

УДК 340.115

Топалова Ельзара Халілівна

професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат наук з державного управління, доцент

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглядається організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, аналізуються завдання та функції органів влади як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, механізми забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Топалова Э.Х. Организационно-правовой механизм обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине

Аннотация. В статье рассматривается организационно-правовой механизм обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине, анализируются задания и функции органов власти как субъектов обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, механизмы обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Topalova E.H. The organizational and legal mechanism for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine

Annotation. The article deals with the organizational and legal mechanism for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine, analyzes tasks and functions of the authorities as subjects of ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons.

Key words: internally displaced persons, mechanisms for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons, state authorities, local self-government bodies.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Збройний конфлікт на сході України та окупація Криму спричинили переміщення населення всередині країни. Внутрішня міграція, спрямована на безпеку та збереження життя людини, набула вимушеного характеру. На відміну від добровільного, вимушене переміщення потребувало негайного державного регулювання, включення механізмів обліку, соціального захисту, доступу до безоплатної правової допомоги та інших видів захисту. До 2014 року жоден нормативно-правовий акт України не містив визначення внутрішньо переміщеної особи,

положень про набуття такого статусу, обсягу прав та обов'язків, гарантій захисту, тощо. У результаті внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО) зіштовхуються з особливими і значними труднощами – наприклад щодо реєстрації як ВПО, відновлення втрачених документів, що посвідчують особу, свободи переміщення, доступу до житла, придатного для проживання, захисту прав власності, здобуття засобів до існування, реалізації виборчих прав, відшукування довготривалих рішень і доступу до інформації.

Потреба дослідження статусу ВПО також зумовлена значною кількістю колізій і прогалин у законодавстві щодо ВПО, відсутністю довгострокової стратегії інтеграції та реінтеграції переселенців і належного фінансування цих потреб. Вирішення проблем взаємодії між органами влади та ВПО має не лише теоретичне, а й практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел свідчить про недостатність уваги вчених до питань, що стосуються механізмів забезпечення реалізації ВПО своїх прав і свобод.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні в Україні відсутнє системне вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб, що полягає в недостатньо високому рівні теоретичних розробок щодо правового статусу ВПО; відсутності оновленої комплексної державної політики щодо ВПО; відсутності координації діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення дотримання прав і свобод ВПО та недостатній взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод ВПО, а також недосконалій системі обміну інформацією щодо проблем ВПО між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Формування цілей статті. Саме тому метою статті є розгляд ролі, завдань і функцій органів влади як суб'єктів забезпечення прав і свобод ВПО в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до міжнародного права захист, надання допомоги ВПО та пошук рішень щодо питань, пов'язаних із внутрішнім переміщенням, є насамперед відповідальністю Уряду. Одним із важливих показників національної відповідальності є напрацювання та впровадження нормативно-правової бази у сфері забезпечення прав ВПО, що відповідає міжнародним стандартам.

Огляд законодавчої бази у сфері забезпечення прав ВПО, формування національного законодавства в цій сфері відбувалися в умовах, з одного боку, відсутності реальних прогнозів щодо розвитку ситуації в Криму та на Сході України, з іншого – потреби якнайшвидшого реагування на проблеми, що були спричинені внутрішнім переміщенням населення цих регіонів.

2014 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено низку нормативно-правових актів, що регламентували питання реєстрації ВПО, надання їм фінансової допомоги, поновлення соціальних виплат, пенсій тощо.

Ухвалення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6] відбулося 24 листопада 2014 року, через дев'ять місяців після початку тимчасової окупації частини території України та сім – після розв'язання збройного конфлікту на Сході країни. Закон був визнаний міжнародною спільнотою як прогресивний і такий, що в цілому відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав ВПО.

Однак, ураховуючи те, що держава вперше зіткнулася з таким викликом – масовим внутрішнім переміщенням упродовж короткого періоду (з метою уникнення негативних наслідків тимчасової окупації або збройного конфлікту рішення щодо переміщення людьми ухвалювалося швидко, без попередньої підготовки такого переміщення) – цілком очікувано, що вже невдовзі постала потреба перегляду деяких положень Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», зумовлена практикою їх застосування та динамічною зміною соціально-політичної

ситуації в країні. Тому в лютому 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [7].

Проте процес ухвалення проекту Закону був невинувато довшим. Довгоочікувані самими ВПО, громадянським суспільством та органами, що безпосередньо забезпечують реалізацію прав ВПО, зміни до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» були ухвалені тільки 24 грудня 2015 року та набрали чинності з 13 січня 2016 року .

Зміни передбачали, зокрема, удосконалення процедури обліку внутрішньо переміщених осіб (у першій редакції Закону ВПО могли бути тільки громадяни України, не враховуючи, що на території Автономної Республіки Крим і на Сході країни на законних підставах проживали громадяни інших держав або особи без громадянства, які разом із громадянами України вимушені були рятуватися від негативних наслідків тимчасової окупації та збройного конфлікту), розширення переліку документів, що підтверджують фактичне проживання людини на території окупації або конфлікту, скасування положення про потребу поставлення територіальним підрозділом Державної міграційної служби на довідці про взяття на облік ВПО позначки про реєстрацію місця проживання ВПО та встановлювали безстроковість цієї довідки. Кабінету Міністрів України було надано тримісячний строк для приведення підзаконних нормативних актів відповідно до змін у Законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6].

Упродовж 2014-2016 рр. було ухвалено низку нормативно-правових документів про врегулювання питання забезпечення прав і свобод ВПО в Україні. Так, питання забезпечення прав і свобод ВПО міститься в Національній стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженій Указом Президента України від 25 серпня 2015 № 501/2015.

Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 затверджено Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції на період до 2017 року. Розроблено План заходів з її реалізації. Водночас ці нормативно-правові акти не принесли в життя ВПО очікуваних змін, зокрема у зв'язку з тим, що ні державним, ні місцевими бюджетами не було передбачено фінансування виконання цієї програми [8].

Кабінет Міністрів України ухвалив низку постанов і розпоряджень, що регламентують забезпечення прав і потреб ВПО, а саме: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції»; Постанову від 25 червня 2014 р. № 213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з АР Крим та м. Севастополь»; Постанову від 20 серпня 2014 р. № 413 «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення»; Постанову від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції»; Постанову від 7 листопада 2014 р. № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей»; Постанову від 5 листопада 2015 р. № 637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції». Цими актами передбачено систему обліку та контролю ВПО, механізми доступу до соціальних, адміністративних та правових послуг,

пільгові умови для отримання базової та вищої освіти тощо. З метою забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які є ВПО, ухвалено Постанову Уряду від 22 вересня 2016 року № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб».

Поряд із цим продовжує існувати низка проблем, які, водночас, поки що не дають підстав стверджувати, що права внутрішньо переміщених осіб повністю дотримані та не порушуються.

Законодавство в цій сфері не є досконалим: існують прогалини, суперечності, дискримінаційні положення. Актуальними залишаються проблеми, пов'язані із забезпеченням переселенців житлом. ВПО продовжують стикатися з проблемами, що виникають у результаті невизнання Україною документів, виданих на тимчасово окупованих територіях. Досі ВПО не можуть реалізувати в нових місцях проживання деякі зі своїх прав, зокрема право голосування на місцевих виборах. І це невичерпний перелік невирішених проблем у цій сфері. Ключову роль у забезпеченні дотримання та захисту прав внутрішньо переміщених осіб відіграє можливість реалізувати ними своє право на професійну правничу допомогу, гарантоване статтею 59 Конституції України [1]. Від рівня організації надання такої допомоги та її якості залежать і такі показники, як рівень обізнаності про свої права, стан правової грамотності, доступ до правосуддя, загальний стан правопорядку, практична реалізація та захист своїх прав у правовий спосіб.

Нині в Україні система органів, що прямо чи опосередковано наділені повноваженнями з питань забезпечення прав і свобод ВПО або беруть у ньому участь, налічує велику кількість державних органів та органів місцевого самоврядування. Обов'язки органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення прав і свобод ВПО визначено законами України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб» [6] та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [12]. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень мають вирішувати питання, зокрема щодо розв'язання першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні; оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус; відновлення втрачених документів; надання гуманітарної та благодійної допомоги; сприяння возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб; забезпечення харчуванням; надання в тимчасове користування житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання тощо.

Тобто спостерігається значне розосередження повноважень між різними органами виконавчої влади щодо забезпечення прав ВПО. Згідно із Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6] суб'єктами в питаннях забезпечення прав і свобод ВПО є Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування. Крім того, до суб'єктів з питань забезпечення прав і свобод ВПО належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Усі з названих суб'єктів цю функцію виконують паралельно зі своїми основними. У структурі деяких із названих державних органів навіть відсутні структурні підрозділи, що займаються проблемами ВПО. Так, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України відповідно до частин третьої і дев'ятої статті 4, частини другої статті 4-1, пункту 2 частини першої, частин восьмої і дев'ятої статті 7, статей 10 і 17 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [6] координує і контролює діяльність інших органів виконавчої влади щодо

вжиття заходів із забезпечення прав і свобод ВПО, спрямовує їх діяльність на захист їхніх прав і свобод, на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню, сприяння повернення та реінтеграції, а також проводить моніторинг внутрішнього переміщення, і в разі масового (більше 100 тисяч осіб) або довготривалого переміщення через настання обставин, перелічених у статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», затверджує й контролює виконання комплексних державних цільових програм щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО із зазначенням джерел та обсягів фінансування.

Крім зазначених загальних повноважень, Кабінет Міністрів України також установлює порядок отримання довідки про взяття на облік ВПО; створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, забезпечення засобами реабілітації та надання внутрішньо переміщеним особам-інвалідам реабілітаційних послуг, порядок фінансування навчання внутрішньо переміщених осіб за рахунок коштів державного бюджету, а також разом із Національним банком України розробляє механізми рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків за кредитами на придбання і будівництво житла для найбільш уразливих категорій внутрішньо переміщених осіб. При цьому такий перелік повноважень Кабінету Міністрів України щодо реалізації прав і свобод ВПО в Україні не є вичерпним. З метою реалізації своїх повноважень Кабінет Міністрів України відповідно до частини першої статті 117 Конституції України видає постанови та розпорядження [1].

Серед центральних органів виконавчої влади на рівні міністерств, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» безпосередньо передбачені три: Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство освіти і науки України. Так, до повноважень Міністерства соціальної політики відповідно до пункту

2 частини третьої статті 4, пункту 2 частини другої статті 4-1, частини третьої статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» належить затвердження форми заяви для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, формування і ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та захист їх персональних даних, надання їм гуманітарної допомоги, сприяння у працевлаштуванні ВПО (разом з Державною службою зайнятості), розроблення державних програм з підтримки та вирішення соціально-побутових питань ВПО, подання до Кабінету Міністрів України пропозицій про необхідні заходи, а також як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей – координація та забезпечення соціального захисту дітей-внутрішньо переміщених осіб [6].

Якщо звернутися до Положення про Міністерство соціальної політики України, то в його підпунктах 28-30, 52 і 53 пункту 4 деталізуються такі повноваження міністерства, як розроблення та внесення пропозицій щодо надання державної соціальної допомоги «особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції», організація роботи з призначення та виплати такої державної соціальної допомоги та контроль за правильністю її надання, спрямування діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади на «усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, сприяння поверненню таких осіб до залишеного місця проживання та їх реінтеграції» [14]. На Міністерство охорони здоров'я України покладається забезпечення надання медичної допомоги та медичного обслуговування за місцем фактичного перебування ВПО, а також забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки і проведення в разі потреби карантинних заходів (частина друга статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб»). Міністерство освіти і науки України відповідно до частини четвертої статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» координує формування мережі навчальних закладів та доводить до них державне замовлення на підготовку фахівців і кадрів з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб та з метою забезпечення реалізації їхнього права на освіту.

До інших міністерств, що безпосередньо не зазначені у профільному Законі, проте на які покладено виконання заходів з Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 1094, віднесено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство фінансів України; Міністерство культури України; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство юстиції України та Міністерство інформаційної політики України.

Серед інших центральних органів виконавчої влади в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також прямо передбачено покладення низки функцій із забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на Державну міграційну службу України та Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, відповідно до пункту 1 Положення про неї здійснює оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, їх видання, обмін та продовження строку, ідентифікацію внутрішньо переміщених осіб

без документів, забезпечує припинення самозайнятості внутрішньо переміщених осіб за її заявою за спрощеною процедурою на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, здійснюють моніторинг фактів повідомлення неправдивих відомостей, недійсних або підроблених документів, скоєння злочинів чи співучасть у них, а також виїзд особи на постійне місце проживання за кордон і передає цю інформацію для ухвалення рішення щодо дії довідки, а також сприяє возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб (частина перша статті 6, частина п'ята статті 7, частина перша статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).

Державна служба України з надзвичайних ситуацій, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [15], згідно з частиною п'ятою статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» забезпечувала, зокрема, евакуацію населення й надання екстреної медичної допомоги в зоні надзвичайної ситуації на найбільш ранніх етапах вимушеного переміщення внутрішньо переміщених осіб.

Державна прикордонна служба України відповідно до Закону про неї не є органом виконавчої влади, такою є лише Адміністрація Державної прикордонної служби України як орган, відповідальний за забезпечення спрощення процедур, пов'язаних із виданням документів для забезпечення реалізації прав переселених громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання [16].

Зважаючи на рекомендації Уповноваженого з прав людини, міжнародної спільноти, неурядових організацій та самих ВПО, у квітні 2016 року створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб шляхом злиття Держагентства з питань відновлення Донбасу і Держслужби з питань АР Крим та Севастополя.

Новий орган має стати головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізовуватиме державну політику, зокрема з питань ВПО, сприятиме реалізації їх прав і свобод та створенню умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Слід зазначити, що на інституціональну спроможність Міністерства своєю чергою також впливає той факт, що найбільш важливі для ВПО питання – функції обліку та забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, призначення щомісячної допомоги ВПО на проживання залишено за Міністерством соціальної політики.

На регіональному рівні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують тимчасове проживання (перебування) і надання в тимчасове користування житла ВПО, надання медичних (а місцеві державні адміністрації – ще і психологічних) послуг, набуття ВПО прав на земельну ділянку, допомогу з переміщенням рухомого майна ВПО, улаштування дітей до навчальних закладів, забезпечення соціального захисту дітей-ВПО і здійснення повним обсягом повноважень органу опіки і піклування, виявлення дітей-ВПО без батьків, надання житла дитячим будинкам сімейного типу. Крім того, додатково місцеві державні адміністрації також забезпечують надання безоплатної первинної правової допомоги з питань взяття на облік ВПО, тимчасове безоплатне харчування, внесення даних до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, надання гуманітарної та благодійної допомоги, додаткових соціальних послуг, влаштування громадян похилого віку та інвалідів до стаціонарних інтернатних установ та закладів, організацію роботи медичних закладів та надання безоплатного проїзду до залишеного місця проживання.

Однією з особливостей організаційного забезпечення реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в Україні саме і є активне залучення до реалізації державних завдань таких громадських організацій. Участь громадських об'єднань у реалізації державної політики щодо вирішення питань внутрішньо переміщених осіб є набагато істотною, ніж в інших сферах суспільного життя у зв'язку з тим, що ухвалення відповідного законодавства та покладення певних функцій на державні органи (і пізніше – органи місцевого самоврядування) мали місце не відразу після початку вимушеного внутрішнього переміщення в Україні.

Також до вирішення питань ВПО у всіх регіонах України залучено радників Міністерства соціальної політики України, які працюють у межах програми «Посилення участі громадянського суспільства в роботі Міністерства соціальної політики України та процесі національного примирення», запровадженої спільно Міністерством соціальної політики України, ГО Крим SOS та Stabilization Support Services за підтримки уряду Великої Британії.

Згідно із Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ЦОВВ здійснюють аналіз стану реалізації прав і свобод ВПО та подають КМУ відомості щодо витрат та заходів, необхідних для реалізації вимог закону. Крім того, вони здійснюють обмін інформацією на безоплатній основі в порядку, що визначається КМУ, а також взаємодіють з громадськими об'єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями, іншими юридичними та фізичними особами з питань забезпечення прав і свобод ВПО. Проте на практиці система обміну інформацією між органами місцевої влади та державною міграційною службою, фіскальною службою та центрами зайнятості, а також система обміну інформацією щодо проблем ВПО між центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування фактично відсутня.

Проблеми координації дій органів, що займаються ВПО, усе більше нагромаджуються, і, незважаючи на створення Міністерства з питань окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, не дозволяють ефективно вирішувати завдання з розв'язання проблем ВПО.

Підсумовуючи, потрібно відзначити, що організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод ВПО в Україні становлять близько тридцяти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що умовно можна розподілити на дві групи: ті, для яких державно-управлінська діяльність є основною, і ті, для яких не є основною, що не належать до жодної із гілок влади, проте здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод ВПО в Україні за певних обставин чи умов. Крім того, окремо виокремлюються юридичні особи публічного права та національні і міжнародні організації, що сприяють забезпеченню реалізації прав і свобод ВПО в Україні. Специфікою організаційно-правового механізму забезпечення реалізації прав і свобод ВПО в Україні є те, що, по-перше, значна кількість державних завдань щодо забезпечення прав і свобод ВПО реалізується за сприяння національних та міжнародних організацій. По-друге, на місцевому рівні в Донецькій і Луганській областях України, звідки переміщується фактично більшість ВПО, тимчасово, через обставини, зумовлені агресією Російської Федерації, реалізацію статусу ВПО в Україні забезпечують не органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, а військово-цивільні адміністрації.

Аналіз сучасного стану забезпечення прав і свобод ВПО, організації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в цій сфері засвідчив відсутність системного вирішення проблем ВПО. На основні викликів, що виявляються в існуванні проблем розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації, зростанні навантаження на локальних ринках праці, доступу до освіти, культурної та соціальної реінтеграції ВПО тощо, органи влади не завжди

здатні ухвалювати потрібні оперативні та правильні рішення. Системне вирішення проблем ВПО означає, що політика щодо ВПО має бути достатньо ефективною і досягнути кінцевої мети, а саме зникнення потреби в додатковому захисті для ВПО.

Висновки з даного дослідження. Підсумовуючи, зазначаємо, що в Україні з питань забезпечення прав і свобод ВПО у виробленні політики відсутня системність. Вона формується низкою державних органів, міжнародних організацій та волонтерських ініціатив без належної координації в межах різних тематичних блоків, а також страждає від відсутності спільного бачення кінцевого результату цієї політики. Низка проектів законів з питань внутрішньо переміщених осіб, що перебуває у Верховній Раді України, незважаючи на нагальну потребу їх ухвалення або взагалі не розглядалася, або розглянута в першому читанні, але остаточно не ухвалена.

Вивчення нормативно-правового регулювання діяльності органів влади з питань забезпечення прав і свобод ВПО дало можливість стверджувати, що стабільної правової бази в цій сфері створити поки що не вдалося. Основними причинами відсутності досконалої нормативно-правової бази із зазначених питань, на нашу думку, є: по-перше, зволікання в часі при ухваленні законодавчих та інших нормативно-правових актів; по-друге, наявність суперечностей і невідповідностей норм у різних нормативно-правових документах. Норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та профільних постанов Кабінету Міністрів України значною мірою різняться одна від одної та наявні розбіжності й до сьогодні призводять до суттєвих обмежень прав ВПО, сприяють виникненню окремих колізій і суперечностей.

Перспективи подальших розвідок. Отже, на нашу думку, заходами, що можуть активізувати процес організаційно-правового забезпечення прав і свобод ВПО, є: формування оптимальної системи управління суб'єктами

забезпечення прав і свобод ВПО; підвищення реальної здатності кожного із суб'єктів вирішувати завдання щодо ВПО у взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, недержавними, волонтерськими організаціями, громадськими об'єднаннями, громадянами тощо із застосуванням найбільш раціональних форм і методів діяльності органів у зазначеній сфері. Убачається доцільним органам державної влади провести експертизу проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод ВПО, на відповідність Керівним принципам ООН з питань переміщення всередині країни. На основі аналізу законодавства України, що слід здійснити з метою визначення недоліків у механізмах реалізації прав ВПО, треба розробити пропозиції щодо внесення відповідних змін до законодавства, приведення актів Кабінету Міністрів України відповідно до законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України 1996 року: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Закон України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб Закон України від 24 грудня 2015 р. № 921-VIII VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>
8. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

9. Національна стратегія у сфері прав людини : затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 // Офіційний вісник України. - 2015. - № 69.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24 грудня 2015 року №921-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2016. - № 6. - Ст. 58.
11. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zak.onl.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.
12. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. - 2014. - № 26.
13. Про деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України): Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 37627 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>
14. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>
15. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій від 16 грудня 2015 року № 1052 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>
16. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України від 16 жовтня 2014 року № 533 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>
17. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб : Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану Дій Ради Європи для України 2015–2017, (червень 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697cbb>

Statement of the problem. The armed conflict in the east of Ukraine and the occupation of the Crimea caused the displacement of the population inside the country. Internal migration, aimed at the safety and preservation of human life, has become compulsory. Unlike voluntary, forced displacement, there was a need for immediate state regulation, inclusion of accounting mechanisms, social protection, access to free legal aid and other types of protection.

Urgency. The need to study the status of internally displaced persons is due to a large number of conflicts and gaps in legislation, the lack of a long-term strategy for the integration and reintegration of migrants and the proper financing of these needs. Solving problems of interaction between authorities and internally displaced persons has not only theoretical but also practical value.

The purpose of the article and task was to study the role, tasks and functions of the authorities as subjects of ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine.

Summary. One of the important indicators of national responsibility is the elaboration and implementation of a legal and regulatory framework in the field of ensuring the rights of internally displaced persons that meets international standards.

Legislation in this area is not perfect: there are gaps, contradictions, and discriminatory provisions. Problems related to the provision of housing for resettles remain pressing. Internally displaced persons continue to face problems arising from the non-recognition by Ukraine of documents issued in temporarily occupied territories.

The indicators of the level of awareness about their rights, the state of legal literacy, access to justice, the general state of law and order, practical implementation and the protection of their rights in a legal way depend on the level of organization of provision of assistance and its quality.

Conclusions and outcomes. We note that there is no systematic policy in Ukraine on the issues of ensuring the rights and freedoms of internally displaced people in policy development. It is formed by a number of government agencies, international organizations and volunteer initiatives without proper coordination within the various thematic blocs, and also suffers from the lack of a shared vision of the end result of this policy.