

Закон України № 12301: найбільша реформа законодавства щодо внутрішньо переміщених осіб з 2014 року

1. Передумови прийняття Закону

Ухвалення Закону України № 12301 стало закономірним етапом розвитку державної політики у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ухвалений у 2014 році, формувався як інструмент реагування на першу хвилю внутрішнього переміщення населення, спричинену тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей. Його положення були орієнтовані насамперед на забезпечення невідкладної соціальної підтримки осіб, які вимушено залишили місця свого проживання.

Після початку повномасштабної збройної агресії російської федерації у 2022 році масштаби внутрішнього переміщення докорінно змінилися. Україна зіткнулася з безпрецедентною кількістю ВПО, значна частина яких втратила житло, роботу, соціальні зв'язки та перспективи швидкого повернення до місць постійного проживання. За таких умов чинне законодавство перестало відповідати реальним потребам держави та суспільства, оскільки було побудоване переважно на концепції тимчасового захисту.

Саме тому Закон № 12301 не є черговим пакетом точкових змін, а фактично формує нову модель державної політики щодо внутрішнього переміщення, яка враховує довгостроковий характер цього явища та необхідність системної інтеграції ВПО у приймаючі громади.

2. Концептуальна трансформація державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб

Найбільш суттєвою особливістю нового Закону є зміна його концептуальної основи. Якщо попередня редакція законодавства розглядала внутрішньо переміщених осіб переважно як отримувачів соціальної допомоги, то новий Закон переходить до правозахисної моделі, у центрі якої перебуває людина як носій повного комплексу конституційних прав і свобод.

Закон фактично закріплює нову логіку державної політики, відповідно до якої внутрішнє переміщення більше не розглядається виключно як тимчасовий стан. Держава визнає, що значна частина ВПО тривалий час проживатиме в інших регіонах України, а отже мають бути створені умови для їх повноцінної інтеграції, соціальної адаптації та реалізації всіх прав нарівні з іншими громадянами.

У цьому контексті Закон істотно наближає українське законодавство до міжнародних стандартів, насамперед Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення (UN Guiding Principles on Internal Displacement), які передбачають забезпечення так званих «довгострокових рішень» (durable solutions) для ВПО.

3. Формування нової системи правових категорій

Однією з принципових новел Закону є запровадження нових законодавчих дефініцій, які раніше були відсутні в законодавстві або використовувалися лише в міжнародних документах і підзаконних нормативно-правових актах.

Зокрема, Закон закріплює поняття адаптації, інтеграції, реінтеграції, оцінки потреб внутрішньо переміщених осіб, а також довгострокових рішень щодо їхнього становища. Юридичне значення цих категорій полягає не лише у вдосконаленні термінології. Вони формують нову нормативну основу для прийняття державних програм, бюджетного планування, розробки підзаконних актів та подальшого формування судової практики.

Визначення таких категорій на законодавчому рівні сприятиме однаково застосуванню законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування, що відповідає принципу правової визначеності як складової верховенства права.

4. Персоналізація державної підтримки

Істотною новелою є відхід від універсального механізму надання допомоги всім внутрішньо переміщеним особам без урахування їхніх індивідуальних потреб.

Законом передбачений механізм оцінки потреб ВПО, який повинен стати основою для визначення змісту та обсягу державної підтримки. Такий підхід відповідає сучасним принципам соціальної політики, заснованої на адресності та індивідуалізації соціальних гарантій.

З юридичної точки зору це означає поступовий перехід від формального принципу рівності до принципу матеріальної рівності, який передбачає врахування об'єктивних відмінностей між особами. Він також спрямований на забезпечення реальної, а не лише формальної рівності в доступі до державної підтримки.

5. Посилення гарантій житлових прав

Особливе місце в реформі займає питання забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб.

Якщо раніше законодавство фактично концентрувалося на питаннях тимчасового розміщення, то новий Закон закладає підвалини для формування комплексної державної житлової політики щодо ВПО. Передбачається розвиток механізмів забезпечення тимчасовим житлом, підтримки довгострокової оренди, кредитування, а також реалізації інших житлових програм.

Таким чином житлове забезпечення перестає бути лише елементом гуманітарної допомоги та набуває статусу окремого напрямку державної політики, що має системний характер.

6. Пенсійне забезпечення та принцип недискримінації

Однією з найбільш важливих гарантій, закріплених Законом, є встановлення рівності внутрішньо переміщених осіб у сфері пенсійного забезпечення.

Закон прямо визначає: щодо ВПО не можуть встановлюватися додаткові умови призначення, перерахунку чи виплати пенсій порівняно з іншими громадянами України. Така новела є логічним продовженням судової практики, сформованої Верховним Судом та Конституційним Судом України щодо недопустимості дискримінаційного підходу до реалізації права на пенсійне забезпечення.

З точки зору конституційного права зазначене положення спрямоване на забезпечення принципу рівності громадян перед законом та реалізацію права власності, гарантованого Конституцією України і міжнародними договорами.

7. Цифровізація адміністративних процедур

Важливим напрямом реформи є цифровізація механізмів взаємодії внутрішньо переміщених осіб із державою.

Закон передбачає створення сучасних цифрових сервісів, електронного документообігу та можливість дистанційного отримання адміністративних послуг. Реалізація цих положень повинна забезпечити скорочення бюрократичних процедур, підвищення доступності адміністративних послуг та мінімізацію корупційних ризиків.

З юридичної точки зору такі зміни відповідають принципам належного врядування (good governance), цифрової трансформації публічного управління та забезпечення доступності адміністративних процедур.

8. Посилення ролі територіальних громад

Закон істотно розширює роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав внутрішньо переміщених осіб.

Фактично держава визнає, що саме територіальні громади стають основним середовищем інтеграції ВПО. Це обумовлює необхідність врахування потреб внутрішньо переміщених осіб під час планування місцевого розвитку, формування житлової політики, розвитку інфраструктури, організації освіти, охорони здоров'я та надання соціальних послуг.

Такий підхід узгоджується із загальною концепцією децентралізації публічної влади та принципом субсидіарності.

9. Значення Закону для подальшого розвитку законодавства

Попри масштабність реформи, Закон має переважно рамковий характер. Значна кількість його положень потребуватиме деталізації в постановах Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади та методичних документах.

У зв'язку з цим ефективність реалізації Закону безпосередньо залежатиме від своєчасного прийняття необхідних підзаконних актів, належного фінансового забезпечення нових механізмів державної підтримки та міжвідомчої координації органів державної влади.

Водночас саме Закон № 12301 формує нову законодавчу архітектуру державної політики щодо внутрішнього переміщення населення, яка має стати основою для подальшого розвитку нормативного регулювання у цій сфері.

Висновки

Аналіз положень Закону України № 12301 свідчить, що його ухвалення є найбільш масштабною реформою законодавства щодо внутрішньо переміщених осіб з моменту прийняття базового Закону у 2014 році. Документ не обмежується вдосконаленням окремих процедур, а змінює саму концепцію державної політики у цій сфері.

Основними результатами реформи є перехід від моделі тимчасової соціальної підтримки до моделі довгострокової інтеграції, нормативне закріплення сучасних правових категорій, індивідуалізація державної допомоги, посилення житлових та пенсійних гарантій, цифровізація адміністративних процедур і розширення ролі територіальних громад.

Разом із тим практична ефективність Закону значною мірою залежатиме від якості його імплементації. Зокрема, необхідне своєчасне прийняття підзаконних нормативно-правових актів, належне фінансове забезпечення передбачених механізмів та узгоджена діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Саме ці чинники визначатимуть, чи зможе реформа дійсно підвищити рівень захисту прав внутрішньо переміщених осіб та забезпечити відповідність української системи міжнародним стандартам у сфері внутрішнього переміщення.