні права; права у сфері трудових правовідносин; медичні права; освітні права; сімейні права; інші права» [31].

Коротко надамо характеристику кожному з них. Правами, які забезпечують нормальне існування особи, є:

- право на створення належних умов для постійного чи тимчасового проживання ВПО (абз. 6 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО») [36];

- право на забезпечення органами 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, а для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено (абз. 8 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО») [36].

До прав ВПО у сфері безпеки належать [25, с.89] :

- право захисту від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання (ч. 1 ст. 3 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО») [36];

- право на безпечні умови життя і здоров'я (абз. 4 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО») [36];

- право на достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я ВПО на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і

свобод (абз. 5 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» [36]).

Стосовно гарантованого виборчого права ВПО, в його якості виступає можливість реалізувати своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів, місцевих виборах та референдумах у порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 8 Закону [36]).

В сфері адміністративних відносин, права ВПО полягають у наступному (рис.1.3).

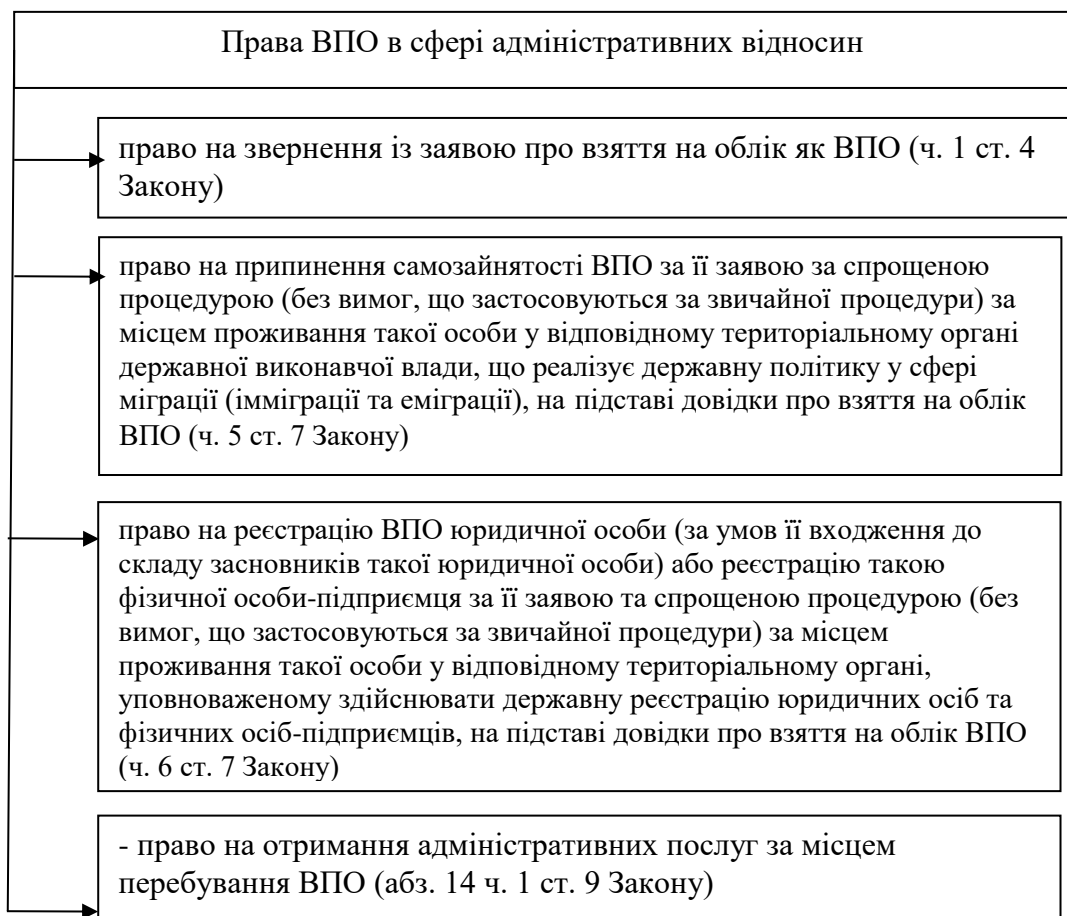


Рис.1.3. Права ВПО в сфері адміністративних відносин

Джерело: побудовано автором на підставі [36]

Таким чином, адміністративні дії, які громадяни вправі реалізувати за місцем реєстрації, ТПО можуть здійснювати за фактичним місцем проживання відповідно до спрощеної процедури на основі довідки про взяття на облік ВПО. Без неї, ВПО не мають можливості здійснювати коло не лише адміністративних, проте й прав у сфері праці та соціальних прав.

Соціальні права ВПО є дуже широкими. До них належать:

- «взята на облік внутрішньо переміщена особа має право на забезпечення допоміжними засобами реабілітації, на одержання реабілітаційних послуг відповідно до законодавства за місцем проживання (ч. 7 ст. 7 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» [36]);

- право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування (ч. 11 ст. 7 Закону [36]);

- право на оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення ВПО (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення (абз. 7 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- право на отримання соціальних послуг за місцем перебування ВПО (абз. 14 ч. 1 ст. 9 Закону [36]); безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту в разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення (абз. 16 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- отримання гуманітарної та благодійної допомоги (абз. 17 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- громадяни пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти-інваліди та інші особи, які перебувають у складних життєвих обставинах, яких зареєстровано ВПО, мають право на отримання соціальних послуг за місцем реєстрації фактичного місця проживання (ч. 3 ст. 7 Закону [36]).

В сфері праці до основного права ТПО належить право безробітних ТПО,

у яких немає потрібних документів для даних цілей за новим місцем проживання, на те, щоб її визнали за статусом безробітного за спрощеною процедурою. В такому разі при відсутності відомостей про трудову діяльність, така особа отримуватиме допомогу по безробіттю у мінімальному розмірі, який встановлено законодавством на випадок безробіття (ч. 4 ст. 7 Закону [36]).

Основними медичними правами ТПО є [25]:

- право на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством (абз. 11 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- право на надання ВПО необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я (абз. 12 ч. 1 ст. 9 Закону [36]).

Правами ТПО в сфері освіти є:

- право продовжувати здобувати певний освітній рівень на території інших регіонів нашої країни коштами держбюджету чи інших джерел фінансування (ч. 9 ст. 7 Закону [36]);

- право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади (абз. 13 ч. 1 ст. 9 Закону [36]).

В Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» [36] значна увага приділена правам ТПО в сфері сімейних відносин. Це такі права, як:

- право на єдність родини (абз. 1 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення (абз. 2 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- право ВПО на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів (абз. 3 ч. 1 ст. 9 Закону [36]).

Інші права ТПО, які встановлені «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не можна виокремити в окрему групу, оскільки для цього немає чітких критеріїв. Наведемо деякі з них:

- право на сприяння у переміщенні рухомого майна ТПО, що закріплено в абз. 9 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- право сприяння у поверненні на попереднє місце проживання (абз. 10 ч. 1 ст. 9 Закону [36]);

- право на проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до записів цивільного стану, їх поновлення і анулювання за місцем перебування (абз. 15 ч. 1 ст. 9 Закону [36]).

Таким чином, проведений аналіз прав ТПО, які закріплює Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не є вичерпним, оскільки закріпити на рівні законодавства вичерпний перелік таких прав людини є недопустимим відповідно до ст.22 Конституції України і згідно з міжнародними стандартами у сфері забезпечення прав людини.

1.3. Сутність взаємодії органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб

Держава здійснює реалізацію власних функцій через органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, які беруть участь в управлінні державою шляхом вирішення питань місцевого значення в межах діючого законодавства України.

Як відомо, основна мета діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування - служити народу України та територіальній громаді, охороняти та сприяти здійсненню реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян та людей. Належне служіння передбачає, що органи публічної влади та місцевого самоврядування повинні перебувати у постійній взаємодії з громадськістю [45]. В межах даного дослідження, під «взаємодією будемо розуміти спільну дію декількох об'єктів чи суб'єктів, при якій результат дії одного з них має вплив на інші, що призводить до зміни їх динамічної поведінки» [18]; а «громадськість - організованою сукупністю фізичних і юридичних осіб приватного права, які засадах добровільності приймають участь у процесах підготовки і прийняття органами публічної влади нормативно-правових актів, певних рішень, а також здійснюють контроль за їх виконанням, переслідуючи мету захисту прав, свобод

та законних інтересів» [24].

Таким чином, держава та громадськість перебувають у певній діалектичній єдності. Під час державотворення зазначена єдність проявляється в тому, що чим більшим розвинутиим є громадянське суспільство, тим більш демократичнішою є держава, тим більшим чином вона діє в інтересах громадськості та його інститутів громадянського суспільства. Зазначене твердження можна сформулювати навпаки, тобто, чим менш розвинена громадськість, тим сильнішою є держава, тобто вона більшою мірою має змогу обмежувати саморегулюючі та самоврядні можливості суспільства. В той же час розвиток громадянського суспільства та характер його взаємовідносин з органами державної влади перебуває в залежності від умов, в першу чергу, економічних та політично-правових, які формуються державою.

Правова та демократична держава не може існувати без розвинутого громадянського суспільства. Особливість їх взаємодії при демократичному політичному режимі виражається в тому, що громадянське суспільство підпорядковує собі державу та здійснює контроль її діяльності. Доцільно відзначити, що зв'язок громадськості з державою, її вплив на неї оснований, в першу чергу, на демократичних принципах. Вихідним з цих принципів являється принцип народного суверенітету, який розуміє під собою, що народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в суспільстві. Інакше кажучи, влада держави та її суверенітет є похідними від суверенітету народу, що громадянське суспільство здійснює формування держави задля задоволення власних потреб, а не для потреб самої держави, відповідно держава не повинна буди вищою за суспільство та покликана слугувати йому [18].

У випадку демократичної держави, громадське суспільство засобами своїх інститутів, активним чином впливає на вироблення органами державної влади політики, здійснює контроль їх публічної діяльності, фактично мотивуючи державних службовців служити інтересам громадськості.

З вказаного вище випливає, що «надзвичайно важливим є питання забезпечення органами публічної влади нашої країни ефективних форм їх

взаємодії з громадськістю, оскільки саме вони виступають в ролі важливого чинника створення умов для участі громадян у здійсненні формування і реалізації публічної політики, налагодження громадського контролю і зміцнення довіри громадськості до державних органів і органів місцевого самоврядування, тобто до органів публічної влади» [18].

Аналізуючи взаємовідносини громадськості та демократичної держави, можна сказати, що в нашій країні, на основі застосування міжнародного досвіду, в цілому вже є сформованою нормативно-правова основа взаємодії органів публічної влади з громадськістю у виробленні та реалізації публічної політики. Нормативно-правове законодавство визначає велику кількість інституційних форм участі громадян у формуванні публічної політики, прийнятті політичних та управлінських рішень і здійсненні контролю за їх виконанням.

До найбільш важливих з них можна віднести: інформування (включає в себе прес-релізи, веб-сайти прес-конференції і т.і.), можливість брати участь в виборах, мітингах, референдумах, різноманітних опитуваннях, які мають за мету з'ясувати громадську думку, індивідуальні або колективні звернення громадян, громадські слухання, круглі столи, громадські ради, громадські ініціативи, консультації з громадськістю, громадський контроль, експертизи, соціальний діалог, інноваційні веб-простори, моніторинг, електронні петиції, партнерські програми, інтернет-платформи, теле і радіодебати, «гарячі лінії» і т.і. [2, 18, 21].

Якщо говорити в загальному, то «громадська участь завжди виступає як процес двосторонньої комунікації з метою спільно виробити певну політику (план дій) та ефективні політичні та управлінські рішення, що спрямовані на вирішення суспільно важливих проблем» [21].

Залучаючи громадськість до творення публічної політики, органи публічної влади, здійснюють поглиблення процесу політичної демократизації суспільства, пришвидшують становлення соціально-правової держави, здійснюють формування правової незалежності індивіда від держави.

Сучасні інституціоналізовані практики взаємодії органів публічної влади з громадськістю у виробленні й реалізації публічної політики, включають значну

кількість форм, які в науковій літературі підрозділяються на дві основні групи (рис.1.4).

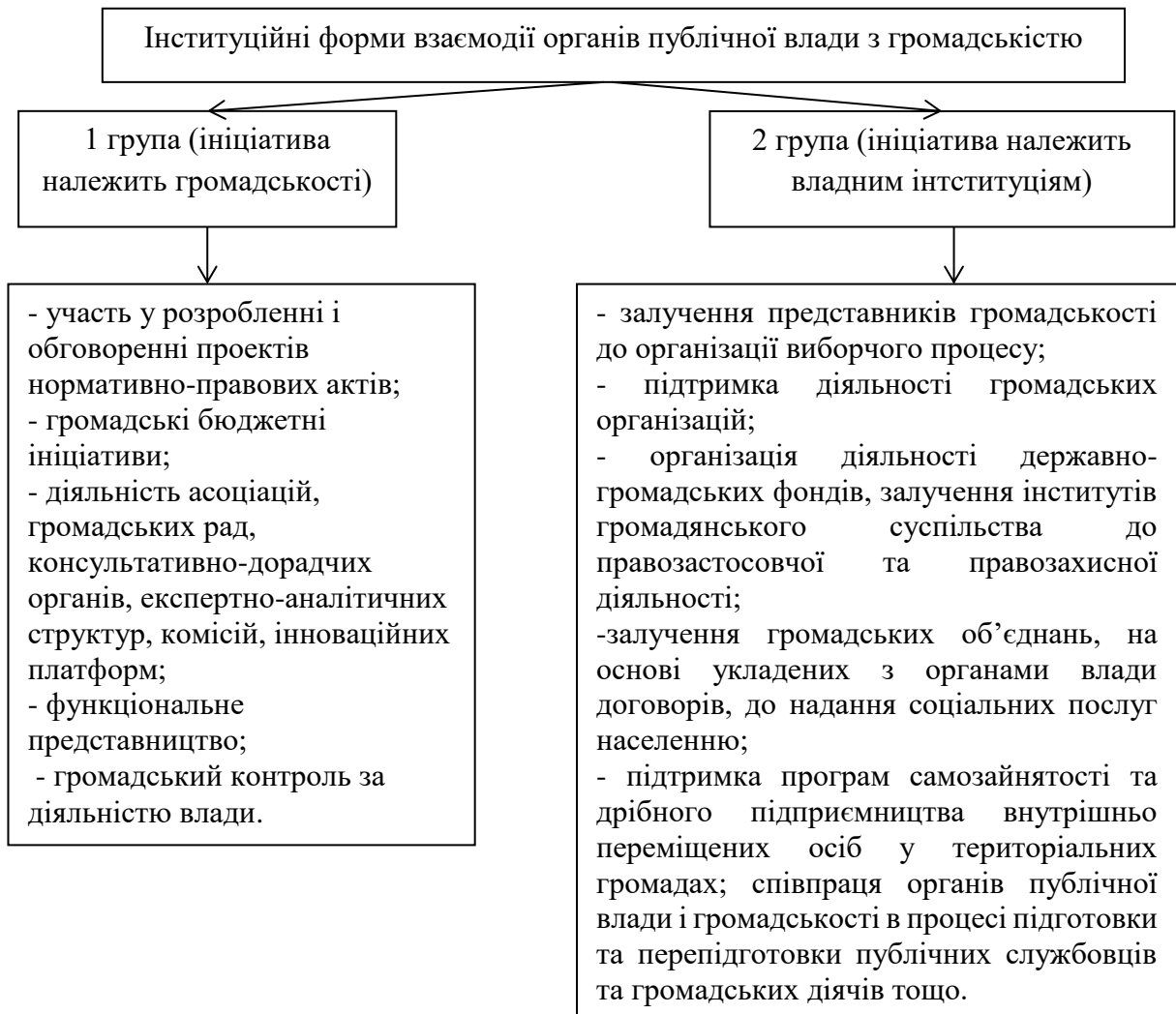


Рис.1.4.Інституційні форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю у виробленні й реалізації публічної політики

Джерело: побудовано автором на підставі [2, 21, 18]

Отже, як видно з рис.1.4, до першої групи практик інституційних форм взаємодії належать такі, де ініціатива перебуває в руках громадськості. Вони можуть набувати форм участі в розробці та обговоренні проектів законодавчих актів; громадських бюджетних ініціатив; діяльності асоціацій, громадських рад, експертно-аналітичних структур, консультативно-дорадчих органів, комісій, інноваційних платформ; функціонального представництва; громадського контролю за діяльністю органів влади і т.і.

До другої групи існуючих практик взаємодії органів публічної влади і громадянської належать форми, де вирішальна роль закріплена за владними інституціями, тобто вони можуть полягати в залученні представників громадянської до організації виборів; підтримці функціонування громадянських організацій; організації діяльності державно-громадянських фондів, залученні інститутів громадянського суспільства до правозахисної та правозастосовчої та діяльності; залученні громадянських об'єднань до надання соціальних послуг населенню, що базуються на укладених з органами влади; підтримці програм дрібного підприємництва та самозайнятості внутрішньо переміщених осіб у регіонах; співпраці органів публічної влади та громадянської під час проведення підготовки і перепідготовки публічних службовців і т.і.

Варто відзначити, у Збірнику звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадянськістю» [10], відзначено, що, незважаючи на існування значної кількості ініціатив та практик взаємодії органів публічної влади з громадянськістю, життєздатність таких практик часто залежить від лідерських якостей керівників даних органів, часто фіксується недосконалість тих чи інших форм взаємодії та й взагалі сама взаємодія зміщена більше в бік комунікації. На думку авторів даного збірника [10], взаємодія органів публічної влади з громадянськістю виявляється за такими рівнями (рис.1.5):

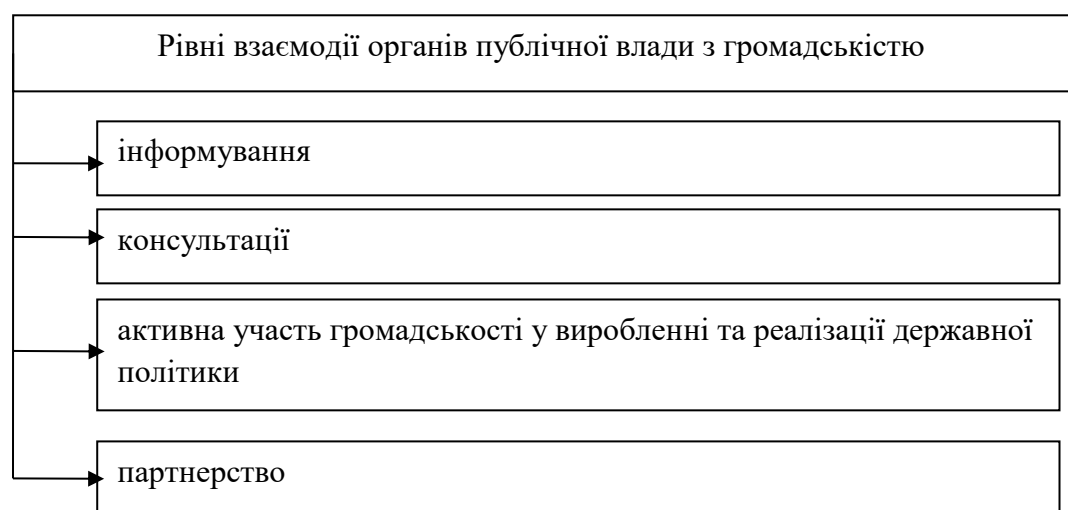


Рис.1.5. Рівні взаємодії органів публічної влади з громадянськістю

Джерело: побудовано автором на підставі [10, с.5]

Отже, інформування посягає в односторонній відносинах. При яких органи публічної влади надають інформацію громадськості про певні рішення, ініціативи та дії. Такі відносини передбачають, що за ініціативою влади або ж на вимогу громадськості (в межах доступу до публічної інформації), має бути надана інформація.

Наступний рівень, консультація – вони є двосторонньою комунікацією, під час якої органи публічної влади оприлюднюють проекти власних рішень, маючи за мету отримати коментарі, зауваження, пропозиції від громадськості, або проведення консультацій з громадськістю стосовно ходу реалізації рішень, політик, які вже впроваджуються, або впровадження яких закінчилося;

- активна участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики - це такий рівень взаємодії, під час якої органи виконавчої влади залучають представників громадськості до експертних рад, робочих груп, і т. під час вироблення проектів певних рішень. Представники громадськості - це повноправні співучасники процесу вироблення рішень та проектів;

- партнерство – такий рівень взаємодії, під час якого органи виконавчої влади і громадськість засобами власних об'єднань здійснюють взаємний обмін різноманітними ресурсами (це може бути залучення громадських об'єднань до організації надання певного виду послуг на замовлення органів виконавчої влади, надання органами виконавчої влади грантів на впровадження ініціатив громадськості і т.і.) [10, с.5].

Зрозуміло, що взаємодія публічних органів влади та громадськості повинна базуватися на діалогових формах, в іншому випадку не є можливим досягти прийняттого варіанту певного рішення, враховуючи різні інтереси. Отже, найвищою точною такої взаємодії є належна співпраця.

Таким чином, вище ми розглянули сутність взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Відзначимо, що взаємодія між органами публічної влади та громадськістю є важливим фактором у вирішенні питань, пов'язаних з тимчасово переміщеними особами (ТПО) в регіоні. Діалог та співпраця між цими

сторонами допомагають забезпечити ефективність та справедливість у вирішенні проблем, з якими стикаються ТПО. Зазначені суб'єкти мають свій механізм забезпечення прав і свобод тимчасово переміщених осіб.

Проблема переміщення в історії людської цивілізації існувала завжди. Вона відома на всіх етапах розвитку держави та міждержавних відносин, але в кожний історичний період характеризується певними ознаками, має свій зміст і форму. Особливо гостро вона відчувається в період військових дій на території певної країни [25, с.9].

Таким чином, взаємодія органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні є важливою складовою ефективного управління міграційними процесами та гуманітарними кризами. Цей процес вимагає співпраці між державними органами, міжнародними організаціями, недержавними гуманітарними організаціями та самою громадськістю.

Розглянувши загалом, які існують форми взаємодії між громадськістю та органами публічної влади, стосовно ТПО ми можемо виокремити наступні:

- створення механізмів обміну інформацією: органи публічної влади, гуманітарні організації та громадськість повинні мати можливість обмінюватися актуальною інформацією про потреби та проблеми тимчасово переміщених осіб. Це може бути здійснено через публічні засоби масової інформації, веб-сайти органів влади, гарячі телефони для допомоги тощо;

- організація консультацій та діалогу: організація консультаційних зустрічей та обговорень між представниками органів влади, гуманітарними організаціями та представниками громадськості може сприяти зрозумінню потреб та пошуку ефективних рішень;

- партнерство з гуманітарними організаціями: органи державної влади можуть встановлювати партнерські відносини з гуманітарними організаціями для спільної роботи над забезпеченням основних потреб тимчасово переміщених осіб, таких як житло, їжа, медична допомога тощо;

- громадський моніторинг: громадськість може відігравати роль моніторів,

які спостерігають за дотриманням прав та потреб тимчасово переміщених осіб. Громадські організації та активісти можуть допомагати виявляти проблеми та вносити пропозиції щодо їх вирішення;

- залучення до прийняття рішень - представники тимчасово переміщених осіб можуть бути залучені до процесу прийняття рішень, які стосуються їхнього статусу, життєвих умов та інших аспектів. Це може забезпечити більшу реалістичність та ефективність прийнятих рішень;

- освіта та свідомість - зростаюча освіченість громадськості щодо проблем тимчасово переміщених осіб може призвести до збільшення підтримки та сприяти реалізації програм і політик влади у цій сфері.

Важливо пам'ятати, що взаємодія органів публічної влади та громадськості є двостороннім процесом, який вимагає відкритості, взаєморозуміння та готовності до співпраці з усіх сторін.

Підтримка громадськістю ініціатив законодавчих органів публічної влади - вагомий показник та складник розвитку держави, оскільки думка громади, її активна позиція та розуміння соціальних, економічних, політичних процесів, які відбуваються в країні, - це показник успішного впровадження реформ.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ

2.1. Аналіз внутрішнього переміщення в Україні

Внутрішнє переміщення осіб в Україні зазвичай асоціюється з конфліктом на сході країни, який почався у 2014 році. Російська анексія Криму у березні 2014 року та подальший конфлікт у Донецькій та Луганській областях стали причиною значного внутрішнього переміщення населення. Більше мільйона людей були вимушені залишити свої домівки та переселитися в інші регіони України через конфлікт та загрозу безпеки. Однак, важливо відзначити, що перед конфліктом на сході країни також існували інші причини внутрішнього переміщення, такі як економічні труднощі, природні катастрофи тощо.

Перший досвід масового переміщення українців був пов'язаний з аварією на Чорнобильській АЕС у 1986 році, коли понад 116 тис. осіб було переселено з радіоактивно забруднених територій. Проте, ми не будемо зупинятися на цьому, а розпочнемо свій аналіз з внутрішнього переміщення осіб через агресію росії.

Відзначимо, «що станом на кінець лютого 2015 року в Україні нараховувалося 1092405 ВПО, за приблизними даними з них 20000 – були ВПО з Криму та понад 1070000 - зі Сходу України. Більш як 60% ВПО – пенсіонери, 23,1% - працездатні особи, 12,8% - діти» [26].

Станом на 2016 рік, за оцінками ООН та інших джерел, кількість ВПО в Україні внаслідок конфлікту на сході країни становила близько 1,7 млн. осіб [11]. Внаслідок локалізації конфлікту на сході України впродовж наступних 9 років, ситуація з ТПО залишалася стабільною до початку повномасштабного вторгнення росії у лютому 2022 року, яке призвело до безпрецедентної гуманітарної кризи, яка охопила всі області країни.

Перед тим, як аналізувати статистичні дані кількості ТПО, відзначимо, що

дані різних організацій значним чином різняться між собою, наприклад, Міністерство соціальної політики враховує лише офіційно зареєстрованих ТПО, у яких є відповідна довідка, в той же час Міжнародна організація з міграції (МОМ) наводить дані на підставі 12 раундів опитування.

Відповідно до даних Міністерства соціальної політики, «станом на червень 2023 року на обліку внутрішньо переміщених осіб в Україні перебуває 4871807 людей, із яких 60% - жінки, а 40% - чоловіки» [26]. Статеві-вікова структура українських ВПО за даними Мінсоцполітики наведена в Додатку А.

За оцінками МОМ, станом на 23 січня 2023 року кількість ВПО в Україні становить 5,4 млн. осіб [11]. Це менше за 5,9 млн. станом на 5 грудня 2022 р. Починаючи з серпня 2022 року, оцінювана кількість ВПО в Україні стабільно знижується (рис.2.1).

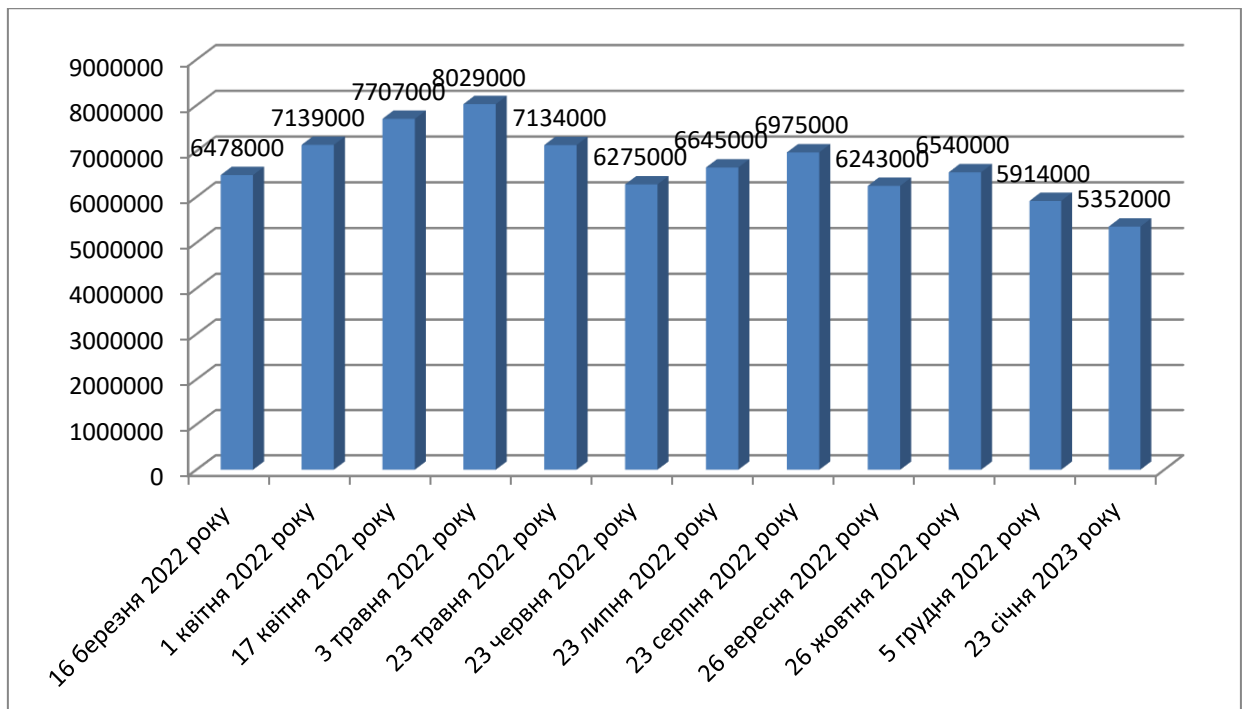


Рис.2.1. Динаміка кількості ВПО з березня 2022 року по січень 2023 року, осіб

Джерело: побудовано автором за даними [11]

Станом на 23 січня 58% усіх ВПО перебувають у цьому статусі шість або більше місяців.

На рис.2.2 наведена кількість ВПО за регіонами [11].

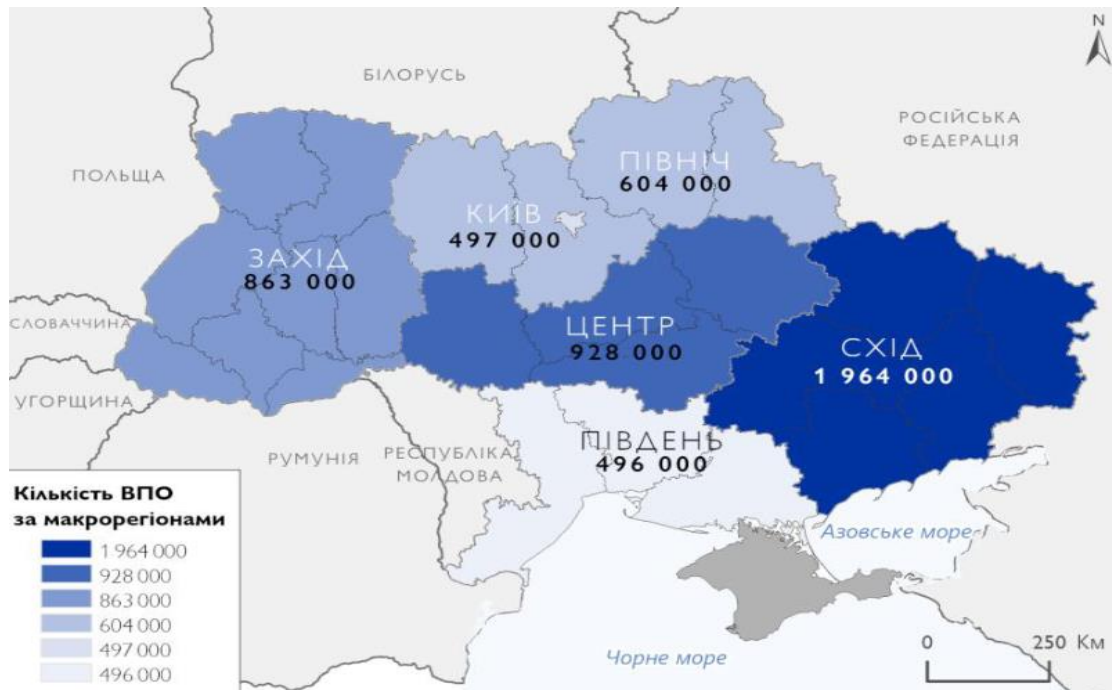


Рис.2.2. Кількість ВПО за регіонами, осіб

Джерело: [11]

На рівні макрорегіону більшість ВПО зі сходу України перемістилися до інших місцевостей у межах східних областей, Харківська область є основною областю як походження, так і переміщення.

ВПО за макрорегіонами переміщення в період з 1 квітня 2022 р. по 23 січня 2023 р. показана в Додатку Б. Переважна більшість ВПО, а саме 70%, походить зі сходу України (табл.2.1).

Таблиця 2.1

ВПО за макрорегіонами походження

Макрорегіон	% ВПО за походженням	Кількість ВПО, осіб
Схід	70%	3733000
Південь	14%	734000
Північ	6%	345000
Київ	5%	259000
Центр	3%	151000
Захід	2%	130000

Джерело: побудовано автором за даними [11]

ВПО, що перемістилися у межах сходу України, складають 37%, частка ВПО, переміщених до західної України складає 16%; центральної України - 17%. Кількість ВПО в Києві, а також на півночі та півдні України складає 9%, 11%

та 9% відповідно [11] (табл.2.2).

Таблиця 2.2

ВПО за макрорегіонами перебування

Макрорегіон	% ВПО за перебуванням	Кількість ВПО, осіб
Схід	37%	1964000
Центр	17%	928000
Захід	16%	863000
Північ	11%	604000
Київ	9%	497000
Південь	9%	496000

Джерело: побудовано автором за даними [11]

Демографічні характеристики ВПО наведені в таблиці 2.3. Таким чином, найбільшу групу ВПО складають дорослі та діти 5-17 років, літні особи, в переважній більшості, не хочуть змінювати своє постійне місце проживання.

Таблиця 2.3

Демографічний розподіл переміщеного населення

Відсоток від усіх ВПО	Усього	Чоловіки	Жінки
Немовлята (до 1 р.)	42 000	19 000	23 000
Діти до 5 р. (крім дітей до 1 р.)	284 000	132 000	152 000
Діти 5–17 р.	1 094 000	506 000	588 000
Дорослі 18–59 р.	3 072 000	1 357 000	1 715 000
Літні (60+)	860 000	380 000	480 000
Всього	5 352 000	2 394 000	2 958 000

Джерело: побудовано автором за даними [11]

В межах даного дослідження важливо дослідити потреби ВПО. Внаслідок тривалого переміщення у більшості ВПО зростає першочергова потреба у грошах (фінансовій підтримці). Також важливими є потреби у твердому паливі; інформації та зв'язку; потреби у лікарських засобах та медичних послугах. Потреба ВПО у фінансовій допомозі однаково висока в усіх макрорегіонах.

«Переважна кількість ВПО вважають, що їхнє поточне помешкання непридатне для зими (86%). Станом на 23 січня 2023 р. більше половини усіх ВПО (60%) проживають в орендованих помешканнях, а ще 21% мешкають у друзів або родичів. 3% ВПО по всій країні мешкають у центрах колективного

проживання на заході та в центрі України» [11].

Загалом 15% ВПО не орендують або не платять за помешкання. Примітно, що всі ВПО у Києві відповіли, що винаймають чи іншим чином сплачують за житло. Однак у Києві також найбільша частка ВПО, які не мають достатньо коштів для сплати за житло до кінця зими (52%) [11].

Війна значним чином вплинула на джерела доходів ВПО. Для 30% ВПО основним джерелом доходу є заробітна плата, 24% - соціальні виплати для ВПО (рис.2.4).

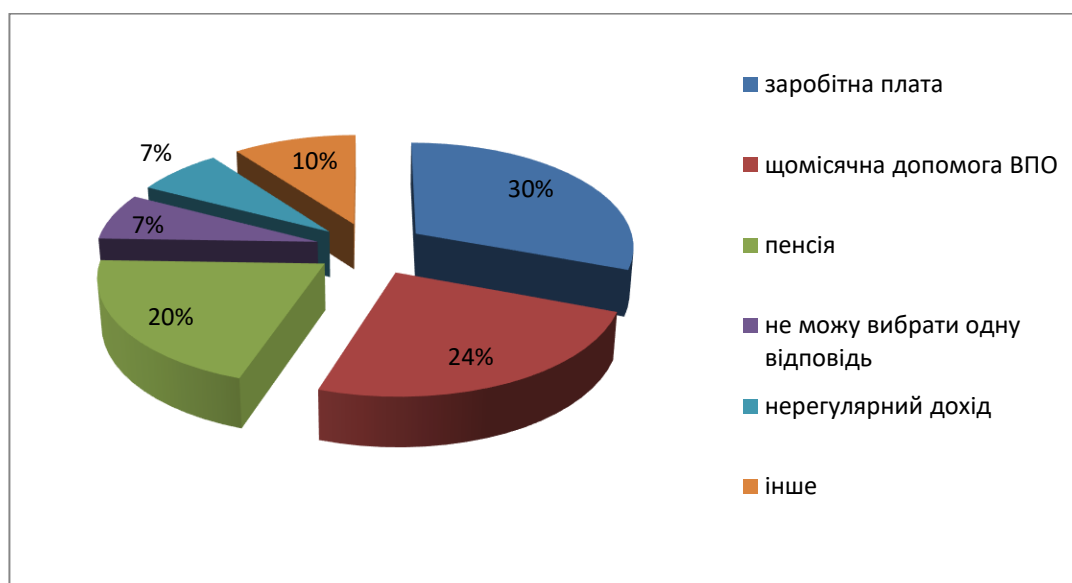


Рис.2.4. Джерела доходів ВПО

Джерело: побудовано автором за даними [11]

Переважає більшість ВПО, які покладаються на соціальну допомогу, мають сукупний дохід домогосподарства, поділений на кількість членів домогосподарства, в розмірі 2500 грн. або менше [11].

Отже, з проведеного дослідження можна зробити висновки, що, незважаючи на скорочення кількості ВПО, їх потреби є високими, особливо гостро стоїть потреба у фінансовій підтримці, забезпеченні твердим паливом у зимовий період, потреба у зв'язку тощо; у медичних послугах.

2.2. Дослідження функцій органів державної влади стосовно внутрішньо переміщених осіб

В попередньому підрозділі даної кваліфікаційної роботи ми розглянули групи органів публічної влади, що здійснюють свою діяльність в напрямку захисту прав і свобод ТПО. В подальшому зупинимось на дослідженні їх функцій.

Серед органів публічної влади, які здійснюють забезпечення прав і свобод ТПО, особливе місце належить Верховній Раді України, діяльність якої полягає у прийнятті законодавчих актів з метою формування правового статусу ТПО та вирішення проблем, які можуть виникнути з його реалізацією, що, зокрема, визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Президент України, згідно зі ст.93 Конституції України наділений правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді, до того ж, законопроекти, що визначені ним як невідкладні, парламент розглядає позачергово, що є вкрай важливим для формування державної політики щодо забезпечення прав ТПО.

Доцільно відзначити, що статтею 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» визначено, що Президент України утворює у разі потреби військово-цивільні адміністрації, чий повноваження вже безпосереднім чином пов'язані із забезпеченням прав внутрішньо переміщених осіб[38].

Повноваження Президента України полягають у виданні указів, розпоряджень і доручень з питань забезпечення прав і свобод ТПО, що передбачає мету деталізації та уточнення законів в даній сфері чи врегулюванні моментів, які залишились поза увагою законодавства. В своїй діяльності Президент має реагувати на звернення громадян, особливо у напрямку порушення прав ТПО. Отже, предметом особливої уваги Президента України є гарантування прав та свобод ТПО, внаслідок об'єктивних причин, наявності політико-правових питань, які вимагають його першочергової участі [17].

Зокрема, він активізує гарантування прав та свобод ТПО, стимулюючи

діяльність, наприклад, органів виконавчої влади.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [36] визначені повноваження Кабінету Міністрів України з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (рис.2.5).

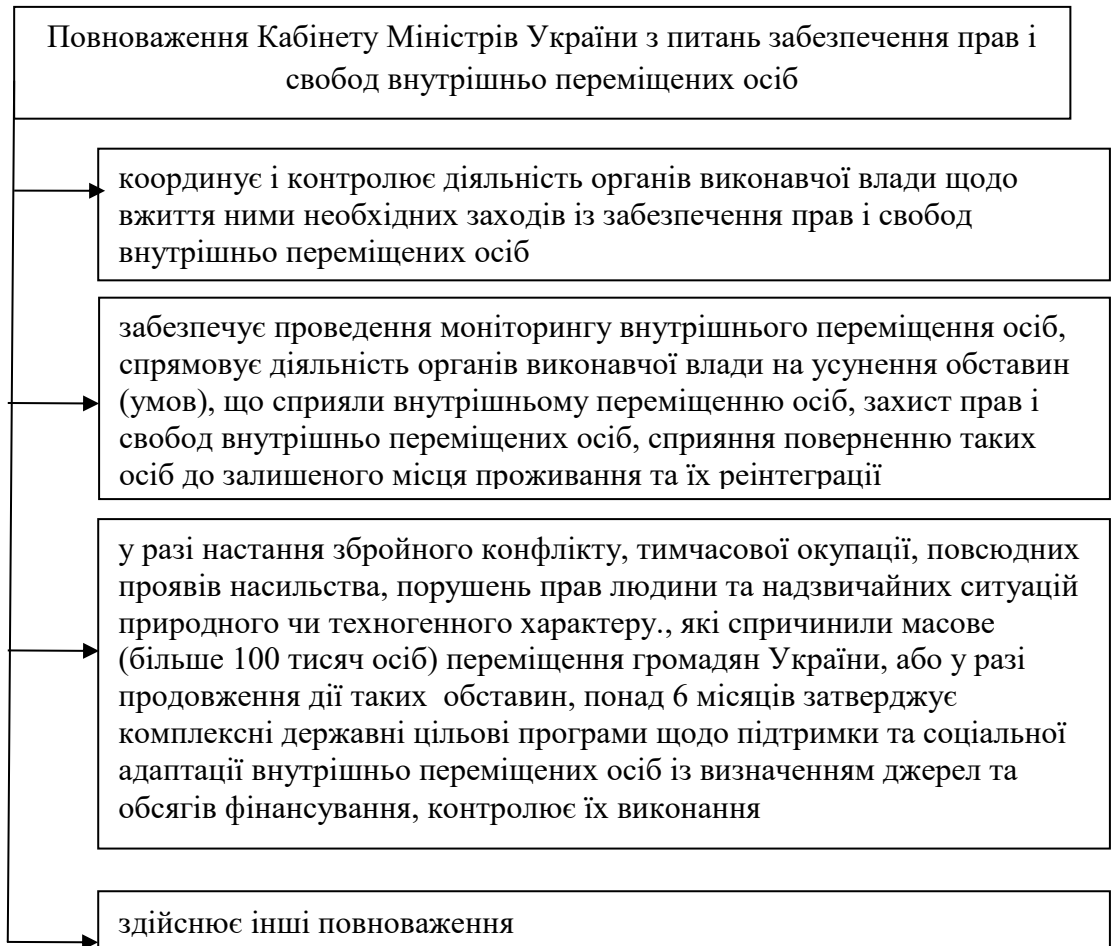


Рис.2.5. Повноваження Кабінету Міністрів України з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб

Джерело: побудовано автором на підставі [36]

Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади України, згідно зі ч. 3 і 9 ст. 4, ч. 2 ст. 4-1, п. 2 ч. 1, ч. 8 і 9 ст. 7, ст. 10 і 17 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [36] координує та контролює діяльність інших органів виконавчої влади стосовно вжиття заходів із забезпечення прав і свобод ТПО, спрямовує їх діяльність на захист їх прав і свобод, на усунення обставин, які призвели до внутрішнього переміщення, сприяє поверненню та реінтеграції, до того ж, здійснює

відслідковування внутрішнього переміщення, затверджує та контролює виконання комплексних державних цільових програм стосовно підтримки і соціальної адаптації ТПО з зазначенням джерел та обсягів фінансування і т.і.

До спеціальних органів публічної влади, які функціонують в напрямку забезпечення прав і свобод ТПО Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [36] безпосередньо визначені: Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій, Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти та науки України, Міністерство охорони здоров'я, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної влади та їх посадові особи.

Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованих територій України та прилеглих до них територій, допомогу ВПО, громадянам України, які перебувають на деокупованих територіях, на територіях, які тимчасово окуповані, українським біженцям за кордоном і насильно депортованим громадянам України.

З початку повномасштабного вторгнення росії однією з основних місій Мінреінтеграції є - гуманітарне реагування на проблеми людей, які є постраждалими внаслідок війни [27]. В першу чергу, йдеться про внутрішньо переміщених осіб і мешканців прифронтових територій.

Державна міграційна служба України, відповідно до положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [36] здійснює сприяння возз'єднанню сімей ТПО, надаючи інформацію особі ТПО про місце фактичного перебування її членів сім'ї.

Якщо буде виявлено випадок повідомлення ВПО неправдивих відомостей та/або подані недійсні чи підроблені документи, скоєно кримінальне правопорушення або співучасть у ньому, виїзд особи на постійне місце проживання за кордон, Служба повідомляє протягом одного робочого дня орган, що видав довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, про такі

факти. Якщо у особи відсутні документи, що її посвідчують, та підтверджують громадянство, Державна міграційна служба України «здійснює ідентифікацію внутрішньо переміщеної особи; забезпечує оформлення, видачу, обмін, продовження строку дії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщеної особи» [36].

Зокрема, Міністерство охорони здоров'я здійснює забезпечення організації надання медичної допомоги і медичного обслуговування, здійснення комплексних заходів стосовно санітарно-епідеміологічної безпеки населення та карантинних заходів за місцем фактичного перебування ТПО.

До основних функцій Міністерства соціальної політики у напрямку забезпечення прав та свобод ТПО належать наступні (рис.2.6).

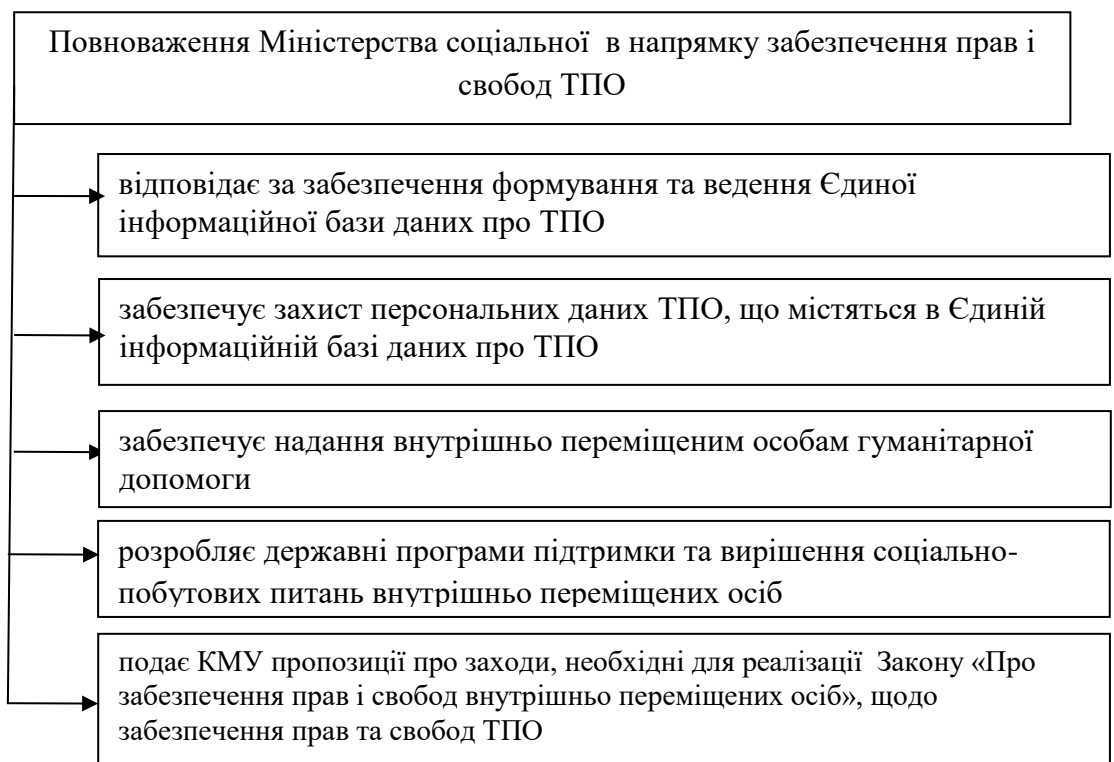


Рис.2.6. Повноваження Міністерства соціальної в напрямку забезпечення прав і свобод ТПО

Джерело: побудовано автором на підставі [36]

«Державна служба у справах дітей координує та методологічно забезпечує діяльність органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування стосовно соціального захисту ТПО дітей-сиріт та дітей, які позбавлені батьківського

піклування, слідкую за дотриманням законодавства при встановленні опіки або піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, їх усиновлення, проводить роботу з соціальної підтримки сімей ТПО з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу» [36].

Міністерство освіти та науки України в напрямку забезпечення прав і свобод ТПО наділено такими повноваженнями, як:

- створення умов для отримання громадянами всіх ступенів освіти, враховуючи відомості стосовно ВПО;

- здійснення координації діяльності органів виконавчої влади, метою чого є забезпечення реалізації права на освіту ТПО;

- координація діяльності місцевих органів управління освітою в напрямку формування оптимальної мережі навчальних закладів та забезпечення створення оптимальної кількості професійно-технічних навчальних закладів з метою задовольнити освітні потреби населення, враховуючи потреби ТПО;

- формування кожного року пропозицій та доведення до підпорядкованих закладів освіти державного замовлення на підготовку наукових та науково-педагогічних працівників, на перепідготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації для потреб держави, враховуючи кількість ТПО.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій забезпечує здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, евакуації населення, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації.

З врахуванням того, що реалізація прав ТПО відбувається за місцем проживання, найбільш активно відбувається взаємодія з місцевими органами державної влади. Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені також в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [36] (рис.2.7).



Рис.2.7. Повноваження місцевих державних адміністрації в напрямку забезпечення прав і свобод ТПО

Джерело: побудовано автором на підставі [36]

Отже, як видно з рис .2.7, місцеві державні адміністрації забезпечують тимчасове проживання (перебування) і надання в тимчасове користування житла ТПО, надання медичних послуг, надання допомоги з переміщенням рухомого майна внутрішньо переміщених осіб, набуття внутрішньо переміщеними особами прав на земельні ділянки, влаштування дітей в заклади освіти, забезпечення соціального захисту дітей-ТПО і здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки і піклування та інші.

Згідно з Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [38] вони не мають на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування, але при цьому в місцях, де вони утворені, військово-цивільні адміністрації виконують і повноваження місцевих органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування.

Допоміжні органи публічної влади також важливі для забезпечення прав і свобод ТПО, оскільки мають змогу відновлювати або захищати права та свободи ТПО з боку тих органів публічної влади, які були зобов'язані їх забезпечувати.

Важлива роль у відновленні порушених чи обмежених прав ТПО належить органам судової влади. Зокрема, Конституційний Суд України здійснює конституційне судочинство, об'єктом якого є, наприклад, конституційно-правовий статус людини і громадянина, в тому числі ТПО. Наприклад, реалізуючи функцію конституційного контролю, Конституційний Суд України безпосереднім чином впливає на гарантування у законодавстві прав і свобод ТПО. Важливою функцією Конституційного Суду України є розгляд скарг, результатом чого може бути поновлення прав та свобод ТПО [25].

Загальні суди реалізують функцію правосуддя у кримінальних, адміністративних, цивільних і господарських справах, здійснюють забезпечення прав і свободи ТПО. Законом України «Про судоустрій та статус суддів» [39] передбачено, що на суди покладена функція захисту, відновлення, зокрема прав та свобод ТПО.

До одного з найбільш важливих суб'єктів у сфері забезпечення реалізації прав та сово бо ТПО є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини,

який наділений широкими повноваженнями. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», він, отримавши дані про факти порушень прав та свобод людини має можливість відреагувати на них такими двома видами актів: конституційним поданням або конституційним зверненням (ст. 15 і 16) [40].

Відповідно до п.10 ч. 1 ст. 13 Закону [40], Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, передбачаючи мету захистити права і свободи людини та громадянина, особисто або за допомогою представника наділений правом звернення до суду (для захисту прав та свобод тих осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність не здатні самі захистити себе), приймати участь у розгляді справ у суді за власними позовами та вступати у справи за позовами інших осіб на всіх стадіях судового розгляду, а також ініціювати перегляд судових рішень.

Таким чином, органи публічної влади відіграють важливу роль у роботі з ТПО. Ці органи виконують різноманітні функції, спрямовані на захист прав та інтересів ТПО, забезпечення їх соціально-економічної інтеграції, надання допомоги та захисту: забезпечення та захист прав ТПО, забезпечення соціально-економічної підтримки, координація та співпраця розробка відповідної політики та законодавства у даній сфері; моніторинг та звітність; розвиток партнерств; надання гуманітарної допомоги.

Ці функції можуть змінюватися в залежності від конкретних умов країни та її законодавства, а також від рівня розвитку системи публічної влади та соціально-економічної ситуації.

2.3. Основні аспекти та проблеми взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні

Органи публічної влади та органи місцевого самоврядування формують різноманітні підходи до формування політики у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб. Існують різноманітні спеціальні інтеграційні програми, що

стосуються різних аспектів інтеграції ВПО; заходи та програми в різних сферах, зокрема, це можуть бути програми стосовно доступу до житла, сприяння працевлаштуванню, соціального захисту тощо; програми сприяння інтеграції ВПО на місцевому рівні. На рівні окремих регіонів демонструється комплексне та цілісне бачення у вирішенні проблем ТПО, в певних регіонах країни здійснюються тільки фрагментарні або одноразові заходи, наприклад подарунки для дітей ТПО або безкоштовне харчування, вони в більшій мірі пов'язані з соціальним захистом населення, яке його потребує, а не довготривалою політикою.

Основна проблема на рівні регіонів полягає в тому, що наявною є відсутність ініціативності та мотивації до вжиття заходів щодо посилення інтеграції ВПО; відсутня стабільна комунікація з органами публічної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами місцевого самоврядування та ТПО; нестача коштів та низька спроможність органів місцевого самоврядування впливати на інтеграцію ТПО [32, с.132].

Відзначимо, що децентралізація влади суттєвим чином не вплинула на мотивацію органів місцевого самоврядування стосовно вирішення питань ТПО, оскільки відчувається гостра нестача власних фінансових ресурсів та дотацій держави. Органи місцевого самоврядування неактивно проводять заходи нематеріальної підтримки ТПО, тобто така підтримка в більшій мірі здійснюється на загальних засадах.

В певній мірі делегування повноважень від органів публічного управління органам місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг, зокрема послуг реєстрації місця проживання, реєстрації юридичних та фізичних осіб, видачі паспортних документів; реєстрації актів цивільного стану, розв'язання земельних питань значно розширили їх можливості у забезпеченні прав ТПО, проте все ж таки лишаються проблеми нестачі коштів та бюрократичні процедури на рівні органів публічної влади.

Існує неоднозначність в питанні формування місцевих бюджетів, тому що наявна відсутність балансу між обсягами повноважень та ресурсами для того,

щоб їх реалізувати. Відзначається фрагментарність політики у сфері інтеграції ТПО на місцевому рівні, внаслідок нестачі досвіду та експертної підтримки. Доцільно в подальшому посилювати спроможності органів місцевого самоврядування в оцінці та врахуванні різниці обставин, в яких перебувають ТПО, специфічних проблем, які потребують свого вирішення. Це надасть можливості до удосконалення та гармонізації фрагментарної політики у сфері ТПО на рівні регіонів, що виникла внаслідок відсутності досвіду та підтримки експертів.

Органи місцевого самоврядування здійснюють облік ТПО, аналіз їх динаміки. Для пересічного громадянина існує думка, що центральні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування мають відповідати за ТПО, варто відзначити, що на політико-правовому рівні вони мають відповідати взагалі за кожну людину, в свою чергу ТПО – це повноправні громадяни в громаді, її частина, хоча і з великою кількістю проблем.

Існують і протилежні погляди на питання забезпечення осіб ТПО, тобто ця функція покладена на державу, а органи місцевого самоврядування мають надавати сприяння ТПО у випадку гарантованої допомоги держави з наданням фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування.

Неоднозначно оцінюється і діяльність держави стосовно забезпечення прав ВПО та осіб, які постраждали через збройну агресію загалом. Робиться акцент, що держава через публічні органи повинна самостійно здійснювати більше позитивних дій на користь ТПО. Існує думка, що держава на безпідставній основі переклала відповідальність на громади, тобто можна прийти до висновку, що існує нерозуміння значення та цілей політики у сфері інтеграції ТПО. Простежується перекладання відповідальності на публічні органи влади та нечітке розуміння відповідальності місцевого самоврядування за вирішення проблем ТПО, в той час як ця категорія осіб – це важливий ресурс громади, що працює та сплачує податки до бюджету місцевого рівня, приймає участь у розвитку певної громади.

Доцільно відзначити, що громади володіють досвідом реалізації

регіональних та державних програм підтримки ТПО, наприклад, у сфері охорони здоров'я, наданні соціальних послуг, створення містечок модульного типу тощо. Самі органи місцевого самоврядування позитивним чином оцінюють ефективність реалізації державних програм для підтримки ТПО, проте відзначають необхідність їх подальшого удосконалення.

Потреби та інтереси ТПО у громадах вивчаються у громадах переважним чином засобами взаємодії з громадськими організаціями, що представляють інтереси ТПО, проводяться засідання та наради, круглі столи, конференції, публічні заходи для обговорення питань вирішення проблем ТПО.

Самі ТПО мають можливість використовувати наступні правові засоби участі у місцевому самоврядуванні: подання електронних петицій, громадські консультації та слухання, реалізація права на звернення. Однак ТПО такі форми участі не можуть ініціювати, а можуть долучитися тільки на рівні з іншими мешканцями громади. ТПО можуть використовувати тільки окремі засоби впливу на органи місцевого самоврядування опосередкованим впливом через взаємодію з громадськими організаціями та безпосереднім чином через координаційні ради ТПО. Проблема полягає в тому, що мешканці практично не освідомлені з діючими в громадах інструментами локальної демократії.

ВПО мають змогу отримувати соціальні та адміністративні послуги на загальній основі, органами місцевого самоврядування практично не використовується індивідуальний підхід до ТПО, такі послуги надаються, без врахування специфіки їх становища, за винятком хіба що застосування позитивних дій в напрямку надання освітніх послуг для ТПО - позачергового зарахування до освітніх закладів та надання путівки до оздоровчих таборів.

Організація відпочинку та дозвілля здійснюється для всього населення громади на рівних умовах, однак органам місцевого все ж таки потрібно реалізовувати додаткові заходи для інформування, створення умов і залучення до них ТПО, проте, за даними експертів, наразі практично не реалізовано жодних культурних, просвітницьких програм, що впливатимуть більше ефективну інтеграцію ТПО. Відсутні також програми розвитку молодіжних активностей,

вимагає особливої уваги розвиток соціального підприємництва, серед набувачів яких можуть бути ТПО [32, с.133].

Доцільно розвивати практику укладання договорів про співпрацю територіальних громад, маючи за мету реалізувати єдиний, комплексний підхід до вирішення проблем ТПО та їх інтеграцію в громади, підвищення якості надання їм послуг. Метою таких договорів може бути реалізація спільних цільових проектів – тобто заходів, які здійснюватимуть органи місцевого самоврядування коштами місцевих бюджетів або інших джерел.

Отже, на основі наведеного вище, ми можемо визначити основні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань ТПО:

- не відбувається реалізація можливостей органів місцевого самоврядування в повному обсязі в сфері інтеграції ТПО;
- не вистачає розуміння цілей інтеграції ТПО та ініціативи, не розуміння відповідальності; переважає тенденція перекладення відповідальності за інтеграцію ТПО на публічні органи влади;
- тимчасово переміщені особи сприймаються як додаткове навантаження, а не як перспектива для громади;
- реалізація проектів і програм на користь ТПО зосереджена на нестачі фінансових ресурсів та неготовності вживати потрібні в даному напрямку заходи, якщо держава не буде здійснювати дотації до бюджету місцевого рівня;
- не використовується індивідуальний підхід і практично не використовуються позитивні дії, які передбачають мету збалансувати становище ТПО в громаді.

Розглянувши сучасний стан вирішення питань ТПО та проблеми в досліджуваній сфері, ми можемо виокремити наступні напрямки вдосконалення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в даній сфері (рис.2.8).



Рис.2.8. Напрямки вдосконалення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в сфері вирішення проблем ТПО

Джерело: побудовано автором на підставі [32]

Стосовно проблем взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань ТПО, то вони полягають у наступному:

1. Наявна недостатня інформаційна відкритість: відсутність відкритого доступу до інформації про плани, програми та рішення щодо ТПО може викликати недовіру громадськості. Важливо, щоб громадськість мала

можливість брати участь у дискусіях та моніторити вплив державних дій на ТПО.

2. Відсутність консультацій з громадськістю: прийняття рішень щодо ТПО без залучення громадськості може призвести до неправильної оцінки потреб та інтересів ВПО. Громадськість може мати важливі знання та ідеї, які допоможуть зробити більш ефективні рішення.

3. Конфлікт інтересів: може виникати конфлікт інтересів між різними органами влади, громадськістю та іншими зацікавленими сторонами, які можуть уповільнити прийняття рішень і спричинити непорозуміння.

4. Нестача координації: недостатня координація між різними органами влади може призвести до дублювання зусиль, невикористання доступних ресурсів та загального хаосу у вирішенні проблем ТПО.

5. Бюрократичні перешкоди: велика кількість адміністративних процедур та бюрократичних перешкод може ускладнювати доступ ТПО до послуг, допомоги та захисту.

6. Недостатність ресурсів: нестача фінансування та людських ресурсів може призвести до недостатнього надання послуг та підтримки ТПО, що ускладнює їх інтеграцію та відновлення.

7. Відсутність механізмів зворотного зв'язку: важливо мати механізми, які дозволяють громадськості висловлювати свої погляди, висувати пропозиції та надавати зворотний зв'язок органам влади. Це допомагає покращити якість прийнятих рішень.

8. Політична нестабільність: політична нестабільність може призвести до змін у пріоритетах та стратегіях щодо ТПО, що може вплинути на їхню підтримку та захист.

Для вирішення цих проблем важливо забезпечити відкриту комунікацію, залучення громадськості до прийняття рішень, підвищення координації між органами влади та залученими сторонами, а також створення ефективних механізмів моніторингу та звітності.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРШЕННІ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В РЕГІОНІ

3.1. Обґрунтування доцільності створення Рад ВПО в регіонах з метою посилення участі тимчасово переміщених осіб у демократичних процесах місцевого самоврядування

Внаслідок збройної агресії росії проти України, як вже було відзначено в попередніх розділах даної магістерської кваліфікаційної роботи, виникла велика кількість внутрішньо переміщених осіб, що відповідно потребувало створення певних органів влади, установ, організацій, які б допомагали забезпечувати права та інтереси ВПО.

Зокрема, для реалізації регіональної політики стосовно ВПО були створені ради ВПО, а саме для сприяння їхній адаптації та інтеграції у приймаючі громади. Відзначимо, що ідея їх створення виникла задовго до повномасштабного вторгнення, а механізм їх створення було розроблено благодійним фондом «Стабілізейшен Суппорт Сервісез». Наразі такі ради функціонують за підтримки програми «Єднання заради дії», реалізація якої здійснюється міжнародною організацією IREX в Україні спільно з фондом та за підтримки Державного департаменту США. В межах зазначеної програми створюються нові й нові ради ВПО в різних містах України.

Доцільно вказати, що діяльність таких рад вже врегульована на законодавчому рівні, Кабінетом Міністрів України була ухвалена Постанова «Про затвердження Типового положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб» від 4 серпня 2023 р. № 812 [47]. Більше детально на регулюванні діяльності Рад ВПО ми зупинимося в наступному підрозділі роботи.

Ради ВПО – це консультативно-дорадчі органи, які повинні забезпечувати ефективний захист та підтримку переселенців на місцевому рівні. До складу ради

входять ВПО, а також представники громадських організацій, що репрезентують спільноту переселенців і діють у їхніх інтересах:

- «надають сприяння у взаємодії з місцевими органами влади і партнерами міжнародного рівня;

- озвучують потреби ВПО та їхні пропозиції стосовно інтеграції, реалізації прав і участі в громадському житті;

- допомагають у розвитку культури діалогу між переселенцями і громадами» [47].

Таким чином, Рада ВПО – це новий механізм взаємодії громади, влади та переселенців. Доцільно визначити мету створення Рад ВПО (рис.3.1).

Отже, серед основних завдань Рад ВПО можна виокремити найбільш головне – сприяти забезпеченню соціального захисту ВПО, їх влаштуванню на роботу, забезпеченню житлом, надання правової, медичної, психологічної тощо допомоги.

Саме завдяки Радам ВПО, тимчасові переселенці можуть ефективним чином взаємодіяти з владою регіону (громади), в якому вони нині мешкають. Відповідно, особи, які внаслідок війни змушені були виїхати в інших регіон нашої країни, мають змогу стати повноцінними учасниками громадського та економічного життя в містах, селах, в яких вони оселилися нині. Задля цього і функціонує ефективний механізм – ради внутрішньо переміщених осіб при місцевих органах влади.

Ради ВПО шукають системні розв'язання проблем тимчасових переселенців, пропонують їх місцевій владі, приймають участь у розробці спільних рішень. Надають рекомендації, як влада може допомогти ВПО якомога швидшій інтеграції в громаду, ефективно забезпечити їх житлом та всім необхідним для життя та діяльності. Ради надають консультації міжнародним організаціям, які допомагають Україні загалом та тимчасовим переселенцям, зокрема. Тимчасові переселенці завдяки радам отримують інформацію про можливості розміщення та влаштування на роботу, про доступ до соціальних послуг, способи залучення до життя громади і т.і [51].



Рис.3.1. Мета створення Рад ТПО

Джерело: побудовано автором на підставі [9, 51]

Відзначимо, що повноцінні Ради ВПО необхідні на рівні області (при обласній військових адміністраціях), крім того у великих містах та громадах. Якщо громада мала – налічує кілька тисяч мешканців – буде достатньо одного радника голови з питань тимчасово переміщених осіб. Якщо буде здійснюватися

узгодження всіх дій та відбуватиметься обмін доступом, то і буде забезпечено ефективний механізм рад ВПО.

В майбутньому рекомендується створення всеукраїнської ради ВПО, до складу якої увійдуть ради всіх регіонів, які делегують своїх представників. Всеукраїнська Рада ВПО вже буде взаємодіяти з владою на рівні парламентських комітетів та міністерств, зможе вносити пропозиції стосовно зміни законодавства, пропозиції стратегічних рішень, що надасть можливість покращити становище тимчасових переселенців в Україні.

До початку повномасштабної війни ради ВПО створювалися переважним чином у східних регіонах, наприклад Харкові, Краматорську, Кривому Розі, Запоріжжі тощо. Зараз, при підтримці програми «Єднання заради дії» [9], відповідні Ради з'являються в багатьох областях нашої країни, оскільки тимчасово переміщені особи мешкають нині в усіх її куточках. За допомогою Рад ВПО громада стає сильнішою, вони допомагають місцевій владі краще зрозуміти потенціал та потреби переміщених осіб, а останнім, відповідно, ефективним чином інтегруватися в громаду та захищати свої права.

За даними Благодійного фонду «Стабілізешен Суппорт Сервісез», по всій Україні вже функціонує більш, як 60 рад ВПО [9].

Станом на сьогодні, в усіх регіонах нашої країни, де вже функціонують ради ВПО, переселенцям вже надана істотна допомога у пошуку житла, наприклад, на Луганщині, і після початку повномасштабного вторгнення, рада ВПО приймала участь в евакуації людей; в Харкові за допомогою ради ВПО було створено центр соціально-психологічної реабілітації молоді, організована цілодобова телефонна лінія допомоги; у Запоріжжі за допомогою дій представників ради ВПО діти переселенці були включені в програми «Діти Запоріжжя», відповідно наразі отримують додаткову допомогу; в Кривому Розі рада ВПО надавала допомогу в розміщенні тимчасових переселенців з будиночків модульного типу у більш комфортні помешкання [51].

Можна навести значну кількість прикладів, коли за допомогою рад ВПО була надана реальна медична допомога, забезпечення транспортом, створені

робочі місця для тимчасово переміщених осіб; залучені міжнародні організації, фонди та інвестори до вирішення питань ТПО. Відзначимо, що в Києві діють Ради ВПО на рівні районів міста.

3.2. Нормативно-правова основа для створення Рад ВПО в регіонах

Наразі Кабінетом Міністрів України вже прийнято Постанову «Про затвердження Типового положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб» [47], документ був розроблений Міністерством реінтеграції на виконання Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року.

Постановою КМУ «Про затвердження Типового положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб» від 4 серпня 2023 р. № 812 [47] рекомендовано:

– «обласним, міським, районним військовим адміністраціям до 1 вересня 2023 року утворити Ради з питань ВПО та затвердити положення про зазначені ради з урахуванням Типового положення;

– органам місцевого самоврядування утворити Ради з питань ВПО та затвердити положення про такі ради» [47].

Згідно з п.9 ч.1 ст.39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [45], їх голови, маючи за мету сприяти реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій, створюють дорадчі, консультативні і інші допоміжні органи, комісії і служби, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також встановлюють їх завдання, функції та склад.

Згідно з ч.6 ст.10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44], з метою здійснення власних повноважень сільські, селищні, міські, районні, обласні ради мають змогу створювати консультативно-дорадчі органи.

Відповідно до п.2 ст.28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [45], з метою здійснення наданих повноважень, місцеві державні адміністрації наділені правом залучення консультативно-дорадчих органів, які

створюються при органах державної влади та органах місцевого самоврядування та представляють інтереси громадян, до аналізу регуляторного впливу актів та виконання заходів із відстеження їхньої результативності.

Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №2263 від 11.12.1999 р., а саме п.43, визначає, що з метою сприяння здійсненню повноважень місцевої держадміністрації її голова:

- утворює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (ради, колегії, робочі групи тощо);

- визначає їх завдання, функції і персональний склад.

Порядок проведення консультацій з громадськістю щодо питань формування і реалізації державної політики затверджений Постановою КМУ №996 від 3.11.2010 р., встановив, що консультації з громадськістю мають наступну мету:

- залучити громадян до участі в управлінні державними справами;

- надати можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади;

- забезпечити гласність, відкритість та прозорість діяльності цих органів.

Основним змістом консультацій з громадськістю є питання, які відносяться до суспільно-економічного розвитку, реалізації і захисту прав та свобод громадян, задоволення економічних, політичних, культурних соціальних і інших інтересів громадян. Організація проведення даних консультацій з громадськістю повинна здійснити сприяння на:

- налагодження системного діалогу із громадськістю;

- підвищення якості підготовки рішень з важливих життя держави та суспільства, враховуючи при цьому громадську думку;

- створення умов для участі громадян у розробці проектів рішень.

Доцільно відзначити, що Операційний план реалізації у 2023-2025 роках Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року [37], яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів № від 7 квітня

2023 р. № 312-р., визначив одним з завдань підтримку створення консультативних органів з метою залучення ТПО до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В ньому також відзначено, що Ради ТПО можуть створюватися як консультативно-дорадчі органи відповідно до аналогії Молодіжної ради або координаційної групи з метою сприяти участі ВПО у формуванні і реалізації державної і місцевої політики [37].

Ради ВПО, здійснюючу свою діяльність, повинні ґрунтуватися на Конституції та законах України, указах Президента і постановах Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, рішеннями органів місцевого самоврядування (місцевих державних адміністрацій), при яких вони є створеними, а також Положенням про Раду ВПО.

Типове положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб регулює завдання, особливості створення та діяльності Рад ТПО, її склад та повноваження членів, особливості припинення діяльності.

Розглянемо основні етапи створення Ради ТПО (рис.3.2).

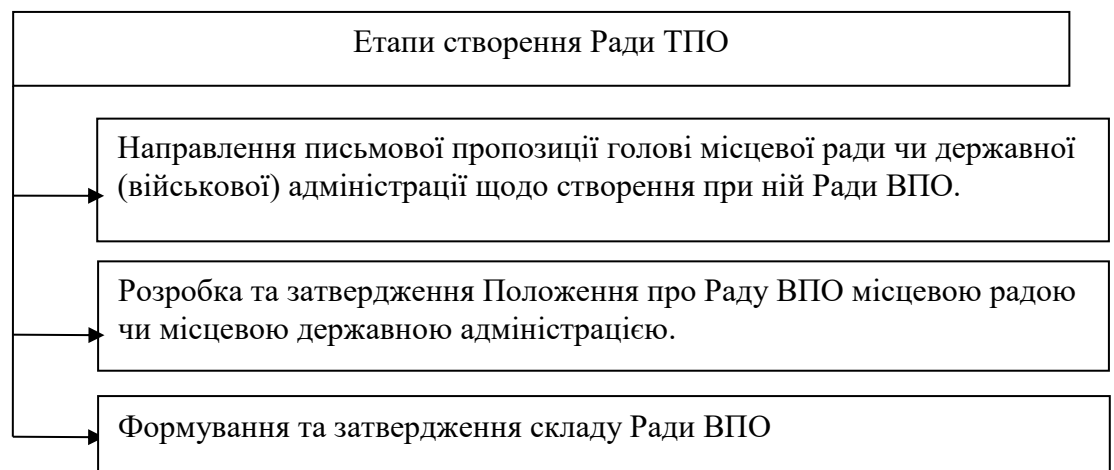


Рис.3.2. Етапи створення Ради ТПО

Джерело: побудовано автором на підставі [51]

Письмова пропозиція оформлюється у вигляді резолюції, форуму, круглого столу або іншого публічного заходу. Необхідно мати однодумців, які

прагнуть до змін до громаді та висловлюють своє бажання сприяти створенню сприятливих умов для інтеграції та адаптації ТПО. У випадку, якщо це буде лист, у ньому можна запропонувати організацію спільної зустрічі, на якій відбудеться обговорення співпраці, яка в подальшому сприятиме кращому розумінню потреб та потенціалу ТПО, їх адаптацію через діяльність Ради ВПО. Проект резолюції наведено в Додатку В.

Для того, щоб взаємодія з місцевими органами влади щодо рішень, які стосуються ВПО, була ефективною, Рада ВПО повинна бути створена у формі консультативно-дорадчого, як вже було сказано вище, з аналогією до Громадської ради чи Молодіжної ради. Це виступає гарантією того, що у громаді буде працювати одна Рада ВПО, а не декілька.

Проект положення Раду ВПО розробляється разом з юридичним департаментом (управлінням або відділом) місцевого органу влади, при якому вона утворюється. Приклад положення наведено в Додатку Г.

Варто відзначити, що типовий зразок положення про Раду ВПО був розроблений ще у 2019 році БО «БФ «Стабілізейшен суппорт сервісез», з врахуванням змін у законодавстві та ситуації в країні, він періодично змінюється та до поповнюється. Відповідно, Положення про Раду ВПО може бути розроблене на основі примірного Положення та оприлюднене на офіційних сайтах органів, при яких створена Рада ВПО.

Процедура формування та затвердження складу Ради ВПО різнитиметься в залежності від визначеного способу формування складу Ради ВПО (табл.3.1).

В даному випадку, рейтингове голосування є більш демократичним, проте у випадку потреби в оперативності, більш доцільний спосіб формування та затвердження складу Ради ВПО може бути визначено керівником місцевого органу влади.

Також є досвід, коли склад Ради ВПО формували, послуговуючись змішаним способом. При цьому 50% складу було сформовано за результатами рейтингового голосування, а 50% визначав керівник місцевого органу влади, при якому створена Рада ВПО.

До складу Ради буде входити 18 осіб, 9 з яких – внутрішні переселенці, 6 представників органу, при якому утворено Раду, і 3 представники громадських об'єднань, які займаються захистом прав ВПО [47].

Таблиця 3.1

Формування та затвердження складу Ради ВПО

Рейтингове голосування	Персональний склад визначає керівник місцевого органу влади
Ухвалюється рішення місцевого органу влади про створення ініціативної групи з підготовки та проведення установчих зборів із формування складу Ради ВПО. Затверджується персональний склад ініціативної групи.	Ухвалюється рішення місцевого органу влади про особу, відповідальну за надання пропозицій щодо персонального складу ради ВПО, та кінцевий термін прийому заяв від осіб, які виявили бажання брати участь у роботі Ради ВПО.
Оголошення про прийом заяв від осіб, які виявили бажання брати участь у роботі Ради ВПО	
Проводяться установчі збори з формування складу Ради ВПО шляхом рейтингового голосування за кандидатів, які подали відповідні документи.	Відповідальна особа подає пропозиції щодо персонального складу Ради ВПО.
Затверджується персональний склад Ради ВПО рішенням керівника місцевого органу влади, при якому вона утворена.	
Проводиться установче засідання Ради ВПО, на якому шляхом рейтингового голосування з числа її членів обирають голову (співголову) та заступника, призначають секретаря	

Джерело:[51]

Кожен із цих способів має свої переваги та ризики, тому обирати варто той, який найкраще враховує особливості місцевого контексту.

Отже, Ради ВПО - це новий механізм взаємодії громади, влади та тимчасово переміщених осіб, відповідно необхідно збільшувати їх кількість та в майбутньому створити всеукраїнську Раду ВПО.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження взаємодії органів публічної влади та громадськості у вирішенні питань тимчасово переміщених осіб в регіоні надало змогу зробити наступні висновки.

1. Досліджено, що права та свободи ТПО забезпечують значна частина органів публічної влади, діяльність яких чітко врегульована нормативно-правовими актами. Органи публічної влади, що здійснюють забезпечення прав та потреб ТПО умовно можна поділити на наступні групи: загальні; спеціальні; допоміжні. До загальних органів публічної влади в досліджуваному напрямку належать ті, які здійснюють формування прав і свобод ТПО, проте це не є основним видом їх діяльності. До них належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.

Друга група органів публічної влади, в компетенцію яких входить забезпечення прав і свобод ТПО, що прямо визначено в положеннях, нормативно-правових актах, належать: Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я, Державна міграційна служба України, Міністерство освіти та науки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної влади та їх посадові особи.

Третю групу складають органи публічної влади, які здійснюють захист прав ТПО, проте за запитом самих ТПО або ж за ініціативою інших суб'єктів, у випадку обмеження, порушення або відновлення прав та свобод ТПО. До них були віднесені органи судової гілки влади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, центральні органи виконавчої влади та інші.

2. Охарактеризовано поняття «внутрішньо переміщена особа - це 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 чи покинути своє місце проживання в 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. Проаналізована динаміка внутрішньо переміщених осіб в Україні - станом на 23 січня 2023 року кількість ВПО в Україні становить 5,4 млн. осіб та стабільно знижується. Внаслідок тривалого переміщення у більшості ВПО зростає першочергова потреба у фінансовій підтримці. Також важливими є потреби у твердому паливі; інформації та зв'язку; потреби у лікарських засобах та медичних послугах.

4. Досліджено, що органи публічної влади виконують різноманітні функції, спрямовані на захист прав та інтересів ТПО, забезпечення їх соціально-економічної інтеграції, надання допомоги та захисту: забезпечення та захист прав ТПО, забезпечення соціально-економічної підтримки, координація та співпраця розробка відповідної політики та законодавства у даній сфері; моніторинг та звітність; розвиток партнерств; надання гуманітарної допомоги.

5. З'ясовані основні проблеми взаємодії органів державної влади та громадськості у вирішенні питань ТПО, то вони полягають у наступному: недостатня інформаційна відкритість; відсутність консультацій з громадськістю; конфлікт інтересів; нестача координації; бюрократичні перешкоди; недостатність ресурсів; відсутність механізмів зворотного зв'язку; політична нестабільність.

Для вирішення цих проблем важливо забезпечити відкриту комунікацію, залучення громадськості до прийняття рішень, підвищення координації між органами влади та залученими сторонами, а також створення ефективних механізмів моніторингу та звітності.

6. Обґрунтовано, що для реалізації регіональної політики стосовно ВПО доцільним є створення рад ВПО - консультативно-дорадчих органів, які забезпечують ефективний захист та підтримку переселенців на місцевому рівні. Це новий механізм взаємодії громади, влади та переселенців.

Саме завдяки Радам ВПО, тимчасові переселенці можуть ефективним чином взаємодіяти з владою регіону (громади), в якому вони нині мешкають. Повноцінні Ради ВПО необхідні на рівні області (при обласних військових адміністраціях), крім того у великих містах та громадах. Якщо громада мала – налічує кілька тисяч мешканців – буде достатньо одного радника голови з питань тимчасово переміщених осіб.

В майбутньому рекомендується створення всеукраїнської ради ВПО, до складу якої увійдуть ради всіх регіонів, які делегують своїх представників. Всеукраїнська Рада ВПО вже буде взаємодіяти з владою на рівні парламентських комітетів та міністерств, зможе вносити пропозиції стосовно зміни законодавства, пропозиції стратегічних рішень, що надасть можливість покращити становище тимчасових переселенців в Україні.

Нормативно-правова основа для створення Рад ВПО в регіонах представлена значною кількістю законодавчих актів: Постанова «Про затвердження Типового положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб», Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо.

Основними етапами створення Ради ВПО є: направлення письмової пропозиції голові місцевої ради чи державної (військової) адміністрації щодо створення при ній Ради ВПО; розробка та затвердження Положення про Раду ВПО місцевою радою чи місцевою державною адміністрацією; формування та затвердження складу Ради ВПО.

Таким чином, Ради ВПО - це новий механізм взаємодії громади, влади та тимчасово переміщених осіб, відповідно необхідно збільшувати їх кількість та в майбутньому створити всеукраїнську Раду ВПО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Архипова Є.О., Дмитренко Н.О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства . Інвестиції: практика та досвід. 2016. №1. С. 92-96.
2. Васильковський О.Т. Форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Наукові інновації та передові технології. Вип 11. 2022. С.32-42.
3. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні». URL: <https://rm.coe.int/1680693ca7> (дата звернення 24.08.2023)
4. Вплив повномасштабної війни на міграцію українців: як масштаби переміщення оцінюють держава Україна та міжнародні організації <https://www.oporaua.org/viyna/vpliv-povnomasshtabnoyi-viini-na-migratsiiu-ukrayintsiv-iak-masshtabi-peremishchennia-otsiniuiut-derzhava-ukrayina-ta-mizhnarodni-organizatsiyi-24523>(дата звернення 24.08.2023)
5. Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку : аналіт. доповідь за заг. ред. О.А. Корнієвського, Ю.А. Тищенко, В.М. Яблонського. К. : НІСД, 2018. 128 с.
6. Дорох В.В., Черній О.В. Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень: Навч.-метод. посіб. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2018. 104 с.
7. Доповідь Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. URL: https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/5th_CSP_UA_report_IDPs_ukr.pdf (дата звернення 24.08.2023)
8. Державна політика України щодо внутрішньо переміщених осіб у контексті виконання угоди про асоціацію. URL: https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/5th_CSP_UA_report_IDPs_ukr.pdf (дата звернення 24.08.2023)
9. “Єднання заради дії” створює нові ради ВПО <https://yednanniazaradydii.org.ua/publications/yednannia-zarady-dii-stvoriuie-novi->

radu-vpo (дата звернення 24.08.2023)

10. Збірник Звітів про результати оцінки діяльності органів виконавчої влади. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Report_I_net_1.pdf (дата звернення 24.08.2023)

11. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraina-zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-0> (дата звернення 24.08.2023)

12. Звіт щодо регіональних інтеграційних програм для внутрішньо переміщених осіб (розроблено в рамках здійснення гуманітарної діяльності за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міністерства закордонних справ Норвегії). URL : https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/05_2021_nrc_idp_integration_policies_ukr.pdf (дата звернення 24.08.2023)

13. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К.: Ваіте, 2016. 280 с.

14. Ляшко О. О. Соціальні права мешканців тимчасово окупованих територій: проблеми реалізації. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія "Юридичні науки". 2019. Т. 30 (69), № 2. С. 34-39.

15. Кравцова З.С., Дмитренко Н.О., Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. Юридичний науковий електронний журнал. Вип.2. 2021. С.46-49.

16. Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення. URL : <http://www.pereselenci.kh.ua/?p=1311> (дата звернення 24.08.2023).

17. Кошляк Н.Е Органи державної влади у системі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: види та проблеми функціонування. Нове українське право вип.1.2023. С.195-200.

18. Коврига О.С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в

системі державного управління України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського: Серія "Державне управління" (Категорія Б). 2020. Том 31 (70). № 2. С.109-114

19. Крахмальова К.О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис. ...канд. юрид. Київ, 2017. 210 с.

20. Кобзін Д., Левкіна Г., Луньова О., Черноусов А., Щербань С. Методичний посібник з оцінювання потреб ВПО у громадах Харків, Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД). 2020. 246 с.

21. Козаков В.М., Рашковська О.В., Ребкало В. А., Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 288 с.

22. Кожевнікова А. Засоби захисту прав людини в умовах російсько-українського конфлікту. Юридичний вісник. 2020. № 2. С. 233-242.

23. Кулініч О.О. Визначення поняття «внутрішньо переміщена особа»: теоретико правовий дискурс. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 8. С.41-44.

24. Лішик О.П. До питання визначення державного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія "Юридичні науки". 2018. Т. 29 (68), № 5. С. 8-12.

25. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти. 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.

26. Міністерство соціальної політики України. URL : <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>(дата звернення 24.08.2023)

27. Міністерство з питань реінтеграції. URL : <https://minre.gov.ua> (дата звернення 24.08.2023)

28. Наливайко Л.Р., Бочковий О.В., Мінакова Є.В. Проблеми реалізації

повноважень органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з внутрішньо переміщеними особами в умовах децентралізації влади (за результатами опитування пілотних громад). Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. № 1. 2022. С. 129–136.

29. Наливайко О.І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. Право і суспільство. 2015. № 3(2). С. 22–28.

30. Наливайко Л.Р., Олійник В.М. Теоретико-правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства: монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 192 с.

31. Наливайко Л., Орешкова А. Теоретико-правова характеристика організаційно-правових (інституційних) гарантій прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Impact of modernity on science and practice: In The 12 th International scientific and practical conference (13-14 April, 2020). Edmonton, Canada 2020. 678 p. 2020. p. 497.

32. Наливайко Л.Р., Бочковий О.В., Мінакова Є.В. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з внутрішньо переміщеними особами в умовах децентралізації влади (за результатами опитування пілотних громад). Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2022. № 1. С. 129-136.

33. Наливайко Л.Р., Коршун А.В. Забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб: нормативний та інституційний аспекти. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Спеціальний випуск № 2. 2022. С.28-36.

34. Ніколенко Л.М. Забезпечення реалізації та захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 3 (72). С.47-54.

35. Новікова О. Ф. Вимушена міграція внутрішньо переміщених осіб (ВПО) України: стан, проблеми, шляхи розв'язання. Проблеми економіки. 2018.

№ 3. С. 217-225.

36. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 24.08.2023)

37. Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023-2025 роках: Розпорядження КМУ від 7 квітня 2023 р. № 312-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2023-%D1%80#Text>

38. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення 24.08.2023)

39. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545 (дата звернення 24.08.2023)

40. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 24.08.2023)

41. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення 24.08.2023)

42. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення 24.08.2023)

43. Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Наука і правоохорона. 2016. № 3. С. 33-42.

44. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>(дата звернення 24.08.2023)

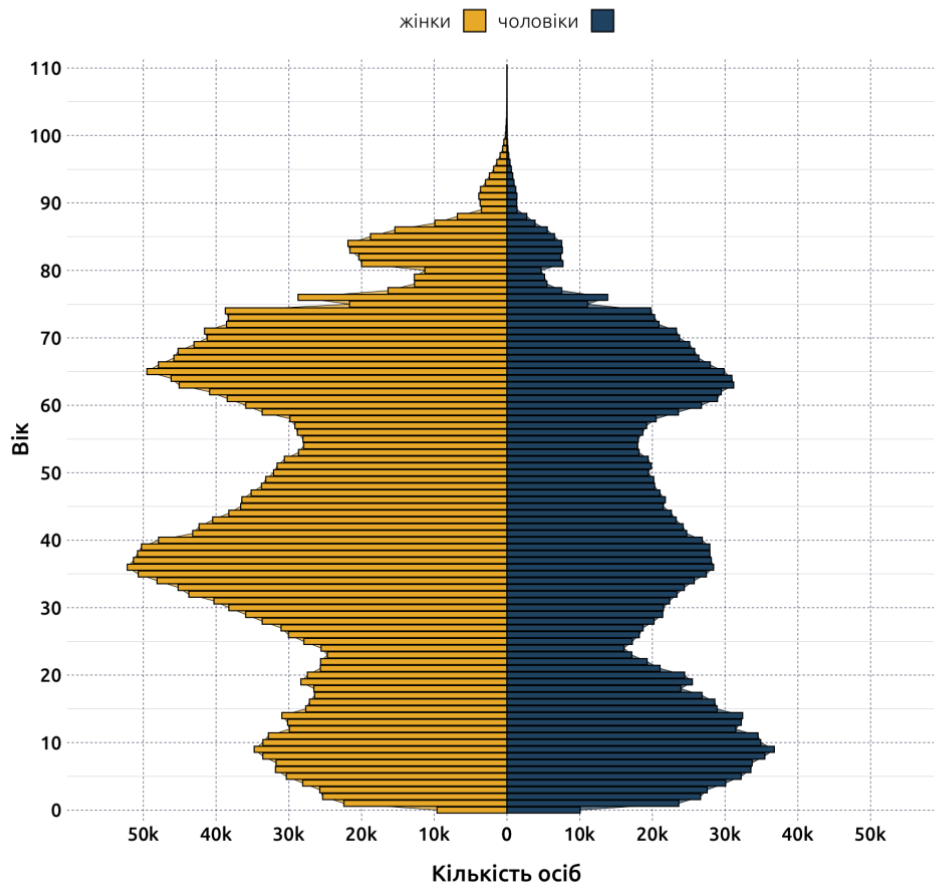
45. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>(дата звернення 24.08.2023)
46. Роль місцевих і регіональних влад у захисті внутрішньо переміщених осіб (ВПО) . URL: <https://rm.coe.int/16809c3f91>(дата звернення 24.08.2023)
47. Уряд затвердив положення про Ради з питань ВПО при місцевих органах влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-polozhennia-pro-rady-z-pytan-vpo-pry-mistsevykh-orhanakh-vlady>(дата звернення 24.08.2023)
48. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні.
URL:<https://parlament.org.ua/upload/docs/GUIDE%20final%20version%20UKRAINIAN.pdf> (дата звернення 24.08.2023)
49. Сприяння релокації бізнесу ВПО: громади отримають розвиток економічного середовища. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16794> (дата звернення 24.08.2023)
50. Христова Г. Національна судова практика з питань внутрішнього переміщення: застосування стандартів Ради Європи. 3-тє вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. 301 с.
51. Що таке ради ВПО і як вони можуть допомогти громадам. URL: <https://hromadske.radio/publications/shcho-take-rady-vpo-i-iak-vony-mozhut-dopomohy-hromadam> (дата звернення 24.08.2023)
52. Guiding Principles on Internal Displacement. URL: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf> (дата звернення 24.08.2023).

ДОДАТКИ

Додаток А

Піраміда українських ВПО

Статеві-вікова структура на 09.06.2023 р., ДП "ІОЦ Мінсоцполітики"

ОПОРА ▲
fb.com/cn.opora
opora.ua.org

Таблиця А1

Статеві-вікова структура українських ВПО за даними Мінсоцполітики

Вік	Жінки	Чоловіки
вік не вказано	145	118
до 10 років	273 486	289 654
10–17	238 699	249 849
18–24	183 877	147 434
25–34	374 286	213 250
35–44	467 573	261 430
45–54	326 129	199 687
55–65	356 101	247 337
65–79	522 147	286 331
80–99	171 363	62 208
100 і більше років	580	123

Додаток Б

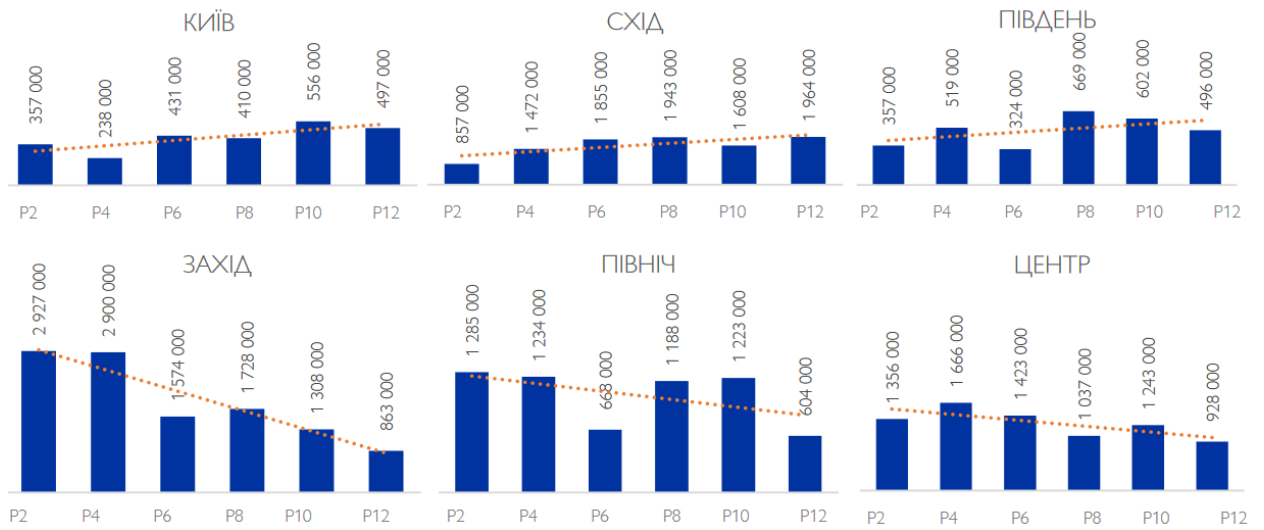


Рис.Б1 - ВПО за макрорегіонами переміщення в період з
1 квітня 2022 р. по 23 січня 2023 р.

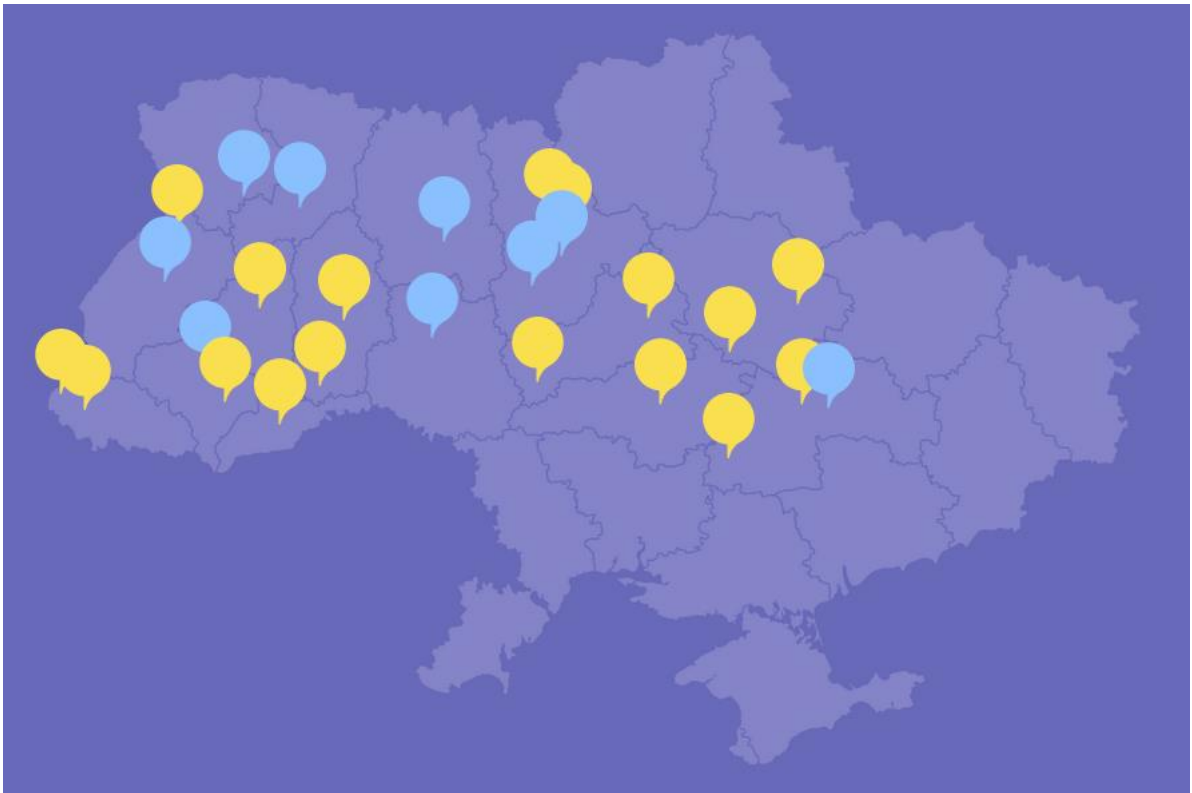


Рис.Б2 - Географія Рад ВПО

Проект

РЕЗОЛЮЦІЯ ФОРУМУ(іншого виду заходу)

_____ (назва)
 проведеного в м. _____ області
 «___» _____ 202__ року

Ми, (представники громадських організацій, бізнесу, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування...) учасники та учасниці Форуму (іншого виду заходу) у _____ (назва), відзначаємо наступне. Повномасштабна збройна агресія проти України зумовила тотальне переміщення людей із зон проведення активних бойових дій в інші регіони країни. Потреба в підвищенні соціальної згуртованості населення нашої держави в цілому, так само як й інтеграції переселенців у нових умовах на постійній основі набули особливого значення. Тому надактуальною є потреба створення консультативно-дорадчого органу з питань внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) в _____ області.

Погоджуємося, що сьогодні надзвичайно злободенним є створення координаційної платформи задля посилення партнерства та співробітництва ВПО, громадського сектора, бізнесу, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Визнаємо важливість дотримання Україною норм міжнародного права з питань захисту прав людини, міжнародного гуманітарного права та застосування Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення. Зокрема Принцип 28 наголошує на створенні державою умов, а також наданні засобів, які дозволять ВПО добровільно, в безпечних умовах і з гідністю повернутися у свої будинки чи місця постійного проживання або добровільно переселитися в будь-яку іншу частину країни.

Вважаємо, що органи влади мають докладати зусиль для полегшення реінтеграції осіб, які повернулися або переселилися. Цей принцип також закликає до всебічної участі ВПО у плануванні та здійсненні процесу їхнього повернення, переселення чи реінтеграції.

Крім того, Принцип 29 наголошує, що ВПО не підлягають дискримінації внаслідок їхнього переміщення та мають право брати всебічну рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях.

Усвідомлюємо необхідність виконання Операційного плану реалізації у 2021-2023 роках Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб і впровадження

середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів №1364-р. Особливо підкреслюємо важливість завдання №20 вищезазначеного Операційного плану щодо підтримки створення консультативних механізмів із метою залучення ВПО до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Запевняємо у своїй готовності брати участь у розробці та затвердженні оновленої стратегії щодо ВПО на майбутні роки з урахуванням існуючих викликів.

Під час Форуму (*іншого виду заходу*) було розглянуто низку доповідей та заслухано виступи учасників. Вони стосувалися:

_____ (*додати перелік*).

Ми приймаємо цю Резолюцію і звертаємося до органів влади з наступними намірами:

1. Забезпечити консолідацію зусиль у напрямку створення (*або підтримки та розвитку діяльності*) Ради ВПО _____ (*назва громади/області*) якконсультативно-дорадчого органу.
2. Сприяти реалізації громадянських і політичних прав ВПО на території _____ області.
3. Посилити співпрацю місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ, організацій, громадських об'єднань (у тому числі міжнародних і наукових), засобів масової інформації, інших інститутів громадянського суспільства з питань захисту прав ВПО та інших осіб, які постраждали від військової агресії рф проти України, задля пошуку довгострокових рішень і розбудови миру.
4. Сприяти залученню вразливих груп з-поміж ВПО та інших осіб, які постраждали внаслідок військової агресії рф проти України (жінок, національних меншин, осіб з інвалідністю та інших), до процесу ухвалення рішень на регіональному (*місцевому*) рівні.
5. Залучити фінансування від міжнародних організацій на виконання програм і заходів, що містять компонент допомоги ВПО та постраждалим внаслідок військової агресії рф проти України.
6. Покращити соціально-економічну інтеграцію ВПО до приймаючих територіальних громад _____ області, що зі свого боку матиме позитивний вплив на соціальну згуртованість населення.
7. Підвищити рівень довіри до місцевої влади з боку ВПО, що зменшить напругу і ризики виникнення конфліктів між приймаючою громадою та ВПО.
8. Забезпечити регулярну підготовку експертних пропозицій, висновків,

аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації політики у сфері захисту прав ВПО.

З огляду на вищезазначене, ми, *(представники громадських організацій, бізнесу, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.....)* учасники та учасниці Форуму *(іншого виду заходу)* у «_____», звертаємося до _____ з пропозицією створити Раду ВПО _____ *(назва громади/області)*.

Визначаємо _____ (ПІБ, назва організації, яку представляє, *(контактні дані)*) особою, відповідальною за подальшу комунікацію результатів розгляду цієї Резолюції.

*Прийнято (представниками громадських організацій, бізнесу, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування...)
учасниками та учасницями Форуму (іншого виду заходу)*

«_____» _____ 202__р

Додаток Г

ПОЛОЖЕННЯ

про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб при [назва органу]

Рада з питань внутрішньо переміщених осіб при [назва органу] (далі – Рада) є консультативно-дорадчим органом, який утворюється на підставі розпорядження при [назва органу] для участі у реалізації регіональної політики у сфері забезпечення та захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб, сприяння діяльності територіальних громад у розвитку ефективних механізмів їх адаптації та інтеграції.

Рада у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, актами [назва органу], цим Положенням та іншими актами законодавства.

Діяльність Ради ґрунтується на принципах верховенства права, законності, гласності, прозорості, колегіальності, гендерної рівності та інклюзивності.

Рада не бере участі в діяльності політичних партій і релігійних об'єднань.

Основними завданнями Ради є:

сприяння в реалізації громадянських і політичних прав внутрішньо переміщених осіб, залучення їх до процесу розроблення нормативних актів та контролю за їх виконанням;

сприяння забезпеченню і захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб з питань соціального захисту, забезпечення житлом та зайнятості, психосоціальної, медичної та правової допомоги та з інших питань;

сприяння діяльності територіальних громад у розвитку ефективних механізмів адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб;

організаційна, методична та консультативна підтримка суб'єктів господарювання, які в установленому законодавством порядку перемістили свої виробничі потужності та активи;

сприяння залученню внутрішньо переміщених осіб до вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом їх залучення до участі в робочих групах, комісіях, інших консультативно-дорадчих органах з метою розроблення місцевих програм у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб, соціального захисту, зайнятості населення, забезпечення житлових та майнових прав;

сприяння залученню вітчизняних та іноземних інвесторів, громадських, благодійних та міжнародних організацій для розвитку інфраструктури та можливостей територіальних громад;

подання пропозицій та рекомендацій щодо розвитку державно-приватного партнерства для вирішення питань адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб в територіальних громадах;

подання пропозицій щодо прийняття нових та внесення змін до діючих нормативно-правових актів у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо

переміщених осіб;

вивчення стану виконання законів та інших нормативно-правових актів у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб та подання пропозицій з метою забезпечення їх реалізації;

налагодження співпраці з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності, представниками громадських об'єднань, міжнародних і наукових організацій, засобів масової інформації, інших інститутів громадянського суспільства, фізичними та юридичними особами з питань захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

проведення моніторингу стану виконання місцевими органами виконавчої влади повноважень у сфері забезпечення та захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

сприяння в застосуванні принципів гендерної рівності у процесі реалізації політик на регіональному та місцевому рівні для розвитку соціальної згуртованості, зменшення напруги та ризиків виникнення конфліктів між територіальною громадою та внутрішньо переміщеними особами;

сприяння реалізації Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення, а саме щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на свободу зборів, участі на рівних засадах у справах громади, а також пошуку довготривалих рішень.

Рада відповідно до покладених на неї завдань:

розглядає питання щодо захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

бере участь в розробці або пропонує до розгляду відповідним органам проекти місцевих програм підтримки суб'єктів господарювання, які в установленому законодавством порядку перемістили свої виробничі потужності та активи;

не рідше ніж один раз на рік готує та подає [назва органу] план своєї діяльності, пропозиції та рекомендації у сфері забезпечення та захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб, які оприлюднюються на офіційному веб-сайті [назва органу] та/або в інший прийнятний спосіб;

проводить аналіз ефективності реалізації місцевої політики у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

сприяє правовій поінформованості внутрішньо переміщених осіб та проведенню інформаційних кампаній, спрямованих на роз'яснення ключових питань, пов'язаних з підтримкою внутрішньо переміщених осіб з боку держави та територіальних громад;

готує та подає відповідним органам обов'язкові для розгляду пропозиції та рекомендації, аналітичні матеріали та проекти актів у сфері забезпечення та захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

інформує громадськість про свою діяльність, ухвалені пропозиції, рекомендації та стан їх виконання;

співпрацює з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого

самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, міжнародними та національними об'єднаннями, представництвами в Україні міжнародних гуманітарних організацій, благодійними організаціями, організаціями та установами, що залучають до своєї діяльності волонтерів, волонтерами, фізичними та юридичними особами тощо;

сприяє залученню коштів для реалізації програм і заходів, що стосуються реалізації та захисту прав внутрішньо переміщених осіб;

надає організаційну, методичну та консультативну підтримку у розробленні місцевих та регіональних програм у бюджетній сфері та щодо забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб;

проводить оцінку проектів нормативно-правових актів, розроблених [назва органу], та готує висновок про відповідність або невідповідність проекту нормативно-правового акту чинному законодавству у сфері дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

підтримує та організовує заходи, спрямовані на виконання завдань Ради (семінари, конференції, засідання тощо);

не рідше, ніж раз на рік готує звіт про свою діяльність;

розглядає проекти актів та вносить свої пропозиції, що стосуються захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Рада має право:

отримувати в установленому порядку від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності інформацію та документи, необхідні для виконання покладених на Раду завдань;

залучати представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності (за погодженням з їх керівниками), а також незалежних експертів (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції Ради;

подавати відповідним органам пропозиції та рекомендації у сфері захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

розглядати звернення внутрішньо переміщених осіб та

пропозиції громадських об'єднань з питань, що належать до її компетенції;

співпрацювати з іншими радами з питань внутрішньо переміщених осіб;

ініціювати проведення та брати участь у конференціях, семінарах,

нарадах з питань захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб;

утворювати для виконання покладених на Раду завдань робочі групи, комісії;

отримувати від [назва органу] проекти актів з питань, що потребують проведення консультацій із громадськістю;

Склад Ради утворюється у кількості 18 осіб, з яких: чисельність представників [назва органу] становить шість осіб; внутрішньо переміщених осіб — дев'ять осіб;

представників місцевих, регіональних, національних чи міжнародних організацій, які провадять діяльність у сфері забезпечення та захисту прав внутрішньо переміщених осіб, — три особи.

До складу Ради входять за посадою працівники структурних підрозділів з питань соціального захисту населення, служби у справах дітей, охорони здоров'я, освіти і науки, житлово-комунального господарства, економічного розвитку.

До складу Ради входять внутрішньо переміщені особи, яким виповнилось 18 років та місцем фактичного проживання яких згідно з довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є [назва адміністративно-територіальної одиниці, на юрисдикцію якої поширюються повноваження органу], в тому числі які є представниками суб'єктів господарювання, які в установленому законодавством порядку перемістили свої виробничі потужності та активи.

До складу Ради входять по одному представнику від місцевих, регіональних, національних чи міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на забезпечення та захист прав внутрішньо переміщених осіб і реалізацію проектів у межах [назва адміністративно-територіальної одиниці, на юрисдикцію якої поширюються повноваження органу].

Членство в Раді є індивідуальним. Склад Ради формується без дискримінації за будь-якою ознакою, зокрема за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії або віросповідання, політичних чи інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, правового або соціального статусу, віку, інвалідності, майнового стану, народження або за будь-яким іншим критерієм.

Персональний склад Ради затверджується розпорядженням [назва органу] з числа осіб, які відповідають вимогам до членів Ради та виявили бажання брати участь у діяльності Ради.

Відбір членів Ради здійснюється на підставі поданих до [назва органу] внутрішньо переміщеними особами та представниками місцевих, регіональних, національних чи міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на забезпечення та захист прав внутрішньо переміщених осіб, документів в електронній та/або паперовій формі, а саме:

заяви у довільній формі із зазначенням готовності працювати на громадських засадах, а також інформації про відсутність конфлікту інтересів;

резюме із зазначенням відомостей про контактний номер телефону та адресу електронної пошти кандидата (за наявності);

копії документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або відображення в електронній формі інформації, що міститься у документах, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, сформованих засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема з використанням мобільного додатка Порталу Дія (Дія) або єДокумент;

копії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи або електронної довідки, яка підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік такої особи, на електронному носії, критерії якого підтримують

використання мобільного додатка Порталу Дія (Дія) (за наявності технічної можливості), або листа місцевої (регіональної, національної чи міжнародної) організації щодо включення до складу Ради свого представника з інформацією за останні шість місяців про діяльність організації в напрямку забезпечення та захисту прав внутрішньо переміщених осіб і реалізації проектів у межах [назва адміністративно-територіальної одиниці, на юрисдикцію якої поширюються повноваження органу];

копії документа про освіту (за наявності);

мотиваційного листа кандидата, в якому викладаються обґрунтування для обрання його до складу Ради;

[назва органу] оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та/або в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж за 15 календарних днів до затвердження персонального складу Ради оголошення про формування складу Ради із зазначенням адреси та строку для подання документів щодо включення осіб до складу Ради.

Для затвердження персонального складу Ради уповноважена посадова особа органу приймає та узагальнює подані кандидатами документи, готує та подає на погодження [назва органу] пропозиції щодо персонального складу Ради.

Основними критеріями відбору кандидатів у члени Ради є

бажання працювати на громадських засадах, активна участь у громадській діяльності, відповідність високим стандартам доброчесності, відсутність конфлікту інтересів,

наявність особистих досягнень або реалізованих проектів у сфері захисту внутрішньо переміщених осіб,

наявність конкретних пропозицій щодо особистого вкладу в реалізацію мети та завдань Ради.

Зміни до складу Ради вносяться розпорядженням [назва органу] за поданням голови Ради.

Дострокове припинення повноважень члена Ради є підставою для внесення змін до складу Ради.

Діяльність Ради може бути припинена достроково на підставі розпорядження [назва органу] в разі:

якщо засідання Ради не проводяться протягом двох кварталів поспіль;

якщо за підсумками відповідного року діяльності Ради встановлено факт невиконання нею без поважних причин більше 60 відсотків заходів, передбачених річним планом її роботи;

ухвалення відповідного рішення на її засіданні;

реорганізації або ліквідації органу, при якому утворено Раду.

Склад Ради затверджується строком на два роки. Особа може бути призначена членом Ради не більше ніж на два строки повноважень поспіль.

Раду очолює голова, який обирається її членами з числа внутрішньо переміщених осіб, які входять до складу Ради. Голова Ради має заступника.

Повноваження голови Ради припиняються за рішенням Ради у разі подання ним відповідної заяви, припинення його членства у Раді або висловлення йому

недовіри Радою.

У разі припинення повноважень голови Ради до обрання нового голови його обов'язки виконує заступник голови Ради, якщо інше не передбачено її рішенням.

Голова Ради:

організовує діяльність Ради;

ініціює проведення засідань Ради, керує їх підготовкою; головує на засіданнях Ради;

підписує протоколи засідань;

представляє Раду у відносинах з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, установами, підприємствами, організаціями незалежно від форми власності, засобами масової інформації тощо;

здійснює інші повноваження, що належать до компетенції Ради.

Заступник голови Ради:

контролює виконання плану роботи Ради в межах повноважень; вносить пропозиції щодо утворення робочих груп та комісій; організовує вивчення та дослідження громадської думки;

у разі відсутності голови головує на засіданні Ради;

виконує інші повноваження, що належать до компетенції Ради.

Секретар Ради обирається з числа членів Ради на її засіданні. Секретар відповідає за організаційне забезпечення та інформаційну підтримку діяльності Ради, зокрема:

інформує членів Ради про дату, місце і час засідань;

забезпечує підготовку порядку денного засідань Ради згідно з затвердженим планом роботи та з урахуванням пропозицій її членів;

забезпечує ведення та збереження документації; веде та підписує протоколи засідань;

готує та розсилає за належністю документи;

виконує інші повноваження щодо представництва та організації діяльності Ради.

Члени Ради виконують свої обов'язки на громадських засадах. Члени Ради мають право:

ознайомлюватися з матеріалами і документами до засідання; ініціювати розгляд питань на чергових та позачергових засіданнях; брати участь у голосуванні;

вносити зміни до проектів пропозицій та рекомендацій; брати участь у роботі робочих груп, комісій;

достроково припинити свої повноваження, звернувшись з відповідною заявою до голови Ради.

Члени Ради мають право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщений орган, при якому утворено Раду, а також право участі в засіданнях даного органу із розгляду питань, що належать до компетенції Ради.

Повноваження члена Ради припиняються достроково у порядку,

визначеному цим Положенням:

за письмовою заявою про рішення вийти з її складу;

у разі надходження від юридичної особи за підписом керівника (якщо інше не передбачено його установчими документами) повідомлення про відкликання свого представника та припинення його членства в Раді;

у разі державної реєстрації припинення юридичної особи або фізичної особи – підприємця, представника яких було обрано/призначено до складу Ради;

у разі відсутності члена Ради на засіданнях без поважних причин двічі поспіль;

у разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо члена Ради, а також у разі визнання його в судовому порядку недієздатним або обмежено дієздатним;

у разі надання членом Ради завідомо недостовірної інформації про себе, встановлення обставин, що свідчать про недоброчесність члена Ради чи здійснення ним дій, що суперечать меті створення Ради;

смерті члена Ради.

Рада провадить свою діяльність відповідно до затверджених нею планів роботи.

Основною формою роботи Ради є засідання. Головуючим на засіданні є голова Ради, а в разі його відсутності — заступник.

Пропозиції щодо розгляду питань на засіданні вносять голова Ради, заступник голови Ради, секретар та члени Ради.

Секретар Ради забезпечує підготовку матеріалів для розгляду на засіданні. Засідання Ради проводяться відкрито.

Засідання Ради вважається правоможним, якщо на ньому присутні більш як половина її членів.

Якщо проведення засідання Ради неможливе за причини відсутності кворуму, воно переноситься на іншу дату, про що повідомляються всі члени Ради. В такому випадку засідання Ради є правомірним при відсутності кворуму.

Голова Ради може прийняти рішення про проведення засідання у режимі реального часу з використанням відповідних технічних засобів, зокрема через Інтернет, або про участь члена Ради у засіданні в такому режимі.

За запрошенням голови Ради у засіданнях можуть брати участь інші особи.

Засідання можуть бути чергові (проводяться не рідше одного разу на квартал) та позачергові (скликаються головою Ради на вимогу не менше однієї третини від загальної кількості членів Ради).