

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
Науково-дослідний інститут порівняльного публічного права  
та міжнародного права

# ЗАХИСТ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Монографія

*За загальною редакцією:  
д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача  
д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина  
к.ю.н., доц. М.В. Менджул*

Ужгород – 2018  
РІК-У

**Захист прав внутрішньо переміщених осіб:** монографія / 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, 2018. 268 с.

**Автори:**

Басова І.С., Булеца С.Б., Вашкович В.В., Заборовський В.В.,  
Котляр О.І., Кульчицький Т. Р., Лазур Я.В., Ленгер Я.І., Менджул М.В.,  
Надьон В.В., Найда І.В., Паніна Ю.С., Рогач О.Я., Рубан О.О., Савчин М.В.,  
Тимчак В.В., Трачук П.А., Чепис О.І., Явор О.А.

**Рецензенти:**

***Берназюк Ян Олександрович,***

*д.ю.н., професор, суддя Верховного Суду.*

***Белов Дмитро Миколайович,***

*д.ю.н., професор, професор кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства УЖНУ.*

***Рекомендовано до друку Вченою радою  
Ужгородського національного університету  
(протокол № 5 від 24 травня 2018 року)***

Монографія присвячена проблемним аспектам у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб на національному та міжнародному рівнях. У виданні висвітлено сутнісний зміст права на захист внутрішньо переміщених осіб, елементи міжнародно-правового механізму захисту їх прав, а також національний процедурний та інституційний рівень захисту прав ВПО. Крім того, розкрито правовий механізм захисту окремих прав внутрішньо переміщених осіб.

Написання та видання монографії «Захист прав внутрішньо переміщених осіб» відбулося в рамках проекту «Юридичні механізми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в контексті захисту національної безпеки та євроінтеграції України», що фінансується Міністерством освіти і науки України.

# Зміст

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Вступ.....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Розділ 1. ПРАВО ЗАХИСТУ ТА ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ<br/>ЗАХИЩАТИ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....</b>                 | <b>7</b>  |
| 1.1. <i>Захист прав внутрішньо переміщених осіб у систематиці захисту прав людини .....</i>                             | <i>7</i>  |
| 1.2. <i>Сутнісний зміст права захисту внутрішньо переміщених осіб .....</i>   | <i>12</i> |
| 1.3. <i>Структура обов'язку держави захищати права внутрішньо переміщених осіб .....</i>                                | <i>17</i> |
| 1.4. <i>Конституційна юстиція у механізмі захисту прав ВПО у світлі запровадження конституційної скарги.....</i>        | <i>21</i> |
| 1.5. <i>Вимоги до адміністративної та судової практики у сфері захисту прав ВПО.....</i>                                | <i>26</i> |
| <b>Розділ 2. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ<br/>ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ .....</b>                        | <b>30</b> |
| 2.1. <i>Роль міжнародних організацій у наданні допомоги переміщеним особам.....</i>                                     | <i>30</i> |
| 2.2. <i>Миротворчі механізми міжнародних міжурядових організацій.....</i>   | <i>38</i> |
| 2.3. <i>Значення Європейського суду з прав людини у механізмі захисту прав внутрішньо переміщених осіб .....</i>        | <i>47</i> |
| <b>Розділ 3. НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЦЕДУРНИЙ ТА<br/>ІНСТИТУЦІЙНИЙ РІВЕНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО<br/>ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....</b> | <b>61</b> |
| 3.1. <i>Юрисдикційна та неюрисдикційна форми захисту прав внутрішньо переміщених осіб .....</i>                         | <i>61</i> |
| 3.2. <i>Процедури адміністративного оскарження як інструмент захисту прав внутрішньо переміщених осіб.....</i>          | <i>71</i> |

|   |     |
|---|-----|
| 3.3. Контрольні процедури в механізмі захисту прав ВПО.....                         | 84  |
| 3.4. Захист прав внутрішньо переміщених осіб органами місцевого самоврядування..... | 92  |
| 3.5. Адвокатура в системі захисту прав ВПО .....                                    | 103 |
| 3.6. Роль громадських об'єднань у захисті прав ВПО .....                            | 113 |

**Розділ 4. ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ОКРЕМИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....123**

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. Санкції в сімейному праві: особливості захисту прав дитини – ВПО.....                                      | 123 |
| 4.2. Захист майнових прав внутрішньо переміщеними особами.....  | 144 |
| 4.3. Спадкові права внутрішньо переміщених осіб.....  | 161 |
| 4.4. Захист права на житлове забезпечення внутрішньо переміщених осіб .....                                     | 177 |
| 4.5. Особливості забезпечення та захисту права внутрішньо переміщених осіб на отримання земельної ділянки ..... | 201 |
| 4.6. Проблеми захисту соціальних прав ВПО .....   | 215 |
| 4.7. Окремі аспекти захисту прав внутрішньо переміщених осіб у сфері пенсійного забезпечення.....               | 236 |

**Список використаних джерел .....**247

# Вступ

Проблема вимушеної внутрішньої міграції та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (далі - ВПО) залишається актуальною в Україні. За даними Міністерства соціальної політики, станом на 9 січня 2018 року взято на облік 1 492 100 переселенців (або 1 218 002 сім'ї) з Донбасу і Криму. В результаті Україна залишається за кількістю ВПО першою країною на Європейському континенті.

Внутрішньо переміщені особи зіткнулися з проблемою здійснення та захисту своїх прав, гарантованих Конституцією України та міжнародними актами, в тому числі сімейних прав, трудових та соціальних прав, захисту права власності тощо. Незважаючи на внесення ряду змін протягом останніх двох років до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», наявні механізми захисту прав ВПО залишаються недостатньо ефективними.

Метою даного монографічного дослідження є розробка пропозицій для удосконалення існуючих в Україні правових механізмів захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Об'єктом дослідження є внутрішні міграційні процеси у країнах Європи та в Україні, їх вплив на національну безпеку та розвиток громадянського суспільства і держави, а також на правове регулювання захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Предметом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі захисту прав внутрішньо переміщених осіб на національному та міжнародному рівні.

У першому розділі роботи розкрито сутнісний зміст права на захист ВПО, проаналізовано обов'язок держави захищати права внутрішньо переміщених осіб, а також досліджено місце конституційної юстиції у механізмі захисту прав ВПО у світлі запровадження конституційної скарги.

У другому розділі монографії приділено увагу міжнародно-правовому механізму захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Зокрема розкрито роль міжнародних організацій у наданні допомоги переміщеним особам, значення миротворчих механізмів міжнародних міждержавних організацій, а також важливість Європейського суду з прав людини у механізмі захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Третій розділ монографічного дослідження присвячено національному процедурному та інституційному рівням захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Розкрито юрисдикційні та неюрисдикційні форми захисту прав внутрішньо переміщених осіб, процедури адміністративного оскарження як інструмент захисту прав ВПО, контрольні процедури в механізмі захисту прав ВПО, а також захист прав внутрішньо переміщених осіб органами місцевого самоврядування, адвокатурою та неурядовими організаціями.

У четвертому розділі розкрито правові механізми захисту окремих прав ВПО, в тому числі прав дітей-ВПО, майнових прав внутрішньо переміщених осіб, спадкових прав, права на житлове забезпечення ВПО, права на отримання земельної ділянки, а також соціальних прав.

## **Розділ 1.**

# **ПРАВО ЗАХИСТУ ТА ОBOB'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЗАХИЩАТИ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ<sup>1</sup>**

### **1.1. Захист прав внутрішньо переміщених осіб у систематиці захисту прав людини**

Систематика прав і свобод внутрішніх переміщених осіб зумовлена структурою сутнісного змісту прав людини та негативних і позитивних обов'язків держави, які впливають із функції держави щодо їх захисту. Обов'язок захисту державою слід виводити із результатів спільної діяльності людей, що склалися у конкретно визначеному суспільстві. Обов'язок захисту державою стає ще глибшим, оскільки ситуація насильної або неприродної зміни постійного місця проживання пов'язані із слабким рівнем політичної інтеграції в суспільстві та недостатньої інституційної спроможності держави в Україні. Критерій інституційної спроможності є новелою у сучасному конституційного права, але для цілей цієї роботи мається на увазі ефективність та дієвість держави у забезпеченні прав внутрішньо переміщених осіб. Інституційна спроможність держави зумовлена, іншими словами, природою та структурою прав людини, які визначають стандарти та вимоги до її організації та діяльності. Та обставина, що майже два мільйони людей були змушені покинути своє місце постійного проживання є свідченням серйозних упущень з боку держави у сфері національної безпеки, запобіганню підривної діяльності, захисту прав національних меншин та забезпеченню фундаментальних прав і свобод людини.

Існує три підходи у формулюванні та конструюванні прав людини, що має визначальний вплив при встановленні конструктивів по-

---

<sup>1</sup> Савчин М.В., д.ю.н., професор, директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права УжНУ.

зитивного писаного права. Виходячи із засад **свободи** ніхто не може втручатися у приватну автономію, внутрішній світ людини робити відповідальний вибір щодо прийнятного варіанта поведінки – носій свободи самостійний у такому відповідальному виборі та самовизначенні. Якщо у силу збройного конфлікту, зовнішньої агресії та потуранню окупації окремих територій суверенної держави підривними силами, які мають формально легальний статус як певні громадські об'єднання чи навіть політичні партії особи зазнають переслідування у силу своїх політичних, релігійних чи інших переконань, приналежності до певних соціальних, етнічних чи релігійних груп, то має місце посягання на свободу індивіда, оскільки він позбавляється базисних речей – безпеки, власності, можливості вибору місця проживання, роду занять чи професії, цілісності сім'ї чи родини.

Якщо аналізувати зачеплену нами проблематику з точки зору **рівності**, то маємо у чистому вигляді дискримінаційні практики, які не ґрунтуються на жодних розумних і допустимих підставах у суспільстві, заснованому на сучасних концептах соціальної взаємодії та солідарності. Як правило, збройний конфлікт як засіб вирішення суперечностей між державами ґрунтується на певних соціо-етичних установках, які зумовлені несприйняттям у системі цінностей і це служить спонукальним мотивом до практик утисків, переслідування, а також запровадження системних вчинків, які є порушенням *jus cogens* у сфері прав людини і на майбутнє може послужити підставою навіть для переслідування щодо вчинення злочинів проти людяності і миру. Саме порушення прав людини, зокрема ВПО, за расовими та дискримінаційними ознаками послужило підставою для ініціювання Україною процесу в International Court of Justice<sup>1</sup> судове переслідування Російської Федерації, яке на сьогодні перебуває на стадії обміну меморандумами щодо обставин вчинення злочинів на ґрунті расизму та дискримінації та заперечення відповідних фактів Російською Федерацією.

Ще більш тяжкою є ситуація посягання на **людську гідність**. Як є усталеним у доктрині конституційного та міжнародного права та нещодавно визнано і Конституційним Судом України гідність має дуальну структуру – вона виступає фундаментальною конституційною цінністю, яка виступає (1) основоположною нормою, осново-

<sup>1</sup> Міжнародний палац правосуддя, як зазвичай у нас прийнято перекладати як Міжнародний суд ООН, хоча це суперечить правничій традиції перекладу назви подібних інституцій у слов'янських мовах



положним конституційним рішенням, що пронизує національний правопорядок, так і (2) суб'єктивним публічним правом, яке забороняє абсолютно катування, нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження. Змушене зміна місця проживання, вибору роду занять і професії, порушення єдності сім'ї атакує брутально всі елементи людської гідності, як от самовизначення, самоствердження та можливість розвиватися індивіду як особистості. Сам факт вимушеного, силового переміщення особи із постійного місця проживання саме по собі є запереченням сутності *самовизначення* особи, оскільки свобода вибору місця помешкання доволі часто є одним із визначальних чинників самоідентичності особи. Та обставина, що особу переслідують і вона у зв'язку із потенційною загрозою та обґрунтованими підставами може бути переслідуваною, істотно *обмежує можливість особи стверджуватися як індивіду*. Тут взагалі немає умов для вільного та відкритого суспільства, оскільки збройний конфлікт, анексія територій та зміна соціальної інфраструктури кардинально змінює структуру повсякденності та юридичні засоби забезпечення життя *особи і її розвитку як вільного індивіда*.

*Вертикальна структура прав людини* визначає, що державне втручання має бути спрямоване насамперед щодо поновлення правового становища ВПО, оскільки той факт, що ці особи були вимушені покинути свої місця проживання у силу військового конфлікту та реальної та невідвортної загрози їх переслідування та потенційного вбивства з боку окупаційних структур управління, не звільняє Україну від відповідальності за те, чого ж все таке становище стало можливим взагалі. Це впливає із сучасного розуміння нації-держави, легітимність якої ґрунтується на політичній інтеграції та забезпеченні балансу інтересів в багатокладному суспільстві, можливості ефективного контролювати належну її території та захищати права особи, які на законних підставах перебуває у межах міжнародно визнаних її кордонах. Обов'язок захисту державою за таких ситуацій сформульовано у юриспруденції як International Court of Justice у справі Нікарагуа проти США та у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах Мозер проти Молдови та Російської Федерації, а також Іляшкю проти Молдови та Російської Федерації.

Також Міжнародний суд ООН у Намібійській справі зазначив, що після закінчення мандату на управління територією Намібії Південно-Африканська Республіка мала забезпечити припинення діяльності своєї адміністрації. Оскільки на порушення міжнародних зобов'я-

зань ПАР продовжувала фактично управляти територією Намібії, то саме на ПАР покладається вся повнота відповідальності за все, що трапиться із народом Намібії, а також за свої зобов'язання згідно із вимогами міжнародного права<sup>1</sup>.

У справі Мозер проти Молдови та Росії ЄСПЛ констатував, що «першочерговим завданням для прав, передбачених Конвенцією, завжди має бути їх ефективна захищеність на території всіх Договірних Сторін, навіть якщо частина цієї території знаходиться під ефективним контролем іншої Договірної Сторони [тобто є окупованою]»<sup>2</sup>. Ця справа якраз стосувалася того, хто може нести відповідальність за порушення прав людини у Придністровській Молдовській Республіці. Суд визнав, що Молдова вичерпала всі можливості по забезпеченню прав своїх громадян на території ПМР. Суд визнав, що Росія фактично контролює територію і має вирішальний вплив на хід схвалюваних рішень ПМР і остання фактично існує завдяки політичній, економічній, соціальної та військової допомоги з боку Росії, а тому вся повнота відповідальності за додержання конвенційних прав лягає саме на РФ та фактично підконтрольній їй ПМР. Так само, згідно із матеріалами одного розслідування фактичний контроль та вплив на зміст рішень в ОРДіЛО, які ухвалюють його незаконні структури, контролюються та керовані як раз Кремлем.

Відповідно до Керівних принципів ООН з питання про переміщення осіб усередині країни<sup>3</sup> держави мають вжити «можливих альтернативних рішень», які б взагалі могли б уникнути переміщень або вжити заходів щодо зведення до мінімуму негативних наслідків переміщення. Якщо неможливо попередити цьому, то переміщення не повинні здійснюватися у такий спосіб, який би порушував право на життя, повагу до людської гідності, свободу та безпеку, а на держави покладається зобов'язання захищати «від переміщень корінних жителів, представників меншин, селян... та інших осіб, які перебувають в особливій залежності від своїх земель і прив'язані до них» (принципи 7.2, 8 та 9)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) URL: <http://www.icj-cij.org/docket/?sum=296&code=nam&p1=3&p2=4&case=53&k=a7&p3=5>

<sup>2</sup> ECtHR, *Case of Mozer v. the Republic of Moldova and Russia [GC]*, no. 11138/10, 23 February 2016.

<sup>3</sup> ООН, *Керівні принципи з питань переміщення осіб усередині країни, документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2*

<sup>4</sup> Костас, Параскева (2017) *Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи*. Харків: Право.13.

Наприклад, цілком слушно наголошується на тому, що визнання прав ВПО утруднюється при видачі або заміни документів, які забезпечують доступ до певних соціальних та економічних благ. Зокрема, згідно із Пояснювальним меморандумом до Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО відсутність такого роду документів може частково або повністю обмежити доступ до соціальних послуг, офіційного працевлаштування, користування банками і освітніми послугами, а також позбавити таких осіб голосувати на виборах<sup>1</sup>. Тут проблема полягає в тому, що значна кількість ВПО змушена була покинути місце свого постійного проживання без всіх необхідних документів, що посвідчують їх особу, їхній рівень освіти чи про здобуття професії. Всі ці обставини породжують труднощі у доступі до матеріальних і духовних благ, що звужує можливість їх розвитку як особистостей, тобто атакує людську гідність ВПО. У світлі цих обставин мені просто незрозумілим є наполягання Костасом Параскевою у своєму посібнику про 'статус' ВПО<sup>2</sup>, якого як такого немає, оскільки тут йде мова про виконання низки позитивних обов'язків держави щодо поновлення низки права ВПО, а не визнання за ними якогось окремишого правового статусу. Процедура визнання певного статусу за особами, які і так на законних підставах знаходяться на території України є дискримінаційним і накладає надмірні та необґрунтовані обтяження на ВПО, які є постраждалими також від неналежного захисту державою їхніх прав.

Загалом наведений міжнародний досвід є свідченням того, що у структурі захисту прав людини внутрішньо переміщені особи є вкрай вразливою категорією осіб у порівнянні із звичайними громадянами. Власне кажучи, їхнє правове положення є подібним до біженців і різниця тут полягає в тому, що вони силоміць або вимушено самостійно покидають місце свого постійного чи переважного проживання, змінюючи його на інше всередині однієї і тієї ж країни. У процедурно-інституційному плані ВПО відрізняються за своїм правовим положенням від біженців, оскільки країною-доміцилем цих осіб є Україна і вони не покидають її міжнародно визнані кордони. У ВПО не має потреби визнання свого правового положення, у них навпаки є вимога щодо здійснення низки обов'язків щодо їх захисту до держави. Сам факт виникнення такої категорії осіб означає, що держава принаймні неналежним чином забезпечує заходи щодо політичної інтеграції,

<sup>1</sup> РЕ, КМ, Пояснювальним меморандумом до Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО (2006)6, Додаток СМ(2006)36, 8 березня 2006 р.

<sup>2</sup> Параскева, Костас (2017).

запобігання расизму та дискримінації, превентивні заходи щодо протидії підривної діяльності та забезпечення обороноздатності країни. У світлі цього є неправомірною практика надання дозволів на проживання, накладання додаткових обов'язків на ВПО щодо посвідчення юридичних фактів, на підставі яких надається соціальна допомога чи послуги, хоча би заважаючи на наявність системи ідентифікаційних номерів фізичних осіб. Невиконання державою таких обов'язків посягає на сутнісний зміст права внутрішньо переміщених осіб.

## **1.2. Сутнісний зміст права захисту внутрішньо переміщених осіб**

Поняття сутнісного змісту права є новелою для вітчизняної юриспруденції. Його фактично ввів у вітчизняну правову систему Конституційний Суд України. У своєму рішенні № 2-рп/2016 Суд визначив таким чином концепцію сутнісного змісту права, за яким існують певні межі щодо запровадження державою обмежень у здійсненні прав і свобод людини:

*«обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права».*

Вказана юридична позиція стала методологічною основою для з'ясування Конституційним Судом розуміння сутнісного змісту права на соціальний захист. Це має ключове значення для розуміння нашої проблематики, оскільки захист ВПО є предметом відання саме Міністерства соціального захисту населення. Виходячи із аналізу своєю юриспруденції, доктрини обмеженого парламентаризму та природи прав людини, Конституційний Суд доходить висновку, що можливе

певне обмеження прав людини, яке не може посягати на їх сутнісний зміст:

*«Відповідно до пункту частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод. Але, визначаючи їх, законодавець може лише розширювати, а не звужувати, зміст конституційних прав і свобод та встановлювати механізми їх здійснення.*

*Отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України необхідно розуміти так, що при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності».*

Якщо розібратися у структурі прав ВПО, то вона в істотних рисах не є інакшою у порівнянні із іншими порівняними категоріями фізичних осіб, які на законних підставах перебувають на території України. Тому слід провести диференціацію правового положення ВПО на відміну від правового статусу біженців. Доволі рельєфно ця різниця прослідковується на прикладі переміщених осіб унаслідок громадянської війни у Сирії, оскільки вони силоміць, поза їх волею змушені покидати місця свого проживання. Тому у них було два шляхи: переселитися у межах Сирії саме у якості ВПО або набувати статусу біженця у разі виїзду за межі Сирії, що власне і породило міграційну кризу у Європейському Союзі у 2014-2015 роках, яка відлунює ще й понині.

Сучасне визначення поняття „біженець” було закладено в Статуті Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Біженцем вважалася особа, яка не була громадянином країни, в якій просила притулку, і мала цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознаками раси, віросповідання, громадянства чи політичних переконань, і не користувалася захистом країни громадянства. Варто звернути увагу, що переслідування за належність до певної соціальної групи спочатку не було вказано у визначенні поняття „біженець”. Після розгортання громадянської війни у Сирії, внаслідок якої країна фрагментувалася, значних випробувань зазнала Спільна Європейська система притулку (*Common European Asylum System*), у результаті чого було ухвалено рішення про застосування солідарних механізмів захисту шукачів притулку у силу зазначених обставин. Як відзначає Болдіжар Надь, у силу географічного

чинника на перших порах 10-мільйонна Угорщина зазнала значного натиску мігрантів із Сирії, які шукали свого прихистку і після доволі тривалого процесу консультацій було ухвалено рішення про розподіл тягаря щодо розміщення шукачів притулку серед держав-членів ЄС, з приводу чого був опір у низці держав-членів (Польща, Чехія)<sup>1</sup>. Наприклад, у 2015 році число шукачів притулку в Угорщині зросло понад чотири рази у порівнянні із попереднім роком і склало 177 135 людей, з них понад 65 тисяч сирійців подало заяви про визнання біженцем. Однак із зазначеної кількості заяв такого роду було задоволено лише 146, по 152 260 заявам надано тимчасового захисту і по 356 – тимчасового захисту, а по 1 772 відмовлено<sup>2</sup>. Ця проблема окрім питань солідарності у ЄС зачепила й питання територіальності як ознаки держави та державних кордонів. На думку Клауса Гердціца, справедливішим є порядок без кордонів, оскільки такий деякою мірою вирівнює нерівномірний розподіл багатства та можливостей між жителями різних країн, що перетворюється у своєрідну «лотерея першості», яка зумовлює міграційні процеси і такі набувають трагічного і навіть зловісного характеру внаслідок військових конфліктів чи громадянських воєн. Однак такі питання набувають глобального характеру, а тому виходять далеко за рамки обмежених можливостей держав і демократичних інститутів<sup>3</sup>.

Ще більш істотна відмінність у правовому положенні ВПО на відміну від змішаних статусів осіб, які користуються додатковим захистом, що пов'язано із особливостями тлумачення Женевської конвенції 1951 року про статус біженців. Зокрема, приймаючі держави мають право дозволити перебувати на своїй території виключно із мотивів співчуття, а саме: враховуючи вік особи, стан його здоров'я і сімейних відносин. Якщо вислання неможливе з причин неможливості забезпечити належне транспортне сполучення, отримання відповідних транспортних документів, тривале перебування дозволяється з практичних міркувань. Важливо підкреслити, що дана форма захисту є гуманітарною за своєю сутністю, вона не зумовлена міжнародними зобов'язаннями, і юридично не може кваліфікуватися як субсидіарна.

---

<sup>1</sup> Nagy, Boldizsar. Hungarian Asylum Law and Police in 2015-2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation. 2016 *German Law Journal* 17(6) 1034-1036.

<sup>2</sup> Ibid. P. 1037.

<sup>3</sup> Gaerditz, Klaus Ferdinand. Territoriality, Democracy, and Borders: A Retrospective on the "Refugee Crisis" 2016 *German Law Journal* 17(6) 921.

Також субсидіарний захист визначається необхідністю міжнародного захисту, який не передбачений Женевською конвенцією (1951), але зумовлений принципом невислання. Він може переплітатися з іншими міжнародним інструментами, таким як Конвенція ООН проти тортур, а також на більш загальних принципах, а саме: забезпечення захисту для осіб, які страждають від організованого насилля. Аналізуючи практику різних держав, можна зробити висновок про осіб, які мають право на такий міжнародний захист:

а) особи, які повинні входити в сферу компетенції Конвенції 1951 року, Протоколу до неї (1967), але які не можуть бути визнані біженцями внаслідок різних інтерпретацій норм Конвенції;

б) особи, які мають правомірні підстави вимагати міжнародного захисту, але не входять у сферу компетенції Конвенції 1951 року.

Різні інтерпретації державами критеріїв для набуття статусу біженця, встановлений ст. 1(А)2 Конвенції 1951 року, часто призводять до того, що особи, які отримали статус біженця в одній державі, можуть отримати відмову в іншій. Однак, навіть у тих випадках, коли статус біженця не надається, особі надається альтернативний статус, чим підкреслюється потреба у захисті на міжнародному рівні та, відповідно, згода держави виконати свої міжнародні зобов'язання.

Тобто ключовою відмінністю внутрішньо переміщених осіб від біженців та осіб, який надається субсидіарний захист є відсутність для ВПО певної процедури визначення їхнього статусу, оскільки такий не змінюється, навіть зважаючи на вимушене, силове залишення свого постійного місця проживання.

Поняття сутнісного змісту (*the very essence*) прав людини полягає у наявності його носія (суб'єкта) необхідних можливостей, які дали змогу йому реалізувати свої домагання щодо предмета суб'єктивного публічного права; воно також полягає у недопустимості довільного втручання у здійснення належного особі суб'єктивного публічного права з боку публічної влади чи третіх осіб, які би мали наслідком для його носія такі істотні перепони або взагалі унеможлилювали досягнення цілей, які складають його предмет (матеріальні чи духовні блага, охоронюваний інтерес). Це новим поняттям для вітчизняного правознавства, яке донедавна трактувала права людини як певні межі дозволеної поведінки, що забезпечується державою. Натомість ця концепція передбачає два зрізи прав людини:

1) вони поєднують у собі правила та принципи права, а останні потребують зважування та балансування, оскільки між принципами іс-

нує конкуренція. Виходячи із цього слід звертати увагу на ту обставину, що у разі наявності прогалин чи суперечностей і поточному законодавстві щодо ВПО, то у таких ситуаціях публічна адміністрація та суди не мають застосовувати сумнівні положення законодавства, а звертатися безпосередньо до принципів права, які сформульовані у практиці Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини, зокрема щодо права на мирне володіння майном, свободи вибору місця проживання, роду заняття або професії, реалізації виборчих прав;

*2) сутнісне розуміння прав людини:*

*а) вертикальне* - на державу покладається обов'язок розглядати вимогу особи як правомірну у разі існування певних перепон у доступі до певних благ чи порушення її життєво важливих інтересів з боку третіх осіб (звідси вимога додержання низки стандартів адміністративних процедур та судового розгляду справи із суб'єктивним складом ВПО), а також

*б) горизонтальне* - держава покликана гарантувати стабільність і додержання умов контрактів, а також вирівнювати положення слабкішої сторони від кабальних чи несприятливих умов договору. Адже ВПО вочевидь знаходяться у більш не вигідному становищі у порівнянні із іншими категоріями фізичних осіб, що на законних підставах проживають на території України

У світлі таких стандартів цілі міграційної політики не можуть посягати на сутнісний зміст права осіб, які від незалежних від них причин змушені покинути місце постійного або переважного свого проживання. Така категорія осіб є вразливою, як за формальними, так і субстантивними (змістовними) критеріями.

Окремим питанням стоїть забезпечення майнових прав ВПО, оскільки тут проблема полягає в тому, що Україна не контролює відповідні території, які є окупованими. Відповідно до рішення ЄСПЛ у справі *Лоїзиду проти Туреччини*<sup>1</sup> можна застосовувати юридичну конструкцію, що саме Російська Федерація несе відповідальність за додержання майнових прав ВПО, оскільки вона анексувала Крим та здійснює ефективний контроль над окремими районами Донецької і Луганської областей як завдяки власній військовій присутності, так і через політику підпорядкованого і фактично утримуваного нею утворень «Л/ДНР» поширює юрисдикцію Російської Федерації на цю частину України у її міжнародно визнаних кордонах, що спричинює порушення прав ВПО, зокрема права на мирне володіння майном.

<sup>1</sup> ECtHR, Case *Loizidou v. Turkey*, No. 15318/89, Judgment 18 December 1996.



### **1.3. Структура обов'язку держави захищати права внутрішньо переміщених осіб**

Виходячи із міждисциплінарного аналізу міжнародного та конституційного інструментарію забезпечення прав і свобод ВПО, слід визначити основні негативні та позитивні обов'язки держави, які при цьому не можуть посягати на їхній сутнісний зміст. У цьому відношенні є важливою юриспруденція Конституційного Суду, який у рішенні № 2-рп/2016 вказав таке:

*«...держави, виконуючи свій головний обов'язок - утвердження і забезпечення прав і свобод людини (частина друга статті 3 Конституції України) - повинна не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень прав і свобод людини, але й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожним, хто перебуває під її юрисдикцією. З цією метою законодавець та інші органи публічної влади мають забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини. При цьому посилена увага має бути зосереджена на особливо вразливих категоріях осіб...».*

З точки зору юридичної природи та їх гарантій між правами та свободами не існує сьогодні істотної різниці. З точки зору співвідношення екзегези тексту та його соціального контексту слід визнати, що смислові конотації свободи на ранніх етапах еволюції прав людини полягали в тому, що не існував докладний їхній каталог, який поступово розширювався за рахунок інтерпретації в доктрині та судовій практиці. Конституційне і законодавче визначення змісту цих свобод йшло у цьому руслі, як певна верифікація та ствердження ідей як загального правового імперативу, який накладає обов'язки на держави. Тим самим, права і свободи людини набувають морального і юридичного смислового навантаження. Звідси, власне, стандарт поведінки публічної влади із приватними особами наступний: 1) розглядати вимогу особи при її зверненні до органу влади як правомірну, виходячи із сервісної природи публічної влади (стаття 3 Конституції накладає на публічну владу обов'язок утверджувати і забезпечувати права людини); 2) вимога розслідування всіх істотних обставин, що порушуються у зверненні приватної особи; у разі, якщо це питання

відноситься до компетенції іншого органу влади, то таке звернення слід направити за підвідомчістю; 3) право на участь у процесі розгляду та ухвалення рішення всіх заінтересованих осіб; 4) право особи бути заслуханою та подавати у цих цілях будь-яку інформацію, яка істотно значення для ухвалення справедливого рішення; 5) вимога обґрунтованості владного рішення із належною юридичною аргументацією; 6) гарантія оскарження владного рішення до суду чи до вищої судової інстанції; 7) ефективність засобу юридичного захисту який має бути дієвим, а не ілюзорним і чисто теоретичним.

З цієї точки зору незрозумілим введення довідки про взяття на облік, яку передбачає і доволі докладно регулює стаття 4 Закону про забезпечення прав і свобод ВПО. Адже стаття 4<sup>1</sup> цього ж Закону передбачає функціонування Єдиної бази даних про ВПО. Достатнім у цих легітимних цілях є облік ВПО за ідентифікаційним номером або за серією і номером паспорта громадянина іноземної держави чи документа особи без громадянства. У цьому відношенні ВПО також мають відповідальний вибір, оскільки їхня неявка в органи влади, які здійснюють облік ВПО, має наслідком неможливість поширення на них гарантій, які випливають із положень Закону про забезпечення прав і свобод ВПО. На кінець 2016 року ЄІБД працювала нестабільно зі значними збоями, про що свідчать опитування працівників органів соціального забезпечення та дані досліджень правозахисних організацій<sup>1</sup>. Тому основні зусилля держави має бути сконцентровано на забезпечення надійного програмного забезпечення та належного ведення реєстру ВПО.

Абсурдність ситуації із обліком ВПО за допомогою довідок, що лише збільшує адміністративні рогатки та істотно обмежує їхні свободи різко контрастує із підходом Європейського суду з прав людини, який у справі Доган проти Туреччини визнав домівкою осіб, що були вимушені постійне місце свого проживання, хоча вони не були офіційно оформлені як його власником, оскільки вони проживали в них протягом тривалого часу і вони належали раніше їхнім предкам:

*«...немає сумнівів, що всі заявники проживали у селі Бойдаш до 1994 року. Хоча в них не було зареєстровано майна, їхні будинки були споруджені на землі їх предків або вони проживали у будинках, якими володіли їхні батьки, й обробляли землі, які належали батькам».*

<sup>1</sup> Права внутрішньо переміщених осіб. Офіційний сайт Української Гельсінської спілки з прав людини, 06.03.2016 р. <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib/>

Проблеми у забезпеченні свободи пересування та поселення ВПО полягає у труднощах, з якими вони стикаються, як правило, на шести контрольних пунктах в'їзду та виїзду з окупованої території. Метою перетину цих контрольних пунктів є переважно відвідування родичів чи близьких на окупованих територіях. Таких переходів недостатньо, розширення яких є проблематичним з точки зору ходу переговорного процесу щодо демілітаризації ОРДіЛО та повернення окупованих територій під контроль української уряду. Так само, перепони щодо перетину цих пунктів перетину зумовлені чинниками, які зумовлені особливостями функціонування незаконних ніби-державних утворень ДНР/ЛНР.

Тому з точки зору **негативних обов'язків держави захист прав ВПО** полягає в усуненні перепонів, які створюють істотні перешкоди у здійсненні їх прав і свобод або їхнє здійснення при додержанні певних формальностей може втратити сенс чи заперечує сутнісний зміст такого права. До іншої групи негативних обов'язків держави щодо ВПО належить не вчиняти перепон щодо інтеграції сімей, що виникло у результаті окупації частини її території і нездатності здійснювати ефективний контроль над нею. Водночас майже половина звернень ВПО стосується питань пенсійних виплат, хоча як свідчить статистика, серед зазначеної категорії громадян, оскільки значна кількість із них фактично не покидають свого місця проживання. Тут виникає дискусія щодо того, хто несе позитивну відповідальність чи Україна, чи Російська Федерація та її сателітні маріонеткові утворення «Л/ДНР», які ефективно наразі контролюють окуповані території. Наразі згідно із юридичною позицією Конституційного Суду України позитивні обов'язки держави не можуть бути пов'язані із місцем проживання носія відповідного права, оскільки це означатиме фактично дискримінаційну практику<sup>1</sup>:

*«...держава, всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, що мають право на отримання пенсії у старості, на законодавчому рівні позбавила цього права пенсіонерів у тих випадках, коли вони обрали постійним місцем проживання країну, з якою не укладено відповідного договору. Виходячи із правової, соціальної природи пенсій право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава від-*

<sup>1</sup> Рішення КСУ № 25-рп/2009.

*повідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, – в Україні чи за її межами.»*

З точки зору **позитивних обов'язків обов'язків держави** захист прав ВПО полягає у облаштуванні можливостей для поселення у місцях нового проживання. З цією метою у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>1</sup> має містити низку механізмів забезпечення виборчих прав, права на соціальну допомогу та доступу до житла. Однак багато із цих механізмів належним чином не діють, оскільки законодавче регулювання підмінюється підзаконними актами, які викривлюють суть цього Закону, надаючи широку свободу розсуду адміністрації, а також не забезпечене належними заходами щодо будівництва житла для ВПО чи розробки кредитних програм для будівництва житла ВПО. При цьому держава не використовує інтенсивно сучасні інформаційні технології, які би дозволяли реєструвати тих ВПО, які потребують реального захисту шляхом сприяння державою у їх працевлаштуванні та пошуці, виборі та наданні житла за новим місцем проживання.

Низка позитивних обов'язків держави стосується забезпечення єдності та возз'єднання родин ВПО. У Рекомендації Комітету міністрів РЄ Rec(2006)6 визначається, що держава має піклуватися щодо виконання своїх позитивних обов'язків згідно зі ст. 8 Європейської конвенції з прав людини про вжиття заходів щодо ВПО, зокрема:

*«...сприяти возз'єднанню родин, які розлучилися через міжнародне переміщення. Такі заходи можуть включати визначення місця знаходження зниклих членів родини, особливо тих, яких узяли у заручники. Компетентні органи повинні передавати родичам ВПО... всю інформацію, якою володіють його/її місце перебування.»*

Дуже часто вимушене переселення у зв'язку із військовими діями та окупацією території роз'єднує сім'ї і це призводить до різного роду трагічних ситуацій. Зокрема застосування заручництва призводить до поглиблення цієї трагедії, у силу чого у держави виникають позитивні обов'язки щодо сприяння у інтеграції сімей. Незважаючи

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII: за станом на 20.04.2017 р. 2015 Відомості Верховної Ради України 1(1).

на принцип екстериторіальності, сформульований ЄСПЛ у справі Чірагов та інші проти Вірменії<sup>1</sup>, це жодним чином не звільняє Україну від обов'язку розслідувати злочини проти людяності і миру, вчинені на окупованих територіях та вжиття необхідних заходів щодо поновлення прав ВПО і відшкодування заподіяної Російською Федерацією та окупаційними владами їм шкоди.

#### **1.4. Конституційна юстиція у механізмі захисту прав ВПО у світлі запровадження конституційної скарги**

Призначення конституційних судів за змістом – застосовувати і захищати універсальні принципи права і здійснювати перевірку правових актів на предмет їх конституційності. У цій системі координат немає істотного значення особливості законодавчого регулювання критеріїв допустимості конституційних скарг, оскільки в якості таких Конституція України визнає: а) порушення конституційних прав і свобод; б) вичерпання засобів правового захисту; в) до порушення конституційних прав і свобод призводить застосування законів, щодо яких є сумніви у конституційності їх положень.

Насправді, важливим є те, як ці критерії будуть розкриватися у юриспруденції самого Конституційного Суду. Досвід зарубіжних конституційних судів свідчить, що такими критеріями, як правило, виступають: а) істотна шкода фундаментальним правам і свободам людини; в) реальна і безпосередня загроза фундаментальним правам і свободам, що вимагає оперативного втручання збоку конституційного суду чи аналогічної інституції; в) такі права вже не можна захистити іншими юридичними засобами; г) порушення таких прав був вже предметом розгляду у загальних судах і судові рішення були оскаржені у вищій інстанції. На цих підставах Конституційний Суд може і зупинити дію цих актів до вирішення справи по суті.

Водночас слід мати на увазі практику Європейського суду з прав людини щодо розуміння права на захист. Згідно із нею загалом гарантується право на апеляційне оскарження, тобто не по кожній справі може бути рішення суду касаційної інстанції. Також засоби юридичного захисту мають бути ефективними, а не ілюзорними чи деклара-

<sup>1</sup> ECtHR, Case of *Chiragov and Others v. Armenia*, No. 13216/05 [GC], 16 June 2015.

тивними. Якщо такі засоби неефективні, то наступають підстави для негайного втручання, оскільки конституційним правам і свободам у наслідок застосування положення закону, яке викликає обґрунтовані сумніви у конституційності, може бути заподіяна істотна шкода. Або може скластися ситуація, коли навіть у разі встановлення Конституційним Судом факту порушення такого права та призначення компенсації, поновити право не буде можливості і такий захист перетворюється в ілюзію чи то марево.

У цьому відношенні слід мати на увазі практику Європейського суду з прав людини щодо розуміння права на захист. Згідно із нею загалом гарантується право на апеляційне оскарження, тобто не по кожній справі може бути рішення суду касаційної інстанції. Також засоби юридичного захисту мають бути ефективними, а не ілюзорними чи декларативними. Якщо такі засоби неефективні, то настають підстави для негайного втручання, оскільки конституційним правам і свободам унаслідок застосування положення закону, яке викликає обґрунтовані сумніви у конституційності, може бути заподіяна істотна шкода. Або може скластися ситуація, коли навіть у разі встановлення Конституційним Судом факту порушення такого права та призначення компенсації, поновити право не буде можливості й такий захист перетворюється в ілюзію чи то марево.

Належна правова процедура пронизує своїми вимогами якості як адміністративні, так і судові процедури; при цьому останні відносно перших володіють пріоритетом, оскільки за деякими винятками акти виконавчої влади підлягають судовому контролю. Тому судовий конституційний контроль також зумовлений змістом основоположної конституційної норми (речення третє частини другої статті 3). З цього приводу справедливо пише англійський конституціоналіст Т.Р. Аллан: «Жорсткі стандарти процедурної чесності, застосовувані у судових процесах, є сутнісними характеристиками верховенства права: якщо суди дотримуються цих вимог, права індивіда будуть адекватно дотримані і захищені... взаємопов'язаність стандартів судової процедури становить фундамент конституційності – фактично стійкий до законодавчих впливів та перекручень, окрім хіба що особливих випадків, у яких ті ж суди обґрунтовують можливість відступу від звичайної процедури»<sup>1</sup>.

У цьому контексті дуже влучно сформулював сутність змісту належної правової процедури у контексті завдання із захисту прав

<sup>1</sup> Аллан, Тревор Р.С. (2008) Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. Київ: Вид. Дім «Києво-Могилянська Академія» 159

людини та зв'язаності законодавця цими цілями суддя Джексон у справі Шонессі (*Shaughnessy v. U.S.*, 1953), зазначивши буквально наступне: «занадто суворі закони можна перенести, якщо вони застосовуються коректно і безсторонньо. Насправді, якщо треба би було обирати, тоді нам слід було б насамперед обирати життя за радянським законом, але з нашими процедурами, властивими для common law, ніж за нашим законом, застосовуваним за радянськими процедурами»<sup>1</sup>.

Це зумовить необхідність глибшого застосування Конституційним Судом юриспруденції Європейського суду з прав людини при розгляді конституційних скарг. Також потребує ретельної уваги практика розгляду конституційних скарг в Німеччині, Чехії, Польщі, Словаччині, Угорщині. Адже йде мова про застосування універсальних принципів права та універсальних прав людини.

Стосовно запровадження високих стандартів захисту прав людини у практиці Конституційного Суду слід також мати на увазі співвідношення і конкуренції юрисдикцій у світлі верховенства Конституції України щодо міжнародних договорів. У цьому відношенні рішення Європейського суду з прав людини інтерпретують і конкретизують положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. І тут можливі два варіанти.

По-перше, Конституційний Суд може надавати більше значення конституційним гарантіям прав людини, оскільки такі можуть виявитися ширшими за конвенційні гарантії. Це питання доволі часто виникає перед конституційними юрисдикціями чи аналогічними інститутами Німеччини, Англії, Швеції.

По-друге, Конституційний Суд згідно із принципом дружнього ставлення до міжнародних договорів може надавати міжнародно-конформне тлумачення положення Конституції України. Зокрема, у такому світлі слід надавати інтерпретацію сутнісного змісту непорушності права приватної власності та правових підстав набуття права на майно саме у світлі конвенційних гарантій мирного володіння майном, зважаючи на надмірно рестриктивну і непослідовну практику Верховного Суду України<sup>2</sup>.

Я б за таких умов не вживав термін «фільтри» стосовно конституційних скарг. Тут слід говорити про критерії їх прийнятності. Із контексту статті 151<sup>1</sup> Конституції України у світлі загальних прин-

<sup>1</sup> Case *Shaughnessy v. U.S.*, 345 U.S. 206 (1953).

<sup>2</sup> Рішення КСУ № 2-пн/2016

ципів права (поваги до гідності людини, невичерпності прав людини, обов'язку захисту державою тощо) до них відносяться:

1) *істотний характер порушеного права та загроза незворотної заповідання шкоди правам і свободам, гарантованих Конституцією України.* Заповідання шкоди має носити системний характер і складати інституційну проблему для подальшого розвитку національної правової системи і забезпечення верховенства права. З іншого боку, така проблема може мати істотний характер для інтересів та суб'єктивного публічного права особи, яка звертається до Конституційного Суду. Буде неправомірною практикою відмови у прийнятті до розгляду конституційної скарги, що буцімто заявник не вказав чітко, яке саме право, гарантоване Конституцією, було порушено. Такий підхід грубо порушує зобов'язання держави поважати людську гідність, гарантувати свободу і принцип невичерпності фундаментальних прав і свобод. Якщо фундаментальна цінність порушено – обов'язок Конституційного Суду її захистити;

2) *вичерпання звичайних засобів правового захисту.* Цей критерій слід розуміти диференційовано – Конституція визначає, що за загальним правилом гарантується апеляційне оскарження, а касаційний перегляд – у випадках, визначених законом. При цьому слід мати на увазі також ефективність та дієвість такого перегляду – якщо касація чи апеляція за статистичними даними не дає належного ефекту, слід ставити перед Конституційним Судом питання про вжиття невідкладних заходів, зокрема і забезпечувального наказу, оскільки у ситуації із ВПО можуть настати невідворотні наслідки, які надто ускладнять поновлення або взагалі унеможливають поновлення порушених прав;

3) *такі засоби правового захисту мають бути ефективними та дійовими, забезпечуючи ефективне поновлення у правах та справедливе відшкодування шкоди.* На відміну від Конституційного Суду перших двох каденцій Суд «третьої каденції» (або, за американською традицією, Суд Шевчука) звертає увагу на те, що при ухваленні рішень по конституційній скарзі Суд також визначатиме розмір відшкодування. Цей чинник буде дисциплінуючим стосовно органів публічної влади та судів загальної юрисдикції, які на практиці доволі часто ігнорували рішення Конституційного Суду і приймали суперечні їм за змістом правові акти. Своє завдання Конституційний Суд вбачає у забезпеченні реального і дієвого захисту прав людини, а не чисто теоретичного та ілюзорного. Тому стосовно прав ВПО є розумні підстави клопотати



перед Конституційним Судом про визначення механізму поновлення порушених прав, зокрема шляхом вжиття певних інституційних заходів на рівні змін законодавства та корегування адміністративної практики;

4) *предметом перевірки є конституційність закону та практики його застосування у світлі сутнісного змісту прав людини й основоположних свобод.* Незважаючи на обрання моделі нормативної конституційної скарги, розгляд конституційних скарг згідно із Конституцією є дуальним: (1) здійснюється **перевірка конституційності закону** або його окремих положень та (2) **конституційності практики його застосування**. Тому тут можлива така ситуація, що при перевірці положення закону можуть бути визнані конституційними, але практика його застосування може бути визнана неконституційною. Тут має значення декілька ключових моментів для додержання, захисту та поновлення прав ВПО: (а) існує можливість перевірки актів органів публічної адміністрації, оскільки вони виражають застосування законів у формі здійснення адміністративного розсуду та їх конкретизації і деталізації; (б) з'ясувати чи відповідає втручання у здійснення конституційних прав і свобод публічною адміністрацією вимогам пропорційності, тобто чи таке здійснене на основі закону, чи існує нагальна і невідворотна суспільна необхідність запроваджуванних заходів і чи ці заходи не посягають на сутнісний зміст права (чи є вони доречними і достатніми у світлі легітимної мети); (в) визначити, чи відповідає конституційними цілям та вимогам вище вказаному принципу пропорційності зміст судових рішень у разі застосування судового розсуду і чи використали суди свій розсуд відповідно до легітимної мети у разі застосування неоднозначних положень закону відповідно до якомога сприятливого варіанту щодо здійснення конституційних прав і свобод;

5) *забезпечення захисту прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України, принаймні на міжнародно-визнаному рівні.* Зважаючи на сформульований Конституційним Судом принцип дружнього ставлення до міжнародних договорів, невід'ємною частиною чого є і case-law Європейського суду з прав людини, слід пам'ятати про те, що **це лише мінімальні стандарти захисту прав людини**. Тому в процесі захисту прав ВПО слід також наголошувати на можливостях конституційного захисту, стандарти якого можуть бути вищими у порівнянні із міжнародними. Такий підхід Конституційного Суду наразі виправданий у зв'язку із відсутністю практики ухвалення рішень по

конституційних скаргах і занадто бідній практиці дієвого та ефективного захисту прав людини.

Без сумніву, що при захисті прав людини у ході розгляду конституційної скарги, Конституційний Суд звинувачуватимуть в надмірному судовому активізмі. Це може бути пов'язане із застосуванням Судом забезпечувальних заходів, насамперед, у формі зупинення дії закону, який буде предметом розгляду, оскільки його застосування може заподіювати істотну шкоду конституційним правам і свободам або таке зумовлене невідворотністю порушень основоположного права, яке в наступному складно буде поновити або такої можливості вже не буде.

### **1.5. Вимоги до адміністративної та судової практики у сфері захисту прав ВПО**

Конституційні стандарти вчинення адміністративних дій та розгляду справ у судах були вироблені протягом тривалого часу і є власне продуктом адміністративної та судової практики. Як зазначає К. Екштайн, приблизно з 1960-х років у Західній Європі були вироблені приблизно однакові неписані конституційні засади вчинення дій процесуального характеру між органами публічної влади та приватними особами<sup>1</sup>.

1. *Сутнісний зміст прав людини та вимоги до органів публічної влади.* Це положення однаковою мірою стосуються всіх органів влади і передбачає такі стандарти: а) неприпустимість зловживань; б) неприпустимість надмірних обмежень у реалізації прав людини; в) неприпустимість надмірного формалізму. У ході правотворчості та правозастосування органи публічної влади не можуть вживати заходи, які призводять до істотних обмежень або унеможливають здійснення основних прав і свобод, посягаючи на їхній сутнісний зміст.

2. *Вимога розслідування і розгляду всіх істотних обставин.* Обов'язок державних органів приймати до уваги всі наступні документи, навіть якщо підняті питання не входять до його компетенції. Державна установа може самостійно направити документ, що поступив, у компетентний орган і проінформувати заявника про те, куди був пересланий документ. Згідно із принципом розслідування дер-

<sup>1</sup> Екштайн, К. (2004) *Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции*. Москва: NOTA BENE.

жавна установа повинна самостійно перевіряти факти. Індивід не може бути зобов'язаний надавати довідки різного характеру з інших державних установ або завіряти документи у нотаріуса.

3. *Законність та свобода розсуду уряду та адміністрації.* Правові акти адміністрації та судової влади видаються на основі закону. Такі акти видаються на виконання конкретних приписів закону або вони конкретизують його зміст, що передбачає передбачають дискрецію (свободу розсуду). Адміністративний акт чи судове рішення, які прийнято відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Свобода розсуду передбачає вжиття необхідних заходів виключно, виходячи із цілей закону у світлі гарантій прав людини, а не варіантів, що ніби то впливають із змісту закону.

4. *Доступність до управлінських процедур.* По-перше, цей принцип впливає із обов'язку органів публічної влади доводити до населення зміст нормативно-правових актів у визначеному законом порядку. По-друге, особа, права і свободи якої порушено, самостійно розпоряджається своїм правом на звернення до органів публічної влади, зокрема, самостійно визначає предмет свого звернення, фактичні обставини справи, предмет правового спору. З боку третіх осіб, органів публічної влади, посадовців є неприпустимими діяння щодо встановлення перешкод, пов'язаних із самим фактом звернення особи за правовим захистом. Доступність правового захисту виводиться із позитивного обов'язку органів публічної влади забезпечити сприятливі процедури розв'язання соціально-політичних конфліктів у суспільстві на основі принципів верховенства права і справедливості.

5. *Гарантії довіри між посадовцем та індивідом.* Згідно презумпції довіри припускається, що у правовій державі громадянин може очікувати, що держава буде поступати щодо нього справедливо і добросовісно. У свою чергу держава повинна виходити з того, що громадянин є добросовісним і лояльний по відношенню до неї. Презумпція довіри визначається конституційними засадами піклування про зміцнення громадянської злагоди, зв'язаності держави правом та правами людини й основоположними свободами (ст. 3), права кожної людини на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23).

6. *Публічність та гласність процесуальних процедур.* Згідно з п. 6 ч. 2 ст. 129 Конституції при здійсненні правосуддя гарантується гласність судового процесу. Із цього принципу впливає, що проце-

суальні процедури повинні відповідати певним вимогам, зокрема, поширюються на правовий режим здійснення та захисту прав людини. Конституція встановлює загальні гарантії публічності: зокрема, гарантується кожному право знайомитися в органах публічної влади з відомостями про себе, якщо вони лише не підпадають під режим правової охорони в якості предмета державної таємниці чи конфіденційної інформації. Кожен може у судовому порядку вимагати спростування відомостей, що мають ознаки дифамації, та вимагати відшкодування завданої шкоди (ст. 32).

У випадку затримання особи їй невідкладно повідомляється про мотиви арешту/затримання, роз'яснюються права та надається можливість з моменту затримання захищатися особисто або за допомогою захисника (ст. 29). Громадяни користуються правом рівного доступу до державної служби (ст. 38), з чого випливає необхідність проведення конкурсу з метою забезпечення принципу рівності і недопущення дискримінації. У ході процедури публічність конкретизується такими правами: право претендувати виражати свою думку та вимагати вислухати її, право на доступ до матеріалів справи, претендувати на участь у наданні доказів та їх оцінки, право на вирішення справи компетентним органом у законному складі, право на обґрунтованість рішення тощо.

Важливою конституційною гарантією публічності є право особи на звернення до органів публічної влади, які зобов'язані розглядати їх звернення у встановлені законом строк і надавати обґрунтовану відповідь. Принцип публічності означає в цілому, що особа в ході процедури вправі отримувати інформацію, яка стосується справи і впливає на результат розгляду справи. Зокрема, згідно ст. 12 Конвенції ООН про права дитини за дитиною, яка здатна самостійно сформулювати власну думку, визнається право на самостійне слухання її справи.

*7. Принцип ефективних засобів правового захисту.* Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на захист порушених прав і законних інтересів. У статті 13 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод визнається, що кожному, чії права і свободи порушуються, надається ефективний правовий захист в органах публічної влади, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які діяли, виконуючи свої офіційні функції. У справі Сильвер проти Німеччини ЄСПЛ вивів критерії ефективності засобів правового захисту: 1) якщо особа аргументовано стверджує, що вона потерпіла від порушення основних прав і свобод, їй надається засіб правового

го захисту в органах публічної влади, так і для відшкодування шкоди, у разі необхідності; 2) система інститутів правового захисту може бути як судовою, так і позасудовою, однак повноваження та гарантії такого захисту повинні бути ефективними, тобто забезпечувати реальний захист прав і свобод, їх поновлення; 3) ефективний правовий захист забезпечується у контексті усєї системи правозахисних процедур, визначених національним законодавством та належною діяльністю органів публічної влади; 4) форми і способи ефективного правового захисту визначаються конституцією і законами держави.

8. *Право на оскарження судових і адміністративних рішень.* Необхідною умовою якісного забезпечення основних прав і свобод є гарантії оскарження рішення. Особливістю оскарження адміністративних рішень є альтернативний механізм їх оскарження – можна оскаржити у орган вищого рівня або до суду. У разі якщо рішення ухвалено найвищою адміністративною інстанцією, то можливе його оскарження до адміністративного суду. При цьому закон може встановлювати строк оскарження з моменту набрання чинності рішенням найвищої інстанції. Є неправомірним встановлення штучних перепон у оскарженні рішень до вищої інстанції. При цьому важливим є те, щоб інстанція, до якої оскаржено рішення, розглядала справу добросовісно, повно і об'єктивно, у строки, визначені законом (розумні строки).

Сучасне розуміння прав людини як певних правил і стандартів-вимог до держави, яка несе обов'язок захисту у контексті внутрішньо переміщених осіб, біженців та шукачів притулку зумовлює цілісне бачення заходів щодо політичної, соціальної та економічної інтеграції суспільства. Якщо питання захисту біженців та шукачів притулку стосуються зовнішніх безпекових питань і вимагають солідарності на рівні міжнародного співтовариства чи в рамках наднаціональних об'єднань. То питання захисту ВПО стає наслідком упущення національними державами здійснення своїх функцій політичної інтеграції, вільного розвитку інститутів громадянського суспільства. Тоді на порядок денний виступають проблеми, пов'язані із реінтеграцією країни, поновленням конституційного порядку, провідною цінністю якого є захист гідності людини, яка є джерелом прав і свобод людини. Обмежені можливості національних держав у сфері забезпечення притулку відповідним категоріям осіб зумовлюють становлення системи солідарності та їх підтримки з метою забезпечення політичної інтеграції та правової безпеки в суспільстві.

## Розділ 2.

# МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

### 2.1. Роль міжнародних організацій у наданні допомоги переміщеним особам<sup>1</sup>

Міжнародні організації відносяться до найбільш розвинених і різноманітних механізмів впорядкування міжнародного життя. Часто у реагуванні на кризи вони відіграють вирішальну роль, в узгодженні позицій держав, і таким чином приймаються спільні рішення з актуальних проблем світового порядку денного.

Поняття «міжнародна організація» в офіційних міжнародних документах та юридичній літературі традиційно застосовується до *міжнародних міжурядових (міждержавних) організацій* (ММУО) і *міжнародних неурядових організацій* (МНУО). До ММУО можемо віднести Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародну організацію з міграції, Всесвітню організацію охорони здоров'я, а до МНУО – Міжнародну федерацію товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, «Лікарі без кордонів», «Врятуємо дітей», Міжнародний фонд Chiricli, Міжнародний фонд «Відродження».

Станом на початок листопада 2017 року понад дві третини організацій, які беруть участь у координованому реагуванні, є НУО, і у 2018 році фінансування для НУО вперше більше, ніж для ООН. Посилення партнерських відносин між національними та міжнародними організаціями, а також організаціями, розташованими на непідконтрольних урядам територіях, є пріоритетом 2018 року<sup>2</sup>.

Національний уряд в ініціюванні, організації, координації та здійсненні гуманітарної допомоги на своїй території грає першо-

<sup>1</sup> Котляр О.І., к.ю.н., доцент кафедри міжнародного права УжНУ.

<sup>2</sup> Humanitarian Response Plan 2018. URL: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine\\_humanitarian\\_response\\_plan\\_2018.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018.pdf)

чергову роль. Генеральний секретар ООН у своєму звіті у лютому 2016 року, викладаючи плани щодо більш ефективного реагування на гуманітарні проблеми в усьому світі, підкреслив важливість національної політики і законодавчого регулювання питань внутрішнього переміщення «для гарантування існування нормативно-правової системи, яка відповідає на потреби переміщених осіб», і наголосив, що такі інструменти і програми мають бути розроблені і застосовані в країнах, що зазнають переміщення. Коли масштаби катастрофи перевищують здатність уряду задовольняти всі потреби постраждалого населення, до цього процесу приєднуються інші суб'єкти.

Група установ, організацій та / або інститутів, взаємозалежних через свої відповідні мандати, які разом працюють над досягненням спільної мети – це кластер. Метою кластерів є сприяння забезпеченню своєчасності, ефективності та прогнозованості, а також поліпшення звітності та лідерства.

Під час надзвичайної/кризової ситуації кластерний підхід передбачає певні дії. У разі кризи Координатор надзвичайної допомоги ООН від імені Генерального секретаря і після консультацій з Міжорганізаційним постійним комітетом (МПК) призначає Координатора з гуманітарних питань (КГП). У відповідній державі/регіоні КГП відповідає за координацію гуманітарної діяльності групи МПК – організацій ООН та міжнародних неурядових організацій – при консультуванні з національними органами влади та Координатором ООН із надзвичайної допомоги.

Кластерний підхід ООН використовується «у разі раптового виникнення нової великомасштабної надзвичайної ситуації, що вимагає багатосекторного реагування за участі широкого кола міжнародних гуманітарних учасників, кластерний підхід повинен використовуватися від самого початку планування та організації міжнародного реагування»<sup>1</sup>

Надзвичайні ситуації гуманітарного характеру вимагають величезних зусиль від національних органів. Вони повинні справлятися з надзвичайною ситуацією і координувати дії всіх гуманітарних організацій, які хочуть допомогти. Національний уряд може:

- 1) створити національний орган для координації всіх зусиль;

---

<sup>1</sup> Гуманитарная реформа. Создание сильной более предсказуемой системы гуманитарного реагирования. URL: [http://www.unhj.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1035:un-reform-and-cluster-approach-2008-rus&id=172:other&Itemid=746](http://www.unhj.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1035:un-reform-and-cluster-approach-2008-rus&id=172:other&Itemid=746)

- 2) працювати у тісному контакті з Гуманітарною групою країни (ГСГ) (Humanitarian Country Team - НСТ);
- 3) взаємодіяти з НУО, включаючи Червоний Хрест / Червоний Півмісяць і будь-які існуючі координаційні органи.

Провідну роль у координації гуманітарної діяльності на глобальному рівні і на рівні країни грають такі установи:

1. Управління з координації гуманітарної діяльності.
2. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН).
3. Всесвітня продовольча програма (ВПП).
4. Продовольча і сільськогосподарська організація (ФАО).
5. Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ).
6. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ).
7. Міжнародна організація з міграції (МОМ).
8. Програма розвитку ООН (ПРООН).

Масштаби надзвичайної ситуації гуманітарного характеру надто великі. Самостійно будь-яка організація впоратися з нею не може, тому координація має важливе значення. Загальна мета гуманітарних суб'єктів – надати життєво необхідну допомогу і захист нужденному населенню.

Звісно, що реагування на кожну надзвичайну ситуацію є унікальною, але якщо масштаби лиха перевищують можливості уряду, то на допомогу приходять гуманітарні організації. Велика розмаїтість гуманітарних організацій, їхній досвід і взаємодія у рамках масштабного реагування на надзвичайну ситуацію можуть призвести до плутанини і дублювання зусиль, що викликає проблеми і зменшує ефективність реагування. Координація дій дозволяє уникнути цих проблем. За умови професійної координації НУО та інші організації, які надають допомогу, діляться інформацією про те, де вони працюють, які послуги надають і які потреби вони задовольняють.

Міжнародні гуманітарні організації та інші відповідні сторони мають право пропонувати свої послуги для надання допомоги ВПО. Такі пропозиції не слід розглядати як недружній акт або втручання у внутрішні справи будь-якої держави і до них слід ставитися доброзичливо. Ці пропозиції не повинні бути необґрунтовано відхилені, особливо, якщо відповідні органи влади не здатні або не бажають надати необхідну гуманітарну допомогу<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Guiding Principles on Internal Displacement E/CN.4/1998/53/Add.2, (25(2)). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml)



Проте в деяких випадках влада може перешкоджати наданню допомоги шляхом заборони в'їзду міжнародним гуманітарним організаціям до країни або запобігання доступу національних і міжнародних гуманітарних партнерів до певних переселених громад, які потребують допомоги і захисту. В інших випадках можуть існувати внутрішні правові та адміністративні перепони для надання міжнародної допомоги. Відсутність координації між владою і гуманітарними партнерами також може перешкоджати ефективному здійсненню гуманітарної діяльності<sup>1</sup>.

Основними компонентами системи координації гуманітарної діяльності є:

1. Управління з координації гуманітарної діяльності (УКГД) (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA*).
2. Заступник Генерального секретаря / Координатор надзвичайної допомоги (КЧП) (*Emergency Relief Coordinator – ERC*).
3. Міжорганізаційний постійний комітет (МПК) (*Inter Agency Standing Committee – IASC*).
4. Координатор з гуманітарних питань.
5. Гуманітарна група країни.
6. Кластери (cluster).
7. Консорціуми НПО.

Глобальні кластери забезпечують готовність всієї системи і технічний потенціал для реагування на надзвичайні ситуації гуманітарного характеру. Оскільки вони завжди активні, вони допомагають підвищити передбачуваність і ефективність міжвідомчого реагування у конкретних секторах.

Провідні установи глобальних кластерів несуть відповідальність за посилення реагування на місцях за допомогою розробки політики, стандартів, впровадження передової практики і надання оперативної підтримки внутрішньодержавним кластерам.

Внутрішньодержавні кластери є тимчасовими і розгортаються тільки в разі недостатнього потенціалу з координації на рівні країни, щоб уникнути прогалин і дублювання в наданні допомоги постраждалому населенню. З метою визначення, які кластери повинні бути розгорнуті і хто повинен їх очолювати, КГВ і Гуманітарна група країни розглядають первинні оцінки і складають рекомендації. Ці

<sup>1</sup> К проблеме перемещения внутри страны: Параметры ответственности национальных властей. URL: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf)

рекомендації направляються Координатору надзвичайної допомоги, який надсилає їх міжорганізаційному постійному комітету і провідним установам глобальних кластерів на затвердження.

Після затвердження кластери створюються таким чином, щоб гуманітарні організації могли координувати ресурси, встановлювати пріоритети діяльності і визначати відповідні ролі та обов'язки. Участь НУО в кластерах як на глобальному рівні, так і на рівні країни має вирішальне значення. Оскільки НУО мають у своєму розпорядженні оперативну інформацію, їх участь у розробці політики на глобальному рівні має важливе значення для прив'язки політики до реалій на місцях. На рівні країни НУО беруть участь в діяльності кластерів з метою запобігання дублюванню програм і допомоги вироблення стратегії на рівні країни в своїх секторах.

Вирішальна роль НУО в запобіганні конфліктів була визнана різними міжнародними експертами. Так, зокрема, Комісією глобального управління в доповіді «Наш дім – Земля» осмислюються досвід і проблеми глобального управління і визнається, що «формальні, міжурядові механізми можуть бути лише частиною більшої і більш динамічної мозаїки»<sup>1</sup>. Представники Інституту міжнародних мирних досліджень визначають важливі сфери, в яких НУО можуть посилити вплив урядів і міжнародних організацій на раннє попередження та запобігання внутрішніх конфліктів шляхом «збільшення можливості доступу до сторін, які беруть участь в конфлікті, і потоку інформації про них; повнішого реагування; посилення впливу мирних стратегій через власні організаційні структури; створення умов для участі великих держав у великомасштабних операціях превентивного і рятувального характеру»<sup>2</sup>.

Незважаючи на те, що структура всіх кластерів різна, всі члени кластера зобов'язані надавати своєчасну та ефективну допомогу. Для цього необхідні витрати часу і ресурсів з боку всіх партнерів, включаючи НУО, а також добре розуміння кластерної системи в цілому. У довідковому модулі МПК щодо координації кластерів на рівні країни наводиться список всіх основних зобов'язань партнерів кластера.

Мінімальні зобов'язання для участі в роботі кластерів:

- дотримання гуманітарних принципів, принципів партнерства, стандартів програм, прийнятих на міжнародному рівні;

<sup>1</sup> Report of the Commission on Global Governance. ISBN 0-19-8279981. – Oxford University Press, 2013. P. 37.

<sup>2</sup> Peacekeepers at risk: the lethality of peace operations Jair van der Lijn and Jane Dundon. SIPRI Policy Brief. 2013. URL:<http://www.sipri.org>.

- першочергове забезпечення захисту при реалізації програм.

План гуманітарного реагування передбачає три основні стратегічні цілі:

1. Відстоювання прав та реагування на потреби у захисті постраждалого від конфлікту населення відповідно до міжнародних норм та стандартів.
2. Надання термінової допомоги та забезпечення недискримінаційного доступу постраждалого населення до якісних основних послуг.
3. Посилення життєстійкості постраждалого від конфлікту населення, запобігання подальшого погіршення гуманітарної ситуації, просування довготривалих рішень, раннього відновлення та соціальної згуртованості.

Координатор з гуманітарних питань є провідним партнером уряду в справі координації дій з міжнародним гуманітарним співтовариством. Він очолює Національну робочу групу з гуманітарних питань – стратегічний орган, який спрямовує діяльність і підтримує взаємодію з державними та неурядовими партнерами. На додаток до організацій системи ООН, Національна робоча група з гуманітарних питань також опікується заходами, здійснюваними підрозділами Червоного Хреста, місцевими і міжнародними НУО.

Сьогодні в Україні гуманітарна допомога координується кластерами, які на сьогодні успішно діють. Кластери надання притулку, захист, охорона здоров'я і забезпечення харчуванням, освіта, водопостачання, санітарія і гігієна, первинна реабілітація та надання засобів для існування, партнери з кластеру Продовольча безпека і логістика працюють на всій території країни, акцентуючи увагу на ситуації на Сході України, особливо на територіях, близьких до «лінії зіткнення» і непідконтрольних державі. Партнери кластеру спільно здійснюють оцінювання ситуації і вживають заходів.

У рамках координації заходів з надання допомоги установи системи ООН доправляють різні гуманітарні вантажі, зокрема, продовольчі посилки і непродовольчі товари, покривні матеріали, медикаменти, предмети гігієни і комплекти для потреб освіти, а також забезпечують доступ до безпечної питної води для задоволення потреб людей, які постраждали внаслідок конфлікту. Інша програма щодо невідкладної гуманітарної допомоги передбачає надання сільськогосподарського приладдя для самостійного виробництва продуктів, проведення інформаційно-просвітницької роботи з дітьми щодо на-

земних мін, правової підтримки, а також вжиття заходів щодо захисту цивільних осіб, вимушених переселенців, жінок, дітей, людей похилого віку і представників меншин.

Координатор гуманітарних програм ООН з питань України Ніл Уолкер наприкінці 2017 року заявив, що у гуманітарних агентств ООН є тільки 3% від \$ 187 млн., необхідних для реалізації програми гуманітарної допомоги жителям південного сходу України в 2018 році. У грудні 2017 р. Продовольча і сільськогосподарська організація ООН оголосила про припинення постачання продуктів в Донбас через брак фінансування. Уолкер відзначав, що ООН планує підтримувати на південному сході України «обмежену присутність», принаймні до середини 2018 року і продовжувати стежити за конфліктом у Донбасі. «Хоча Україна більше не з'являється на перших шпальтах газет, люди (там), як і раніше, потребують нашої допомоги», – підкреслив координатор. Тоді ж ООН також зверталася із закликом допомогти зібрати в 2018 році \$ 187 млн. для постраждалих від конфлікту в Донбасі<sup>1</sup>.

Допомога зниклим безвісти та їх родичам також вимагає більш ефективної координації гуманітарної діяльності. МКЧХ спостерігає зростання потреб в цій сфері, оскільки зниклі безвісти мігранти додаються до людей, зниклих безвісти під час збройних конфліктів. Серйозні соціально-економічні наслідки для їхніх сімей, а також глибокі душевні страждання їхніх близьких зберігаються протягом тривалого часу. Люди потребують, щоб держави докладали узгоджені зусилля для сприяння розшуку зниклих безвісти і спільних дій в цьому напрямі. МКЧХ готовий підтримувати таку активізацію їх роботи в цій сфері.

2018 рік обіцяє стати плідним підґрунтям для важливих заходів з гуманітарного реагування та розвитку, і це є першим кроком реалізації Рамкової програми ООН зі співробітництва на 2018-2022 роки. У центрі уваги є посилення стійкості та зміцнення координації зусиль з гуманітарного розвитку, і останній напрямок – з географічним зосередженням на східній Україні – визначає, як ООН буде спільно працювати на підтримку уряду для вирішення наскрізних тем рівного доступу, участі й захисту населення.

Низка конкретних рекомендацій була отримана з семінару стосовно ПГР 2018 щодо шляхів подальшого планування, та заходів пов'язаних з гуманітарним розвитком, включно з:

<sup>1</sup> В ООН заявили про брак коштів для надання гуманітарної допомоги Україні. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/500580.html>

- аналізом впливу існуючих гуманітарних програм, програм відновлення та розвитку, а також, де це необхідно, виявлення сфер співпраці;
- посиленням лідерства уряду, у тому числі шляхом створення міжвідомчих/відомчих структур координації на національному та регіональному рівнях;
- посилення спроможності місцевих організацій та державних установ на національному та місцевому рівнях;
- впровадженням «інноваційного» підходу до оцінки та аналізу впливу конфлікту та системних питань, а також того, як їх тенденції та взаємодія впливають один на одного.

Ці висновки допоможуть зміцнити спільне програмне забезпечення на основі доказів, а також розширенням всеосяжності та прозорості обміну інформацією між різними учасниками, включно з урядом.

Уряд України (зокрема Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб) розробив «Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року»<sup>1</sup>.

Стратегія має на меті досягнення чітких та кількісних результатів колективної роботи, які стосуються тривалого внутрішнього переміщення, одночасно забезпечуючи загальний урядовий підхід до зменшення вразливості ВПО та приймаючих громад, забезпечення довготривалих рішень та сприяння цілісного реагування.

Міжнародна спільнота планує підтримати цей процес з технічною експертизою та сприяти зусиллям уряду для запобігання та подолання тривалого характеру внутрішнього переміщення.

З урахуванням поточних зусиль з відновлення та будівництва миру, що здійснюються Урядом України та його міжнародними партнерами, була розроблена експериментальна інформаційна платформа для постійного моніторингу наслідків конфлікту та переміщення населення, а також виконання програм з відновлення та будівництва миру. Експериментальна платформа, розроблена у співпраці з гуманітарними учасниками, спрямована на використання нових технологій та геокодованих даних, щоб допомогти як національним, так

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Стратегія від 15.11.2017, № 909-р.

і зарубіжним партнерам розробляти, відстежувати та контролювати процес відновлення.

Платформа надаватиме регулярну інформацію щодо трьох основних напрямів:

- 1) критична інфраструктура та соціальні послуги;
- 2) відновлення економіки;
- 3) соціальна стійкість.

Застосовані заходи для сприяння подальшому співробітництву з метою покращення обміну інформацією та спрямування зусиль як гуманітарних учасників, так і учасників процесу розвитку.

З огляду на величезні масштаби надзвичайних ситуацій та зростаючі гуманітарні потреби в усьому світі, підтримувати міжнародну увагу до гуманітарної ситуації в Україні, швидше за все, буде складним завданням.

Гуманітарна роль і відповідальність держав повинні зберігати своє ключове значення і відповідати їх зобов'язанням за міжнародним правом.

## 2.2. Миротворчі механізми міжнародних міжурядових організацій<sup>1</sup>

Захист, допомога і знаходження рішень для ВПО відповідно до міжнародного права є, насамперед, відповідальністю уряду. Комісаром Ради Європи з прав людини свого часу підкреслювалося, що «українські органи влади мають взяти на себе ініціативу в цьому процесі і продемонструвати, як вони забезпечили те, щоб ВПО одержали весь спектр захисту, правом на який вони наділені відповідно до міжнародного права»<sup>2</sup>. ВПО, як й інші громадяни або особи, які мають звичне місце проживання в країні, мають права відповідно до міжнародного права людини; а в ситуації збройного конфлікту до них також застосовується міжнародне гуманітарне право, що надає додаткові гарантії для цивільних осіб.

<sup>1</sup> Котляр О.І., к.ю.н., доцент кафедри міжнародного права УжНУ.

<sup>2</sup> Рада Європи, Комісар з прав людини, Лист від Нілса Муїжнекса (Nils Muižnieks) пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-міністру України, від 27 червня 2014 року, Ref: Comm/HR/IG/sf 017-2014, Comm (2014) 15. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)15&direct=true&Ref=CommDH\(2014\)15&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)15&direct=true&Ref=CommDH(2014)15&Language=lanEnglish&direct=true).

Масштаби потреб ВПО щодо захисту, підтримки та вирішення питань, як правило, є такими, що не можуть бути задоволені жодною державною установою та механізмом держави в цілому. Загалом для ефективного врегулювання конфлікту на сході України, що призвело до масового переміщення цивільного населення, необхідною стає додаткова допомога, що потребує співпраці з міжнародними партнерами.

Сьогодення характеризується широким колом миротворчих механізмів. Наприкінці ХХ століття у доповіді Генерального секретаря ООН Б.Бутроса-Галі «Порядок денний для миру» (1992 р.) було визначено одну з перших класифікацій форм міжнародної миротворчої діяльності:

- превентивна дипломатія (preventive diplomacy);
- миротворчість (peace making);
- підтримання миру (peace keeping);
- постконфліктне миробудівництво (post-conflict peacebuilding)<sup>1</sup>.

*Превентивна дипломатія* – це дії, спрямовані на попередження виникнення спорів між сторонами, недопущення переростання існуючих спорів у конфлікти та обмеження масштабів конфліктів після їх виникнення.

*Миротворчість* – це дії, спрямовані на те, щоб схилити ворогуючі сторони до угоди, головним чином за допомогою таких мирних засобів, які передбачені в розділі VI Статуту Організації Об'єднаних Націй.

*Підтримання миру* – це забезпечення присутності ООН у даному конкретному районі – що до сих пір робилося за згодою всіх зацікавлених сторін, – яке, як правило, пов'язане з розгортанням військового і / або поліцейського персоналу ООН, а нерідко і цивільного персоналу.

*Постконфліктне миробудівництво* – заходи щодо встановлення і підтримки структур у постконфліктний період, які повинні сприяти зміцненню миру в цілях запобігання відновлення конфліктів.

Гене́за концепції миротворчості продовжила свій шлях з появою нових викликів і загроз ХХІ століття, адже мала адаптуватися до нових реалій. У результаті на сучасному етапі концепція миротворчості виділяє ще кілька механізмів:

---

<sup>1</sup> Гали Б.Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира // Доклад Генерального секретаря в соответствии с заявлением, принятым 31 января 1992 года на заседании Совета Безопасности на высшем уровне. A/47/277, S/24111 от 02.07.1992. URL: [http://www.un.org/ru/siteindex/agenda\\_forpeace.pdf](http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_forpeace.pdf).

- розширена миропідтримка (wider peacekeeping);
- примус до миру (peace enforcement);
- гуманітарна інтервенція (humanitarian intervention).

Необхідно відзначити, що на сьогоднішній день типологія миротворчих механізмів МПО ще не сформована до кінця. Всі перераховані механізми миротворчості не мають чіткого юридичного закріплення, тому в різних дослідженнях можна зустріти різну типологію миротворчих механізмів і різні варіанти їхніх назв. Наприклад, іноді операції з підтримання миру називають «операціями на користь миру»<sup>1</sup>. Крім того, іноді складно провести різницю між закінченням застосування одного миротворчого механізму і початком застосування іншого.

Врегулювання ситуацій шляхом переговорів в умовах ведення військових дій і з урахуванням заплутаного переплетення місцевих, регіональних і міжнародних інтересів виявилось непростим завданням як в країнах, де діють місії, так і там, де місії відсутні<sup>2</sup>.

Підтримання миру – це забезпечення присутності ООН в конкретному районі за згодою усіх зацікавлених сторін, яке, як правило, пов'язане з розгортанням військового та/чи поліцейського персоналу.

Існують три основні принципи, які дозволяють розглядати операції ООН з підтримання миру в якості самостійного інструменту щодо забезпечення міжнародного миру і безпеки<sup>3</sup>. Ці принципи взаємопов'язані і носять характер взаємного підсилення:

- згода сторін;
- неупередженість;
- незастосування сили за винятком випадків самооборони і захисту мандата.

*Згода сторін.* Розгортання операцій ООН з підтримання миру здійснюється за згодою основних сторін – учасників конфлікту. Це вимагає прихильності сторін політичного процесу. Згода на проведення операції з підтримання миру надає ООН необхідну свободу дій в політичному і фізичному плані для здійснення передбачених мандатом завдань. За відсутності такої згоди персонал операції з під-

<sup>1</sup> Доклад группы Брахими по операциям ООН в пользу мира. URL: [http://www.un.org/russian/peace/reports/peace\\_operations/docs/summary.htm](http://www.un.org/russian/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm).

<sup>2</sup> Report of the Secretary-General on the work of the Organization. A/72/1 URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/236/42/PDF/N1723642.pdf?OpenElement>.

<sup>3</sup> United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines. URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf).



тримання миру ризикує стати однією зі сторін конфлікту, що може спонукати його до прийняття примусових заходів і перешкодити виконанню основних функцій з підтримання миру.

Факт отримання згоди на розгортання операції ООН з підтримання миру від основних сторін конфлікту не обов'язково означає або гарантує, що цю згоду буде отримано і на місцевому рівні, особливо в тому випадку, якщо всередині основних угруповань йде боротьба або механізми управління і контролю, що знаходяться в їхньому розпорядженні, недостатньо ефективні. Ще більш проблематичною виглядає універсальність згоди в умовах нестійких ситуацій, які характеризуються наявністю збройних груп, які не підкоряються жодній із сторін, або присутністю інших деструктивних сил.

*Неупередженість* має найважливіше значення для забезпечення згоди і співпраці основних сторін. Однак неупередженість – це не нейтральність і не бездіяльність. Миротворці ООН повинні зберігати неупередженість у відносинах зі сторонами конфлікту, але не повинні займати нейтральну позицію в тому, що стосується виконання їх мандата.

Персонал операцій з підтримки миру повинен припинити будь-які дії сторін, які порушують зобов'язання щодо забезпечення мирного процесу або міжнародні норми і принципи, що лежать в основі операцій ООН з підтримання миру.

Незважаючи на важливість встановлення і підтримання добрих відносин з учасниками конфлікту, миротворцям слід уникати вчинення будь-яких дій, які могли б поставити під сумнів об'єктивність персоналу операцій з підтримання миру. Місія повинна неухильно дотримуватися принципу неупередженості. Нездатність виконати ці вимоги може завдати шкоди авторитету та легітимності операції і призвести до відкликання згоди на присутність миротворців з боку одного або кількох учасників.

*Незастосування сили за винятком випадків самооборони і захисту мандата.* Операції ООН з підтримання миру не є інструментом примусу. Однак з санкції Ради Безпеки ООН застосування сили на тактичному рівні можливе у випадках самооборони і захисту мандата.

В умовах нестабільної ситуації Рада Безпеки надає операціям ООН з підтримання миру широкий мандат, який дає повноваження «використовувати всі необхідні засоби» для стримування насильницьких спроб зірвати політичний процес, забезпечення захисту цивільного населення, що знаходиться під загрозою фізичного нападу,

і / або надання сприяння національним властям у забезпеченні правопорядку.

Хоча на місцях ці види миротворчості іноді уявляються схожими, необхідно усвідомлювати різницю між активними операціями з підтримання миру і примусом до миру відповідно до положень глави VII Статуту Організації Об'єднаних Націй:

- активна миротворчість передбачає застосування сили на тактичному рівні з санкції Ради Безпеки і згоди приймаючої країни і / або основних сторін конфлікту;
- примус до миру навпаки не вимагає згоди основних сторін і допускає застосування збройних сил без санкції Ради Безпеки<sup>1</sup>.

Застосування сили в ході операції ООН з підтримання миру можливе тільки як крайній захід. Здійснення таких заходів має передбачати точний розрахунок, вивірені масштаби, своєчасність і дотримання принципу досягнення бажаних результатів мінімальними засобами, а також забезпечення згоди на продовження діяльності місії і виконання її мандата. Застосування сили як операції ООН з підтримання миру завжди пов'язане з політичними наслідками і часто призводить до небажаних наслідків.

Рішення, що стосуються застосування сили, повинні прийматися на відповідному рівні в рамках місії з урахуванням низки факторів, в тому числі потенціалу місії, суспільних настроїв, гуманітарних наслідків, можливості забезпечення захисту та безпеки персоналу і, найголовніше, наслідків, які матимуть такі дії для отримання згоди на розгортання місії на місцевому та національному рівнях<sup>2</sup>.

Операції з підтримання миру (ОПМ) під егідою ООН базуються на трьох принципах: згода сторін, неупередженість і незастосування сили за винятком самооборони та захисту мандату. Розрізняють три види ОПМ:

1. *Місії спостерігачів* – здійснюють нагляд за виконанням домовленостей про припинення вогню;
2. *Військові місії* – забезпечують буферну зону між ворогуючими сторонами;
3. *Багатокомпонентні місії* у складі військового, поліцейського та цивільного персоналу – сприяють демобілізації комбатантів та їх

<sup>1</sup> Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_010)

<sup>2</sup> Операції ООН по поддержанию мира. URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>

реінтеграції у суспільство, розмінуванню територій, поверненню переміщених осіб, посиленню державних інституцій.

Для розгортання нових ОПМ здійснюється низка заходів.

1. *Домовленість між ворогуючими сторонами.* Якщо обидві сторони дійдуть згоди, що ОПМ є найкращим інструментом стабілізації, вони звертаються до держав чи міжнародних організацій із проханням про розгортання місії ООН.

2. *Підтримка зацікавлених сторін.* Політична підтримка ОПМ здійснюється переважно донорами міжнародного миру та безпеки. Як правило, до них належать регіональні організації (НАТО, Африканський Союз, ЕКОВАС), які мають інтерес у стабілізації середовища безпеки або окремі держави Азії та Африки, для яких ОПМ є важливим джерелом наповнення ВВП (Бангладеш, Ефіопія, Кенія, Індія, Пакистан, Руанда).

3. *Технічна оцінка району розгортання ОПМ.* Як правило, Секретаріат ООН ініціює відправку місії з метою оцінки військової, політичної, безпекової та гуманітарної ситуації в зоні конфлікту.

4. *Доповідь Генерального секретаря ООН.* У доповіді за підсумками технічної оцінки визначається бюджет, чисельність персоналу та інші ресурси, необхідні для майбутньої операції. Доповідь передається на розгляд Ради Безпеки ООН.

5. *Резолюція Ради Безпеки ООН.* Отримання мандату ООН на проведення ОПМ вимагає підтримки 9 з 15 членів РБ, включаючи голоси, що збігаються, всіх постійних членів. Ця резолюція визначає мандат, масштаби та завдання операції.

6. *Затвердження бюджету операції* Генеральною Асамблеєю ООН.

7. *Формування персоналу операції.* Генсек ООН зазвичай призначає главу місії, командувача силами ОПМ, комісара поліції, керівний склад цивільного персоналу.

8. *Планування ОПМ.* Глава місії, Департамент операцій з підтримання миру та Департамент польової підтримки здійснюють політичне, військове та оперативне керівництво, а також матеріально-технічне забезпечення операції.

9. *Розгортання ОПМ.* Після створення штаб-квартири відбувається поступове географічне розширення присутності місії до масштабів, передбачених мандатом РБ ООН<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Філіпчук В. Міжнародна правотворчість та війна на сході України: чи є точки дотику? К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2016. С.27.

Фактично, історія ООН є історією пошуків форм і методів боротьби за збереження і зміцнення миру, і ОПМ стали результатом складних компромісів і домовленостей, адже подібні інструменти не були передбачені Статутом ООН, хоч і відповідають духу і змісту головного правового документа організації<sup>1</sup>.

Згідно зі ст.52 Статуту ООН, Рада Безпеки повинна заохочувати мирне розв'язання конфліктів за допомогою регіональних організацій. При тому ст.53 Статуту ООН наголошує, що регіональні організації не можуть вживати жодних примусових дій без мандату Ради Безпеки. Таким чином, будь-яке залучення місії з підтримання миру під егідою регіональної організації прив'язується до рішення Ради Безпеки ООН, в якій Росія має право вето.

НАТО, ОБСЄ та ЄС належать до регіональних організацій, які діють у сфері європейської безпеки. Після започаткування Спільної зовнішньої та безпекової політики і Європейської політики безпеки та оборони ЄС почав брати активнішу участь в європейській та міжнародній безпеці.

На території України у рамках спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС діють дві місії: Прикордонна місія на українсько-молдовському кордоні, що діє з 2005 року, та розпочата в 2014 році Консультативна місія ЄС зі сприяння реформуванню сектору безпеки України. Саме така модальність – поліцейські чи цивільні місії, які надають поради місцевим органам влади з реформування та підвищення ефективності роботи місцевих правоохоронних органів, – є на сьогодні і на найближче майбутнє єдино прийнятним форматом для миротворчої діяльності ЄС на території України. Такий формат не потребує будь-яких додаткових погоджень з боку РБ ООН, а базується суто на запрошенні країни перебування таких місій<sup>2</sup>.

ОБСЄ є єдиною регіональною безпековою організацією, яка включає до свого складу всі сторони, інтереси яких тією чи іншою мірою зачіпає конфлікт на Донбасі. До мандату ОБСЄ у політико-безпековій сфері належать раннє попередження, запобігання та врегулювання конфліктів. На Стамбульському саміті 1999 р. держави-учасниці ОБСЄ утвердили Платформу Безпеки з метою співпраці, зміцнення взаємного характеру відносин між організаціями та установами, що займаються просуванням всеосяжної безпеки в зоні дії ОБСЄ (I.1)3.

<sup>1</sup> Що треба знати про миротворців ООН. URL: <http://www.ufpa.org.ua/blog/2898>

<sup>2</sup> Філіпчук В. Міжнародна правотворчість та війна на сході України: чи є точка дотику? К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2016 .С. 31.

Цим документом передбачена і співпраця ОБСЄ з різними органами та агентствами ООН (П.2)<sup>1</sup>.

Внаслідок конфліктів та постконфліктних ситуацій за всіма параметрами системи безпеки ОБСЄ важливе значення мають дії, які вживаються від імені біженців та ВПО. Вирішення проблем переміщення, а також запобігання ситуації подальшого переміщення пов'язані, в першу чергу, з врегулюванням конфлікту і досягненням миру. У той же час невирішені проблеми вимушеного переміщення можуть призвести до ситуації нестабільності і тим самим загрожувати мирним процесам. Переміщення часто спричиняє після себе нові витки напруги у країнах або регіонах. А добровільне повернення неможливе без наявності безпеки, в умовах невідновленої власності та при відсутності інших умов. Таким чином, врегулювання конфлікту і вирішення проблем переміщення пов'язані з колом повноважень обох організацій і передбачають необхідність тісної співпраці. ОБСЄ характеризується всебічним підходом до безпеки:

- 1) наявність повноважень, якими охоплені всі стадії конфліктного циклу;
- 2) широка присутність на місцях.

Міжнародна присутність може стримувати наростання конфлікту, а також запобігти порушенню прав людини та їх наслідків. Так, 21 березня 2014 р. внаслідок агресії Російської Федерації у зв'язку зі зверненням Уряду України в ОБСЄ і консенсусним рішенням усіх 57 країн-учасниць ОБСЄ розпочала свою роботу Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ (СММ) в Україні<sup>2</sup>. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні щодня збирає інформацію і звітує про ситуацію з безпекою в щоденних звітах, інформація про конкретні інциденти на місцях викладена в Оперативних звітах<sup>3</sup>.

Польові операції ОБСЄ проводяться на підставі спеціальних індивідуальних мандатів, які мають низку спільних рис. Ці операції розгортаються в приймаючих країнах протягом тривалого, але обмеженого періоду часу. Всі вони реалізуються на підставі мандата, при-

<sup>1</sup> Стамбульський документ 1999 року. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>.

<sup>2</sup> Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні. URL: <http://www.osce.org/ru/ukraine-sm>.

<sup>3</sup> Реакція ОБСЄ на кризу в Україні. Станом на 20 жовтня 2014 року / Військові оціночні заходи - OSCE // URL: [www.files.ethz.ch/isn/184707/Ukraineian.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/184707/Ukraineian.pdf); Експертні безпекові дебати «Prism Security Debates» // Позиційний документ «Україна – ОБСЄ: безпекові питання та взаємозалежність», лютий 2016 URL: [http://fes.kiev.ua/n/cms/ fileadmin/ upload2/prism\\_security201602.pdf](http://fes.kiev.ua/n/cms/ fileadmin/ upload2/prism_security201602.pdf).

йнятого консенсусним рішенням, і Меморандуму про порозуміння між приймаючою країною та ОБСЄ і, таким чином, аргіогі вітаються урядами приймаючих країн. Представники ОБСЄ (польові співробітники) бувають єдиними фізично присутніми у конфліктній ситуації з дійсним або потенційним переміщенням. У Рішенні Ради Міністрів ОБСЄ №3/11 «Про елементи конфліктного циклу, пов'язані з укріпленням здатності ОБСЄ щодо раннього попередження, раннього реагування, налагодження діалогу щодо підтримки у посередництві, а також постконфліктній реабілітації», прийняте у Вільнюсі 2011 року, зазначається: «права [...] осіб, що піддаються ризику вимушеного переміщення або вже постраждали від нього, повинні отримувати ефективний захист на всіх стадіях конфліктного циклу»<sup>1</sup>.

З метою зміцнення здатностей ОБСЄ у цьому відношенні Центр із запобігання конфліктам розробив спільно з Верховним Комісаром ООН у справах біженців «Пам'ятку щодо заходів захисту»<sup>2</sup>. Практичний довідковий інструмент для польових співробітників ОБСЄ, ПМЗ допомагає голові ОБСЄ, державам-учасницям і органам ОБСЄ у подальшому дослідженні зв'язку між конфліктним циклом і переміщенням з метою сприяння узгодженості та зміцненню кризового управління. Відзначимо, що цей документ сприяє реалізації Рішення Ради Міністрів №3/11.

На початку 2018 р. Україна направила чинному голові ОБСЄ – міністру закордонних справ і міжнародного співробітництва Італії А. Альфано запит про продовження мандата Спеціальної моніторингової місії (СММ) ОБСЄ на Донбасі, який закінчувався у березні ц.р. Продовження мандата до 31 березня 2019 р. підтримали всі держави - ЄС, США і Канада. Делегація України виголосила свою інтерпретуючу заяву, в якій наголосила, що СММ повинна мати повний і безперешкодний доступ до всієї території України, включаючи Крим і Севастополь.

Підсумовуючи, відзначимо, що на даному етапі в практичному плані сучасні МПО не виробили єдиного підходу до проведення миротворчих операцій і єдиної теоретико-правової бази миротвор-

<sup>1</sup> OSCE Ministerial Council Decision № 3/11 on Elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capabilities in early warning, early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation MC.DEC/3/11 // URL: <http://www.osce.org/mc/86621?download=true>.

<sup>2</sup> Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach // URL:<http://www.osce.org/cpc/111464?download=true>.

чості. Це обумовлено, в першу чергу, збереженням пріоритету національних інтересів держав, які продовжують виходити зі своїх завдань у справі стабілізації ситуації в цілому і окремих конфліктів зокрема. Тому ефективність миротворчості, яка вимагає узгоджених спільних дій акторів світової політики продовжує залишатися на низькому рівні, а тому перед сучасними міжнародними організаціями стоїть завдання підвищити свій міжнародно-правовий статус і стати реальними конкурентами держав у вирішенні міжнародних конфліктів.

Необхідно визнати той факт, що саме неурядові організації і волонтерські ініціативи першими стали надавати гуманітарну допомогу та були в центрі процесу допомоги цивільному населенню. Багато регіональних і місцевих органів влади в населених пунктах, що приймають ВПО, активно відреагували на їхні проблеми, часто роблячи це за відсутності відповідних ресурсів. Зусилля уряду і неурядових організацій доповнюють ООН, міжнародні неурядові організації, а з боку Європи – єдина організація з мандатом щодо прав людини, верховенства права і демократії – Рада Європи.

### **2.3. Значення Європейського суду з прав людини у механізмі захисту прав внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>**

Проблема вимушеної внутрішньої міграції та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб залишається актуальною в Україні. За даними Міністерства соціальної політики, станом на 9 січня 2018 року взято на облік 1 492 100 переселенців (або 1 218 002 сім'ї) з Донбасу і Криму<sup>2</sup>. В більшості випадків у переселенців виникають труднощі при здійсненні та захисті прав. У науковій літературі вже є низка досліджень особливостей здійснення окремих прав внутрішньо переміщеними особами, в тому числі права на охорону здоров'я<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> **Рогач О.Я.**, д.ю.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи УжНУ; **Менджул М.В.**, к.ю.н., доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу УжНУ.

<sup>2</sup> Кількість зареєстрованих переселенців за місяць збільшилась на 4 тисячі осіб – Мінсоцполітики. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28964951.html> (дата звернення: 02.04.2018).

<sup>3</sup> Булеца С.Б., Лазур Я.В., Менджул М.В., Пушкаренко О.А. Предоставление права на здравоохранение детям-внутренне перемещенным лицам (отдельные аспекты). *Georgian Medical News*. 2017. 12 (273). С.89 – 94.

трудових прав<sup>1</sup>, сімейних<sup>2</sup> та інших прав. Окремі проблеми захисту прав ВПО відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи висвітлені в посібнику Костаса Параскеви.<sup>3</sup> Водночас особливості захисту прав ВПО Європейським судом з прав людини (далі - ЄСПЛ) залишаються відкритими, що і обумовлює актуальність відповідного дослідження.

Європейський суд з прав людини є інституцією Ради Європи, заснованою 21 січня 1959 року для контролю за дотриманням прав і свобод людини та громадянина, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі - Конвенція)<sup>4</sup>. Для розгляду справ ЄСПЛ засідає у складі одного судді, комітетами у складі трьох суддів, палатами у складі семи суддів і Великою палатою у складі сімнадцяти суддів.

Держави - члени Ради Європи підписали не тільки Конвенцію, але і протоколи до неї: Перший протокол (підписаний 20 березня 1952 р.) передбачає право мирно володіти своїм майном, право на освіту, на вільні вибори; Протокол № 2 (підписаний 6 травня 1963 р.) надав Європейському суду з прав людини повноважень робити консультативні висновки; Протокол № 4 (підписаний 16 вересня 1963 р.) гарантував право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання, заборону ув'язнення за борг, заборону вислання своїх громадян і колективного вислання іноземців; Протокол № 6 (підписаний 28 квітня 1983 р.) про скасування смертної кари; Протокол № 7 (підписаний 22 листопада 1984 р.) гарантував право на оскарження вироку у кримінальних справах, на відшкодування за судову помилку, право не бути притягнутим до відповідальності або покараним двічі, рівноправність чоловіка та жінки, що перебувають у шлюбі; Протокол № 11 (підписаний 11 травня 1994р.) передбачав перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією, і заміну Європейської комісії з прав людини (далі - Комісія) та ЄСПЛ новим постійним

<sup>1</sup> Рогач О. Я., Менджул М. В. Припинення трудових відносин з ініціативи працівника-внутрішньо переміщеної особи та роботодавця. Публічне право. 2017. № 1. С. 184-190.

<sup>2</sup> Явор О.А. Актуальні питання правового забезпечення сімейних прав внутрішньо переміщених осіб: Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / за заг. ред.: О.Я. Рогача, М.В. Савчина, М.В. Менджул. Ужгород: РІК-У, 2017. С. 261-272.

<sup>3</sup> Костас Параскева. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи. Посібник. Київ, 2017. 152 с.

<sup>4</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 25.04.2018).



Судом<sup>1</sup>. Крім того, були прийняті: Протокол № 12 від 4 листопада 2000 р. (ратифіковано Україною 9 лютого 2006 р.) про заборону дискримінації<sup>2</sup>, Протокол № 13 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари за всіх обставин від 3 травня 2002 р. (ратифіковано Україною 28 листопада 2002 р.)<sup>3</sup>, Протокол № 14, який змінює контрольну систему Конвенції від 13 травня 2004 р. (ратифіковано Україною 9 лютого 2006 р.)<sup>4</sup>, Протокол № 15 про внесення змін до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 24 червня 2013 р. (ратифіковано Україною 5 жовтня 2017 р.)<sup>5</sup>, Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 2 жовтня 2013 р. (ратифіковано Україною 5 жовтня 2017 р.), який стосується розширення компетенції Суду щодо надання консультативних висновків<sup>6</sup>.

До ЄСПЛ можна звертатися виключно із заявою про порушення прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї. Водночас Конвенція гарантує широке коло прав, зокрема право на життя, право не бути підданим катуванню, не триматися в рабстві або в підневільному стані, не бути присилуваним до примусової праці, право на свободу та особисту недоторканність, на справедливий судовий розгляд, право не бути покараним без закону, право на повагу до приватного і сімейного життя, право на шлюб, свободу думки, совісті і релігії, свободу вираження поглядів, свободу мирних зібрань та об'єднання та ін. Таким чином,

---

<sup>1</sup> Буткевич В.Г., Маляренко В.Т. Європейський суд з прав людини та українське судочинство: питання взаємодії. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/4A46AA8F4A0A1D0BC2257AF4003ACA50?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/4A46AA8F4A0A1D0BC2257AF4003ACA50?OpenDocument) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>2</sup> Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 177) від 04.11.2000. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_537](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_537) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>3</sup> Протокол № 13 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари за всіх обставин від 03.05.2002. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_180](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_180) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>4</sup> Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13.05.2004. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_527](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_527) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>5</sup> Протокол № 15 про внесення змін до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 24.06.2013. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-13/para2#n2](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_001-13/para2#n2) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>6</sup> Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 02.10.2013. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_002-13/para3#n3](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13/para3#n3) (дата звернення: 26.04.2018).

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є ефективним інструментом міжнародного захисту основних прав людини.

Україна була і залишається лідером за зверненнями громадян до Європейського суду з прав людини. У той же час більшість з них ЄСПЛ визнає неприйнятними. Станом на 31 грудня 2014 р. українці подали на розгляд ЄСПЛ 57 003 заяви. З них тільки 4734 заяв були прийняті до розгляду. На кінець 2015 року на розгляді Європейського суду з прав людини знаходилося 64 тис. 850 справ, з них 13 тис. 850 справ - заяви проти держави Україна.<sup>1</sup>

На думку колишнього уповноваженого українського уряду в справах Європейського суду з прав людини Бориса Бабіна, величезна кількість скарг у ЄСПЛ пов'язана була з невиконанням судових рішень. Крім того, значна кількість заяв стосувалася оскарження затягування судових розглядів, катувань та жорстокого поводження з людьми.<sup>2</sup>

Гвідо Раймонді констатував, що станом на 1 січня 2018 року на розгляді ЄСПЛ перебувало приблизно 7100 скарг проти України, що є четвертим показником серед країн-членів Ради Європи. В першій трійці – Туреччина (7500), Росія (7750) та Румунія (9900). Як відомо, у 2017 р. Україна була на першому місці за цим показником, тоді на розгляді Суду перебувало понад 18 тисяч скарг проти неї. Таке різке зменшення пов'язане із безпрецедентним рішенням «Бурмич та інші проти України».<sup>3</sup> Це рішення було прийняте 12 жовтня 2017 р. Великою палатою Європейського суду з прав людини, і в ньому було констатовано системну проблему невиконання державою судових рішень<sup>4</sup>. У справі «Бурмич та інші проти України» ЄСПЛ вирішив передати до Комітету Міністрів Ради Європи 12 143 справи, не розглядаючи їх. Надалі, всі нові скарги до Суду з цього питання будуть одразу передаватися до Комітету Міністрів Ради Європи.

<sup>1</sup> Українці є лідерами за кількістю звернень до ЄСПЛ. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/ukrajintsi-je-liderami-za-kilkistju-zvernen-do-jespl-96098.html> (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>2</sup> Чому Україна в лідерах за кількістю скарг до Європейського суду з прав людини? URL: <http://ridna.ua/2017/02/chomu-ukrajina-v-liderah-za-kilkistju-skarh-do-evropejskohosudu-z-prav-lyudynu/> (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>3</sup> Україна вже не лідер за кількістю скарг проти неї у ЄСПЛ. Актуальна статистика від Євросуду та Мін'юсту URL: [https://humanrights.org.ua/material/ukrajina\\_vzhe\\_ne\\_lider\\_za\\_kilkistju\\_skarh\\_proti\\_neji\\_u\\_jespl\\_aktualna\\_statistika\\_vid\\_jevrosudu\\_ta\\_minjustu](https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_vzhe_ne_lider_za_kilkistju_skarh_proti_neji_u_jespl_aktualna_statistika_vid_jevrosudu_ta_minjustu) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>4</sup> Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» від 12 жовтня 2017 р. URL: <https://rm.coe.int/attachment-1-judgment-burmych-gc-46852-13-ukr-translation-/168078eb76> (дата звернення: 26.04.2018).

Таким чином, якщо б ЄСПЛ не виніс рішення «Бурмич та інші проти України» і не передав на розгляд Комітету Міністрів Ради Європи 12 143 справи, то Україна продовжувала б обіймати перше місце за кількістю звернень громадян до ЄСПЛ.

Гвідо Раймонді також повідомив, що більше половини скарг проти України, які перебувають в черзі на розгляд ЄСПЛ, пов'язані з російською агресією в Криму та українсько-російським конфліктом на Донбасі (близько 3800 скарг, з них 5 міждержавних скарг «Україна проти Росії»). Кількість скарг, поданих громадянами та юридичними особами проти Росії, значно менша (242 таких скарги).<sup>1</sup> У багатьох із них ідеться про позови постраждалих одночасно і проти України, і проти Росії, з вимогою відшкодування втраченого під час бойових дій майна.

Щодо міждержавних справ, то в Європейському суді з прав людини перебуває на розгляді 5 проваджень «Україна проти Російської Федерації», на підставі заяв, поданих Україною в 2014-2015 роках. Всього Україна подала 4 звернення до ЄСПЛ через порушення Російською Федерацією Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: 1) від 13 березня 2014 року, із кількома доповненнями до вересня 2014 року – щодо незаконної анексії Криму та дії РФ на Сході України; 2) від 13 липня 2014 року щодо викрадення трьох груп українських дітей та їх незаконного вивезення до РФ; 3) скарга щодо незаконного переміщення до Росії Хайсера Джемілева; пізніше уряд відкликав її через існування аналогічної індивідуальної скарги; 4) від 27 серпня 2015 року щодо події в Криму та агресії РФ на Донбасі, починаючи з вересня 2014 року. Згодом ЄСПЛ вирішив розділити кожну зі скарг 1 та 4 на два окремих провадження, що стосуються Криму та Сходу України.<sup>2</sup> Таким чином, з урахуванням того, що Київ відкликав скаргу № 3, зараз у Страсбурзі перебувають на розгляді 5 міждержавних проваджень.

ВПО, згідно зі статтею 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, можуть подати заяву лише після того, як ними було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту, згідно із загально визнаними принципами міжнародного права, і впродовж

<sup>1</sup> Україна вже не лідер за кількістю скарг проти неї у ЄСПЛ. Актуальна статистика від Євросуду та Мін'юсту. URL: [https://humanrights.org.ua/material/ukrajina\\_vzhe\\_ne\\_lider\\_za\\_kilkistju\\_skarq\\_proti\\_neji\\_u\\_jespl\\_aktualna\\_statistika\\_vid\\_jevrosudu\\_ta\\_minijustu](https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_vzhe_ne_lider_za_kilkistju_skarq_proti_neji_u_jespl_aktualna_statistika_vid_jevrosudu_ta_minijustu) (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>2</sup> ЄСПЛ розглядає 5 позовів «Україна проти Росії», про минулорічну скаргу не знають. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2017/01/27/7060770/> (дата звернення: 26.04.2018).

шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні (рішення касаційної інстанції).

ЄСПЛ не розглядає жодної індивідуальної заяви, якщо вона: а) є анонімною; або б) за своєю суттю є ідентичною до заяви, що вже була розглянута Судом чи була подана на розгляд до іншого міжнародного органу розслідування чи врегулювання, і якщо вона не містить нових фактів у справі.

Європейський суд з прав людини оголошує неприйнятною будь-яку індивідуальну заяву, подану згідно зі статтею 34 Конвенції, якщо він вважає: а) що ця заява несумісна з положеннями Конвенції або протоколів до неї, явно необґрунтована або є зловживанням правом на подання заяви; або б) що заявник не зазнав суттєвої шкоди, якщо тільки повага до прав людини, гарантованих Конвенцією і протоколами до неї, не вимагає розгляду заяви по суті, а також за умови, що на цій підставі не може бути відхилена жодна справа, яку національний суд не розглянув належним чином. ЄСПЛ відхиляє заяву, яку він вважає неприйнятною, на будь-якій стадії провадження у справі.

Щодо захисту прав ВПО у ЄСПЛ найперше питання, яке виникає, хто винен у порушенні права - Україна чи РФ?

Стаття 1 Конвенції встановлює, що «Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції». Тобто, виникає питання: це юрисдикція України, чи РФ. Подібна справа вже розглядалася ЄСПЛ, зокрема «Мозер проти Республіки Молдова і Росії» від 23 лютого 2016 р. У цій справі Суд проаналізував значення терміну «юрисдикція», як у аспекті територіальної юрисдикції (щодо Молдови), так і у аспекті здійснення екстериторіальної юрисдикції (щодо Російської Федерації). ЄСПЛ зазначив, що з точки зору міжнародного публічного права, слова «в рамках їх юрисдикції» в статті 1 Конвенції повинні розумітися, перш за все, як територіальна правомочність держави (див. Рішення Суду у справі Банковіча, § 59), а також констатував, що юрисдикція зазвичай здійснюється на всій території держави. Ця презумпція може бути обмежена у виняткових обставинах, особливо в тих випадках, коли державі не дають можливість застосовувати свою владу на частині своєї території, наприклад, в результаті військової окупації збройними силами іншої держави, які реально контролюють зайняту територію (див. *Loizidou v. Turkey* (попередні заперечення), Series A no. 310, і *Cyprus v. Turkey*, §§ 76-80), або внаслідок військових дій чи заколоту, або дій іноземної держави, що підтримує створення сепаратистської держави на території, про

яку йде мова. ЄСПЛ також відзначив, що для того, щоб можна було зробити висновок, що такі виняткові обставини існують, Суд повинен розглянути, з одного боку, всі об'єктивні факти, які свідчать про обмеження можливості застосування державою влади на своїй території, і, з іншого боку, врахувати дії держави. Зобов'язання, взяті Договірною Стороною, що підписала Конвенцію, відповідно до статті 1 Конвенції включають, на додаток до обов'язку утримуватися від втручання в користування гарантованими правами і свободами, зобов'язання вживати заходів для забезпечення поваги цих прав і свобод на своїй території (див., зокрема, *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, § 73, ECHR 2001 V). Ці зобов'язання залишаються чинними навіть, якщо застосування державою своєї влади обмежена на частині її території, тобто держава зобов'язана вживати усіх відповідних доступних їй заходів.

ЄСПЛ також вважає, що там, де державі перешкоджають здійснювати свої повноваження на всій своїй території, створюючи положення *de facto*, яке існує, коли сформовано сепаратистський режим, що супроводжується (чи не супроводжується) військовою окупацією іншою державою, це не скасовує юрисдикцію в світлі статті 1 Конвенції над тією частиною території, яка тимчасово підвладна місцевій адміністрації, контрольованій повстанськими військами або іншою державою. Однак така ситуація скорочує сферу юрисдикції відносно зобов'язань даної держави відповідно до статті 1 і повинна бути розглянута Судом тільки в світлі позитивних зобов'язань, даних державою, що є Договірною стороною, щодо осіб, які перебувають на її території. У цьому питанні держава повинна застосовувати всі доступні юридичні та дипломатичні заходи відносно іноземних держав і міжнародних організацій, щоб продовжувати гарантувати права і свободи відповідно до Конвенції. Що стосується загальних принципів щодо здійснення екстериторіальної юрисдикції, Суд визнав ряд виняткових обставин, здатних привести до здійснення юрисдикції якою-небудь державою за межами своїх територіальних кордонів. У кожному випадку питання, чи існують виняткові обставини, які виправдовують висновок Суду про те, що держава здійснює юрисдикцію екстериторіально, має вирішуватися з посиланням на конкретні факти (*Al Skeini*, § 132). «Єдиний виняток з принципу, згідно з яким юрисдикція відповідно до статті 1 обмежується власною територією держави, має місце, коли, внаслідок законних або незаконних військових дій, Договірна Держава здійснює ефективний контроль над регіоном за межами своєї території. Зобов'язання забезпечувати в такому регіоні права і свободи, закріплені

в Конвенції, незалежно від того, чи здійснюється такий контроль безпосередньо, через власні збройні сили Договірної Держави, або через підпорядковану місцеву адміністрацію (*Loizidou v. Turkey* (попередні заперечення), § 62, Series A no. 310; *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, § 76, ECHR 2001 IV, Banković, § 70; *Ilaşcu*, §§ 314-316; *Loizidou*, § 52; *Al-Skeini*, § 138). Якщо факт такого контролю над територією встановлений, немає необхідності визначати, чи здійснює Договірна Держава детальний контроль над політикою і діями підпорядкованої місцевої адміністрації. Той факт, що місцева адміністрація існує за рахунок військової чи іншої підтримки з боку Договірної Держави, тягне за собою відповідальність держави за її політику і дії<sup>1</sup>.

Таким чином, відповідальність за порушення прав ВПО може нести як Україна, так і Російська Федерація, все залежатиме від конкретних обставин справи та з'ясування, чи мала місце територіальна юрисдикція України, чи екстериторіальна юрисдикція Росії.

У контексті внутрішнього переміщення свобода пересування безпосередньо пов'язана із заборонаю вимушеного переміщення. У Пояснювальній записці Комітет Міністрів зазначає, що заборона вимушеного переміщення витікає з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки цей феномен порушує право на свободу пересування, право на сімейне життя та являє собою нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження. У справі «Денізчі та інші проти Кіпру» (*Denizci and others v. Cyprus*) ЄСПЛ визнав порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції стосовно свободи пересування через вислання заявників із Південного та Північного Кіпру, а також через те, що вони стали об'єктом суворого спостереження з боку поліції, коли перебували на території, підконтрольній Кіпру, і їм щоразу доводилось отримувати дозвіл, коли вони виїжджали з міста постійного проживання або переїжджали в північну частину Кіпру. ЄСПЛ визнав, що вищезазначені обмеження права на свободу пересування не були передбачені законом і не були необхідними у демократичному суспільстві.<sup>2</sup>

У справі «Тімішев проти Росії» 2005 р. рішення патрульної служби щодо заборони заявнику чеченського походження проїхати із

<sup>1</sup> Решение по делу «Мозер против Республики Молдова и России» от 23 февраля 2016 года. URL: <https://precedent.in.ua/2016/05/31/mozer-protyv-respublyky-moldova-y-rossyy/> (дата обращения: 26.04.2018).

<sup>2</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Київ, 2016. С. 27-28.

території Інгушетії на територію Кабардино-Балкарії було визнано таким, що «не було передбачено законом», тому що підставою для такого рішення був усний наказ посадової особи Міністерства внутрішніх справ, який не було відповідним чином оформлено. ЄСПЛ також постановив, що заявник став жертвою расової дискримінації як представник чеченської національності згідно із положеннями статті 14 у поєднанні зі статтею 2 Протоколу №4 до Конвенції<sup>1</sup>.

У міждержавній справі «Кіпр проти Туреччини» ЄСПЛ констатував факт поведження, що принижує гідність через дискримінаційне ставлення з боку представників влади Туреччини до греко-кіпрської громади Карпас на території Північного Кіпру. ЄСПЛ встановив, що «за ознакою походження, раси та релігії громаду було ізольовано, і пересування її представників настільки обмежувалось і контролювалось, що вони не мали жодних перспектив і надії на відновлення й розвиток своєї громади». Крім того, в цій справі було констатовано порушення статті 1 Протоколу № 1, стосовно греків-кіпріотів, які проживають на півночі Кіпру, у зв'язку з тим, що в разі довгострокового від'їзду з півночі Кіпру вони втрачають право мирно володіти своїм майном, а в разі смерті спадкові права родичів, які проживають на півдні Кіпру, не визнаються. Також ЄСПЛ визнав, що було порушено статтю 2 Протоколу № 1 стосовно греків-кіпріотів, що проживають на півночі Кіпру, з огляду на відсутність належних можливостей відвідання середньої школи.

ЄСПЛ визнав, що було порушено статтю 8 стосовно права греків-кіпріотів, які проживають на півночі Кіпру, на повагу до приватного і сімейного життя та до їхнього житла. З цього приводу Суд зазначив, що здійснення прав населенням, про яке йдеться, зазнає суттєвого обмеження, зокрема здійснюється контроль за їхнім пересуванням та контактами. Здійснюваний органами влади нагляд передбачав навіть фізичну присутність державних агентів у помешканнях греків-кіпріотів під час товариських або інших візитів з боку третіх осіб, зокрема членів сім'ї. Проте, Суд одноголосно визнав відсутність порушення статті 8 стосовно права на повагу до кореспонденції, у зв'язку зі стверджуваною практикою втручання у право на повагу до кореспонденції греків-кіпріотів, що проживають на півночі Кіпру.

ЄСПЛ також визнав, що було порушено статтю 13 у зв'язку з практикою позбавлення греків-кіпріотів, що проживають на півночі

<sup>1</sup> Решение по делу Тимихев против России от 13 декабря 2005 года. URL: <https://www.srji.org/resources/search/4/> (дата обращения: 26.04.2018).

Кіпру, ефективних засобів правового захисту проти втручання органів влади у здійснення ними своїх прав згідно зі статтями 3, 8, 9 та 10 Конвенції та статтями 1 і 2 Протоколу № 1.<sup>1</sup>

У справі «Секеровіч та Пасаліч проти Боснії та Герцеговини» ЄСПЛ зазначив, що заявник, який повернувся з Республіки Сербія до Боснії і Герцеговини, потрапив під дискримінацію, в порівнянні з пенсіонерами, які залишилися і проживали в Боснії та Герцеговині під час війни. Суд постановив, що мало місце порушення статті 14, коли потерпіла зазнала дискримінації виключно через свій статус внутрішньо переміщеної особи<sup>2</sup>.

Європейський комітет з соціальних прав неодноразово нагадував про важливість боротьби з дискримінацією щодо ВПО і забезпечення рівного ставлення, незалежно від того, чи є вони громадянами, їхньої приналежності до національних або етнічних меншин, або іноземними громадянами, які законно проживають або регулярно працюють в країні. Комітет міністрів Ради Європи в Рекомендації щодо внутрішнього переміщення закликає держави вжити «відповідні й ефективні заходи», які «можуть викликати зобов'язання розглянути можливість особливого ставлення для задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб». Крім того, держави повинні приділяти особливу увагу захисту ВПО, що належать до національних меншин і вразливих груп. Аналогічним чином Європейська комісія проти расизму та нетерпимості наголошує на необхідності вирішення проблем особливо вразливих груп серед ВПО. Наприклад, у своєму звіті по Сербії Комісія рекомендувала, щоб «влада Сербії звернула особливу увагу на ситуацію з внутрішньо переселеним ромським населенням, а також ашкалі та єгиптянами, гарантувавши їм, зокрема, отримання документів, які підтверджують особу. Вона також рекомендувала, щоб влада запровадила заходи для поліпшення доступу зазначених груп до житла, освіти та працевлаштування, а також у сфері боротьби із забобонами і дискримінацією, з якою вони стикаються»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кіпр проти Туреччини» від 18 грудня 1996 року. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aidx=381> (дата звернення: 26.04.2018).

<sup>2</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Київ, 2016. С. 33.

<sup>3</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Київ, 2016. С. 35-36.



У рішенні в справі «Доган та інші проти Туреччини» Європейський суд з прав людини послався, зокрема, на Керівний принцип № 18 щодо права ВПО на житло, придатне для проживання, під час переміщення. Суд зазначив, що відмова влади сприяти поверненню житла і землі заявника – ВПО, а також ненадання альтернативного житла і зайнятості, в поєднанні з недостатніми зусиллями з боку держави щодо «забезпечення відповідного рівня життя або надійного процесу повернення», спричинило надмірне навантаження на заявника – ВПО і призвело до порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції щодо права на мирне володіння власністю і майном, а також порушення статті 8 про сімейне життя<sup>1</sup>.

Практика ЄСПЛ підтверджує право ВПО на захист від примусового виселення з житлових приміщень, де вони проживають під час їх переміщення. У справі «Сакхінадзе та інші проти Грузії» Суд визнав, що тимчасове житло, в якому ВПО були розміщені владою і проживали останнє десятиліття, представляло собою майно в значенні статті 1 Першого Протоколу до Конвенції. ЄСПЛ визнав, що незаконне виселення, якого зазнали заявники – ВПО являло собою порушення Протоколу Першого, зазначивши при цьому, що «неможливо виселити ВПО проти його або її волі із займаного житла, не пропонуючи натомість подібних місць проживання або відповідної грошової компенсації». Водночас, обов'язок влади надавати притулок для ВПО та захищати їх від насильницького виселення під час переміщення, не повинен призводити до втручання в право інших осіб на мирне володіння майном та власністю<sup>2</sup>.

У нещодавніх рішеннях у справах, що стосуються Нагірно-Карабахського «замороженого конфлікту», а саме справах «Саргсяна проти Азербайджану» та «Чірагова проти Вірменії», ЄСПЛ задовольнив скарги, пов'язані із втратою житла і майна, а також встановив порушення їхніх прав, які продовжують діяти, відповідно до статті 1 Першого протоколу та статті 8 Конвенції<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини «Доган та інші проти Туреччини» від 29 червня 2004 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=630> (дата звернення: 29.03.2018).

<sup>2</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Київ, 2016. С. 70.

<sup>3</sup> Костас Параскева. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи. Посібник. Київ, 2017. С. 50.

Щодо права на сім'ю ВПО, то вони володіють всіма загальними правомочностями цього права, і водночас відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» мають також: право на єдність родини; право на 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; право на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів.

Сім'ям з числа ВПО надається на нових місцях проживання матеріальна та гуманітарна допомога, вони отримують соціальні виплати, а також соціальний супровід відповідних служб. Згідно зі Звітом про стан виконання у IV кварталі 2017 року заходів, передбачених Комплексною державною програмою щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, у Закарпатській області в установах соціального захисту населення поселено 19 осіб з районів проведення АТО, з них 11 підопічних Слов'янського психоневрологічного інтернату Донецької області. Станом на 1 грудня 2017 р. до місцевих центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Запорізької області звернулися 1545 сімей, в яких на вихованні перебуває 1704 дитини з числа внутрішньо переміщених осіб. Під соціальним супроводженням міських та районних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді знаходяться 4 дитячих будинки сімейного типу та 10 прийомних сімей з числа внутрішньо переміщених осіб, в яких виховується 46 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Станом на 26.12.2017 роботою центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді Миколаївської області охоплено 1926 сімей, в яких виховуються 2311 дітей, та 976 осіб, які переселилися з АР Крим, м. Севастополя, Луганської та Донецької областей. Під соціальним супроводом перебуває 67 сімей, в яких виховується 120 дітей. Також, 1859 сімей, в яких виховується 2191 дитина, та 966 осіб отримали послуги без оформлення соціального супроводу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ЗВІТ про стан виконання у IV кварталі 2017 року заходів, передбачених Комплексною державною програмою щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/4-2017.doc> (дата звернення: 02.03.2018).

Важливим є проведення заходів щодо виявлення дітей, які мають право на отримання статусу дитини, постраждалої внаслідок воєнних дій, а також таких, що зазнали фізичного, психологічного, сексуального насильства або були незаконно вивезені за межі України.

Таким чином, внаслідок внутрішнього переміщення мають місце непоодинокі випадки роз'єднання сімей. Хоч згідно з ч. 1 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції) сприяє воз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування її членів сім'ї. Проте, на нашу думку, з метою забезпечення ефективності механізму гарантування цього права, варто внести зміни у відповідне законодавче положення.

У практиці ЄСПЛ вже є рішення щодо захисту сімейних прав ВПО, зокрема Європейський Суд зазначив, що примусове переміщення людей з місця їхнього постійного проживання є порушенням права на сімейне життя. ЄСПЛ у справі «Доган та інші проти Туреччини» констатував, що «не може бути ніякого сумніву в тому, що відмова заявникам у доступі до свого житла та засобів існування, на додаток до спричинення порушення статті 1 Першого протоколу, становить також серйозне і невиправдане втручання у право на повагу до сімейного життя і житла»<sup>1</sup>.

У справі Кіпр проти Туреччини (*Surgus v. Turkey*) ЄСПЛ визначив, що обмеження пересування, яких зазнали грекі-кіпріоти було згубним для сімейного життя настільки, що це було порушенням положень статті 8 ЄКПЛ. Заборона повернення також викликала порушення статті 8 Конвенції у справі «Сакхінадзе та інші проти Грузії» (*Saghinadze and others v. Georgia*). У справі «Саркісян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*) ЄСПЛ з'ясував, що заявник проживав у Гулістані більшу частину свого життя до того моменту, поки його не змусили виїхати; таким чином, він мав там “житло”, і його неможливість повернутися до села вплинула на його “приватне життя” у значенні статті 8 Конвенції. Суд постановив, що в обставинах цієї справи його культурна та релігійна прив'язаність до могил його ро-

<sup>1</sup> Рішення Європейського суду з прав людини «Доган та інші проти Туреччини» від 29 червня 2004 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=630> (дата звернення: 29.03.2018).

дини в селі також підпадає під поняття “приватного та сімейного життя”<sup>1</sup>.

В Україні, на жаль, також є численні факти зникнення безвісти осіб. ЄСПЛ виявив порушення Конвенції, що стосуються насильницьких зникнень, у приблизно 200 рішеннях Суду проти Росії, пов’язаних із конфліктом у Чечні. У більшості цих рішень ЄСПЛ виявив порушення статті 2, основні та процедурні, статті 3 щодо заявників, статті 5 і статті 13. У справі «Аслаханова та інші проти Росії» щодо скарг, які висунули 16 позивачів, ЄСПЛ вирішив, що відсутність розслідування зникнень, що відбулися між 1999 і 2006 рр. на російському Північному Кавказі, становило систематичну проблему, для вирішення якої не було ефективних способів у внутрішньому правовому режимі. У своєму рішенні ЄСПЛ навів чіткі вказівки щодо заходів, які держава-відповідач має вжити, щоб припинити повторювані порушення статей 2, 3 і 5. ЄСПЛ розглянув скарги щодо зниклих осіб і насильницьких зникнень у контексті переміщення на Кіпрі та в Боснії і Герцеговині<sup>2</sup>.

Наразі відсутні рішення Європейського суду з прав людини проти України про захист прав ВПО. Проте судова практика існує щодо захисту прав переміщених осіб в інших державах. Враховуючи значну кількість звернень переміщених осіб до ЄСПЛ за захистом своїх прав, в тому числі і через порушення Україною та Росією своїх зобов’язань щодо прав, гарантованих Конвенцією, ми прогнозуємо і численні рішення проти України вже найближчим часом.

Саме тому необхідно внести зміни до законодавства України з врахуванням пропозицій науковців, і привести його у відповідність до Керівних принципів з питань щодо переміщення осіб всередині країни. Крім того, необхідно впроваджувати реальні програми, спрямовані на інтеграцію ВПО у нових місцях проживання (програми пільгового кредитування, сприяння зайнятості, програми забезпечення житлом тощо).

---

<sup>1</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». 2016. С. 64-65. URL: <https://rm.coe.int/1680693ca7> (дата звернення: 29.03.2018).

<sup>2</sup> Костас Параскева. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Київ, 2017. С. 91-92.

## Розділ 3.

# НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЦЕДУРНИЙ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ РІВЕНЬ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

### 3.1. Юрисдикційна та неюрисдикційна форми захисту прав внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>

Захист прав громадян є важливим елементом у демократичному суспільстві. У зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим та військовими діями на Сході країни Україна зіткнулась із низкою викликів, пов'язаних із захистом прав тих осіб, які переміщуються у межах країни через збройні конфлікти та насильство. Це внутрішньо переміщені особи (далі — ВПО), яких з початку конфлікту за один лише 2014 рік в Україні зареєстровано 1 мільйон 679 тисяч за даними Центру моніторингу внутрішнього переміщення (Internal Displacement Monitoring Centre — IDMC), які опубліковані на сайті Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, що становить більше 10% від загальної кількості осіб, які були переміщені в межах своїх країн у всьому світі<sup>2</sup>.

Ці особи були вимушені змінити місце проживання не за власним бажанням, а робити це для власної безпеки, часом рятуючи своє життя та членів своєї родини. За таких умов ВПО потребують особливої уваги та допомоги з боку держави, створення необхідних умов для гідного життя. Відповідно до ст. 55 Конституції України, всі громадяни України, в тому числі ВПО та ті, що мешкають на непідконтрольній Уряду України території, є рівними перед законом.

---

<sup>1</sup> **Надьон В.В.**, к.ю.н., доцент кафедри цивільного права №2 Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого;

**Рубан О.О.**, к.ю.н., асистент кафедри цивільного права № 2 Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого

<sup>2</sup> Електронний ресурс: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>

*Правовий захист* – широке поняття, яке охоплює, по-перше, самозахист, тобто вчинення фактичних дій, спрямованих на охорону прав та законних інтересів у межах, встановлених законом, по-друге, заходи захисту, які використовуються носіями прав у зверненні до компетентних органів та посадових осіб з метою застосування ними певних заходів відповідальності до правопорушника. Із цього положення випливає, що правовий захист може застосовуватися самим управомоченим (неюрисдикційний спосіб захисту – самозахист), а також компетентними органами (юрисдикційний спосіб захисту)<sup>1</sup>. Майданик Р.А. зазначає, що у цивілістичній науці під способами захисту розуміються визначені законом або договором матеріально-правові засоби, спрямовані на поновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і правовий вплив на правопорушника; у свою чергу судова практика схиляється до розгляду способів захисту прав як до правоохоронних засобів у вигляді закріплених законом матеріально-правових засобів примусового характеру, за допомогою яких здійснюється поновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав і вплив на правопорушника<sup>2</sup>. Юрченко О.О. розглядає спосіб за-

<sup>1</sup> В юридичній літературі є різні підходи до визначення видів форм захисту цивільних прав: позовна та непозовна форми захисту цивільних прав (Добровольський А. А., Іванова С. И. Основные проблемы исковой формы защиты права. М.: изд-во МГУ, 1979. С. 25); Судова, адміністративна та самозахист Свердлов Г. А., Страуниг Э. Л. Защита и самозащита гражданских прав. М.: Лекс-книга, 2002. С.37); Самостійний захист права; захист, що здійснюється юрисдикційними органами; громадянський захист (Воложанин В. П. Основные проблемы защиты гражданских прав в несудебном порядке: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Свердлов. юрид. ин-т. Свердловск, 1975. С.7–12); Судова, арбітражна, адміністративна, нотаріальна та громадська форми захисту (Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1968. С.52–60); державна (судова, адміністративна, прокурорська) і недержавна (громадська, третейська, нотаріальна, самозахист прав та добровільне задоволення) форми захисту суб'єктивних прав (Болгова В. В. Формы защиты субъективного права: теоретические проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Самар. гос. ордена «Знак Почета» экон. акад. Уфа, 2000. 38 с.; Яремчук Е. П. Негосударственные формы защиты субъективных прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / МВД России. С.-петерб. ун-т. СПб., 2002. 24 с.); загальна (судова і позасудова), спеціальна (адміністративна, а також спеціально уповноваженими недержавними органами) і виняткова (самозахист цивільних прав) (Гражданский процесс /под ред. М. С. Шакарян. М.: Статут, 1993. С.6); юрисдикційна та неюрисдикційна форми захисту (Барышникова Т. Ю. Формы и способы защиты трудовых прав и охраняемых законом интересов в российском трудовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Ярослав. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. Пермь, 2005. 32 с.) і др.

<sup>2</sup> Майданик Р. А. Квалификация способов защиты гражданских прав и интересов судом в Украине: теория и практика. *Альманах цивилістики*: сб. ст. Киев, 2011. Вып. 4. С. 107-109.

хисту як обумовлену нормами або духом цивільного права можливість звертатися за захистом до компетентних органів або самостійно захищати порушений інтерес<sup>1</sup>. Спосіб захисту – це не лише прямо передбачений, але й санкціонований (що допускається) нормою права варіант поведінки управомоченої особи на захист у разі порушення суб'єктивного права і законного інтересу<sup>2</sup>. Таким чином, як вже зазначалося, у цивільному праві перевага надається поділу способів захисту на неюрисдикційні та юрисдикційні. Юрисдикційна форма захисту більш системна, оскільки включає в себе вагомий галузевий процесуальний механізм<sup>3</sup>.

Так, наприклад, 3 лютого 2018 року Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі «Цезар та інші проти України» (об'єднавши до розгляду сім заяв), що стосується скарг відповідно до статті 6 Європейської конвенції з прав людини (щодо доступу до правосуддя) та статті 1 Протоколу № 1 щодо призупинення пенсій та соціальних виплат для жителів непідконтрольної уряду України території. Справа стосується скарги семи мешканців м. Донецька на те, що вони не мали змоги оскаржити до суду порушення їх пенсійних прав та прав на інші соціальні пільги у місті, де вони проживали. Тобто, вказувалося на порушення права доступу до суду в зв'язку із відсутністю українських органів судової влади за місцем проживання.

Суд зазначив, що через конфлікт на Сході України влада перемістила Донецькі суди в сусідні регіони, які перебували під контролем уряду. Вказується, що не було жодних доказів того, що особисті обставини заявників перешкоджали їм їхати в інші райони, де є уповноважені українські суди для подання позову, і дії уряду не порушили суті їхнього права на доступ до суду. Суд оголосив скаргу заявників відповідно до статті 1 Протоколу № 1 (захист майна) до Конвенції про призупинення соціальних виплат неприпустимою через невикористання наявних засобів правового захисту, оскільки вони не зверталися до суду в сусідніх регіонах, хоча цей варіант був їм доступний.

Відповідно до умов, визначених Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, суд приймає заяви до розгляду

<sup>1</sup> Юрченко О. О. Право на захиту и способы защиты охраняемого законом интереса в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Твер. гос. ун-т. Тверь, 2004. С. 99.

<sup>2</sup> Савченко С. А., Тордия И. В. О некоторых отдельных способах защиты гражданских прав и интересов. *Закон и право*. 2009. №9. С. 45.

<sup>3</sup> Южанин Н. В. Односторонние правозащитные меры (вопросы теории): моногр. / под науч. ред. В. А. Рыбакова. М.:Юрлитинформ, 2015. С. 24.

лише після того, як були використані усі внутрішні засоби юридичного захисту. Надзвичайно важливо, щоб перед зверненням до Суду були використані усі засоби судового захисту в державі, проти якої спрямована заява, які могли б призвести до усунення порушення, що є предметом оскарження; в протилежному випадку необхідно довести, що такі засоби захисту є неефективними.

Отже, Європейським Судом було поставлено наголос, що перед тим, як звертатися до Європейського Суду, ВПО, особи повинні звернутися за захистом своїх порушених прав до суду тієї країни, громадянами якої вони є, а вже після того, як Держава не захистила своїх громадян звертатися за допомогою до Європейського Суду.

Інша справа. 30 січня 2018 року Верховний Суд ухвалив рішення щодо поновлення виплат пенсіонерці-ВПО, зазначивши, що при виплаті пенсій переселенцям має враховуватися пріоритетність ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» над постановами Кабінету Міністрів України.

Суд захистив і права гр. С. та гр. Н., які тривалий час, хоч без офіційної реєстрації, але фактично проживали в Донецьку. В липні 2014 року у зв'язку з військовими діями вони покинули місто та згодом переїхали до Рівного. По приїзді подружжя звернулося до управління праці та соцзахисту населення виконкому Рівненської міської ради, щоб стати на облік як внутрішньо переміщені особи й отримати відповідну довідку. Цей документ надавав би їм можливість користуватися соціальним захистом, гарантованим державою вимушеним переселенцям.

В управлінні їм було відмовлено. Таке рішення мотивовано тим, що в паспортах громадян України відсутні відмітки про реєстрацію місця проживання в Донецьку, зазначаючи, що без цієї відмітки видати таку довідку неможливо.

Однак суд захистив права своїх громадян і зобов'язав управління праці та соціального захисту населення виконавчого комітету Рівненської міської ради видати позивачам довідки про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб.

Але в управлінні соцзахисту вирішили оскаржувати це рішення в апеляційному порядку. Однак безуспішно.

Таким чином, ВПО в переважній більшості випадків захищають свої права, звертаючись до юрисдикційних органів або самостійно (неюрисдикційна форма захисту).

*Неюрисдикційна форма захисту* – це форма захисту, яка охоплює дії фізичних та юридичних осіб, спрямовані на захист суб'єктивних



цивільних прав і охоронюваних законом інтересів, що здійснюються ними самостійно, без будь-якого звернення за допомогою до державних та інших компетентних органів. До неюрисдикційних способів захисту традиційно відносять самозахист - найдавнішу форму правового захисту, найбільш просту, але результативну. Разом з тим при самозахисті існує велика небезпека неправомірних дій, проявів беззаконня з боку того, хто захищає суб'єкта. Тому ЦК України спеціально підкреслює, що способи самозахисту мають відповідати змісту порушеного права, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідками, викликаними цим порушенням<sup>1</sup>. Відповідно до ч. 2 ст. 19 ЦК України самозахист – це застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства.

Таким чином, самозахист – це самостійні дії суб'єктів, які спрямовані на захист, охорону свого порушеного суб'єктивного цивільного права, що передбачені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Самозахист у договірному зобов'язанні -це самостійний захід оперативного впливу, що застосовується суб'єктом, право якого порушене, для можливості усунення порушень у договірному зобов'язанні, а також для ненастання цивільно-правової відповідальності.

Заходи самозахисту застосовуються у тих випадках, коли обставини виключають можливість звернення в певний момент за захистом до юрисдикційних органів. Заходи самозахисту не повинні виходити за межі тих прав, які захищає потерпіла особа.

Ознаками самозахисту є такі: 1) самозахист здійснюється в разі порушення цивільного права або реальної загрози такого порушення; 2) самозахист відбувається в односторонньому порядку (тобто тільки особою, права якої порушені, без звернення до компетентних органів); 3) самозахист здійснюється тільки у формі дії; 4) можливість реалізації конкретного способу самозахисту повинна бути передбачена в законі або договорі; 5) спрямованість дій при самозахисті на забезпечення недоторканності права, припинення порушення, ліквідації наслідків цього порушення<sup>2</sup>. До беззаперечних переваг самозахисту належить те, що він здійснюється за активною ініціативою

<sup>1</sup> Васильев С. В. Гражданский процесс: курс лекций. Харьков: Эспада, 2010. С. 20.

<sup>2</sup> Лебедко М. М., Ципилева О. В. Самозащита как особая форма защиты гражданских прав. *Вестник филиала Российского государственного социального университета в г. Красноярске: Сборник научных статей и тезисов.* Красноярск: РИО КФ РГСУ, 2007. С. 126.

сторони і за часом своєї реалізації однозначно є більш економним і вигідним, ніж будь-які інші форми захисту суб'єктивних прав<sup>1</sup>.

До самозахисту ВПО звертаються у випадках можливості добровільно врегулювати договірні відносини, що виникли до збройних конфліктів на території України. Так, в першу чергу, в добровільному врегулюванні договірних зобов'язань зацікавлена уповноважена сторона (наприклад, банк або інша фінансова установа), яка може запропонувати боржнику виконати зобов'язання на більш вигідних умовах, ніж на тих, які прописані у договорі (це може бути прощення частини боргу тощо). Навіщо такі вигідні умови пропонувати банківській установі? Для того, щоб звільнити себе від неналежного боржника, який з визначених чи невизначених причин не виконує або неналежним чином виконує покладені на нього суб'єктивні цивільні обов'язки.

Таким чином, *заходи захисту* – це реакція на невиконання обов'язків і порушення прав. Вони використовуються тільки в тому випадку, якщо сторона, яка порушила чийсь права, добровільно їх не відновлює або перешкоджає цьому, або не виконує добровільно свого обов'язку.

Цікавим, на наш погляд, є вирішення питання про самозахист у договірних відносинах США. Незважаючи на те, що переважним способом захисту та відновлення порушених цивільних прав у договірних відносинах у США є звернення до суду з метою відшкодування збитків, у судовій практиці та правовій літературі приділяється значна увага самозахисту. Більшість авторів виділяють дві найбільші категорії, за якими вони можуть бути згруповані: а) узгоджений самозахист (*cooperative self-help*); б) неузгоджений самозахист (*non-cooperative self-help*).

Узгоджений самозахист здійснюється за взаємною згодою сторін, вираженою у договорі.

До узгодженого самозахисту прийнято відносити всі дії сторін, вжиті з метою забезпечення належного виконання договору або зведення до мінімуму негативних наслідків можливого порушення. Такі дії є самозахистом у широкому тлумаченні цього терміна.

Першу велику підгрупу в рамках узгодженого самозахисту становлять умови, які дозволяють одній зі сторін вчиняти певні дії у відповідь на невиконання або неповне виконання договірних зобов'язань контрагентом.

Наприклад, контрагенти можуть включити в договір умову, що покупець може призупинити оплату, якщо виконання не здійснюєть-

<sup>1</sup> Венедіктова І. В. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві. С. 132.

ся належним чином. Такі умови поширені в контрактах, що включають проміжні виплати в міру виконання робіт (progress payments)<sup>1</sup>.

Ще одним загальнопоширеним прикладом узгодженого самозахисту є включення в договір пункту про заздалегідь оцінені збитки (liquidated damages), в якому сторони домовляються про фіксовану суму, яка підлягає виплаті в разі невиконання (по суті, йдеться про неустойку). При цьому в правовій літературі зазначається, що такий механізм самозахисту спрямований не стільки на те, щоб забезпечити виконання договору, як на те, щоб сумлінна сторона не зазнала збитків, з огляду на те, що фіксована неустойка, як правило, покриває повністю всі можливі збитки для потерпілої сторони<sup>2</sup>.

Інша, більш явна форма узгодженого самозахисту – це включення умов захисних заходів, які працюють протягом всього строку дії договору, а не тільки в разі порушення. Вони призначені для того, щоб стимулювати сторони до дотримання положень договору. Ця форма дуже схожа із забезпечувальними способами виконання зобов'язань, передбаченими ЦК України (застанова, утримання та ін.).

У свою чергу неузгоджений самозахист є односторонньою дією сторони договору, що здійснюється без згоди іншої сторони, можливість застосування якої договором не передбачена.

Це набагато складніший спосіб застосування самозахисту, законність якого буде встановлюватися, зважаючи на зміст контрактних доктрин, що регулюють права та обов'язки сторін, серед яких виділяється доктрина про «передбачувані умови» (the doctrine of constructive conditions).

Свого часу у загальному праві сторони договору, яка зіткнулася з потенційною або фактичною нездатністю іншої сторони здійснити виконання, заборонялося використовувати самозахист. Обіцянки, якими сторони обмінювалися в процесі укладення контракту, вважалися незалежними і сторона, що зіткнулася з порушенням («PFB» – party faced with breach), була зобов'язана здійснити виконання незалежно від цього та звернутися до суду з позовом до іншої сторони (порушника) про відшкодування збитків.

Такий стан справ тривав до 1773 р., коли справа Кінгстона проти Престона<sup>3</sup> стала поштовхом до створення доктрини передбачуваних

<sup>1</sup> Див., напр., рішення у справі National E. Corp. v. United States (1973).

<sup>2</sup> Taylor S. Self-help in contract law: an exploration and proposal. *Wake Forest Law Review*. 1998. P. 854.

<sup>3</sup> Kings Branch. *English Reporter*. 1973. Vol.99. 1478 p.

умов. В аналізованому випадку позивач погодився працювати в бізнесі відповідача з виробництва шовку за умови, що він отримає право викупити бізнес відповідача після закінчення одного року. Позивач виплачував відповідачу щомісячні платежі в розмірі £ 250 і повинен був отримати справу в свою власність одночасно або відразу після надання відповідачу «достатнього забезпечення» (good and sufficient security). Коли настала дата здійснення операції, відповідач не став передавати бізнес позивачеві, пославшись на відсутність необхідного забезпечення.

Відповідно до закону того часу відповідач повинен був програти свій позов. Його зобов'язання передати бізнес вважалось незалежним від зобов'язання позивача надати забезпечення. Таким чином, відмова позивача від виконання не виправдовує відмову відповідача від виконання<sup>1</sup>.

Суддя Менсфілд, виступаючи в суді королівської лави, рішуче відкинув існуюче правило, пояснюючи, що воно сприятиме «найбільшій несправедливості».

Замість поняття незалежності нормативних обіцянок Менсфілд запропонував використовувати «те, що зараз відомо як доктрина про передбачувані умови»<sup>2</sup>. Прибічники цієї доктрини виходять із того, що коли з конкретних формулювань або контекстів не визначено інше, взаємні обіцянки в двосторонньому договорі конструктивно обумовлені один одним. Якщо сторони здійснюють виконання одночасно, їх обов'язки виконуються. «Взаємні умови будуть виконуватися одночасно і в такому випадку, якщо одна зі сторін була готова і запропонувала виконати свою частину, а друга знехтувала або відмовилася від виконання своєї частини. У такому випадку сумлінна сторона буде вважатися такою, що виконала свої зобов'язання і може вживати дії, спрямовані проти іншої сторони за невиконання, хоча в договорі не визначено, що яка-небудь зі сторін зобов'язана вчинити перша дії»<sup>3</sup>.

Згідно з доктриною про передбачувані умови, сторона більше не зобов'язана здійснювати виконання у відповідь на неповне виконання або невиконання, а потім шукати правовий захист у суді. Замість цього сторонам дозволяється захищати свої інтереси за допомогою невиконання.

Такий дозвіл на самозахист, встановлений у дещо прихованій формі шляхом визнання передбачуваних умов у рішенні щодо справи

<sup>1</sup> Francis C. The Structure of Judicial Administration and the Development of Contract Law in Seventeenth Century England. *Columbia Law Review*. 1983. №35. P. 123.

<sup>2</sup> Chesterlin M. Concepts and case analysis in law of contract. .N. Y., 1993. P. 75.

<sup>3</sup> Kings Branch. *English Reporter*. 1973. Vol.99. P. 438.

Кінгстона, із часом отримав розвиток як в юридичній доктрині, так і в судовій практиці.

При оцінці судами законності дій, що здійснюються сторонами в межах самозахисту, ключовими питаннями є виконання відповідачем всіх істотних умов (substantial performance) і наявність істотного порушення договору (material breach) іншою стороною. На думку більшості правознавців, саме ці два поняття є логічним продовженням доктрини про передбачувані умови<sup>1</sup>. Несправедливість такого тлумачення стала очевидною, коли незабаром після винесення рішення у справі Кінгстона, який створив доктрину передбачуваних умов, той же суд зіткнувся з несправедливими результатами, які викликали суворе застосування цієї доктрини. У справі Бун проти Ейрі<sup>2</sup> суд своїм рішенням поклав початок новій доктрині, яка стала відома як доктрина істотного виконання.

Ця доктрина передбачає, що, коли виконання однією стороною є передбачуваною умовою виникнення обов'язку для іншої сторони, то для виникнення такого обов'язку досить істотного виконання. Незначні відхилення від умов договору не викликають невідповідності передбачуваних умов взаємного виконання. При цьому сторона, що виконала значну частину зобов'язань, повинна відшкодувати іншій стороні збитки, завдані відхиленням. Ключовим у такій ситуації є питання про достатність виконання для визнання його істотним, відповідь на яке в договірному праві США до цих пір не знайдена.

Визначення того, чи є виконання істотним, вимагає спеціального аналізу фактів, заснованих на очікуваннях сторін. Як заявив суддя Верховного суду США Кардосо, відповідним розслідуванням є розслідування того, що сторони вважають важливим або незначним. «Місце, де може бути проведена риска, не може бути встановлене за формулою, питання полягає в ступені»<sup>3</sup>. Якщо недотримання належить лише до несуттєвого питання, то виконання буде вважатися істотним, а передбачувані умови обміну виконаними. Однак, якщо воно належить до «важливого» для сторін елемента домовленості, обов'язки сторін не будуть вважатися виконаними.

<sup>1</sup> Andersen E. A. New Look at Material Breach in the Law of Contracts. U. C. Davis Law Review. 1988. P. 1139; Cohen A. B. Reviving Jacob and Youngs, Inc. v. Kent: Material Breach Doctrine Reconsidered. Vol. 42. P. 237.

<sup>2</sup> Kinings Branch. English Reporter. 1977. Vol. 126. P. 160.

<sup>3</sup> Решение по делу Jacob & Youngs, Inc. v. Kent // Northeast Reporter Vol. 129. N. Y. 1921. P. 889-891.

Таким чином, можна говорити про те, що головні критерії для встановлення суттєвості виконання у сучасній контрактній доктрині США відсутні.

Наслідком заходів правового захисту є настання відповідальності правопорушника у вигляді відновлювальних заходів і (або) заходів карально-штрафного характеру (покарання)<sup>1</sup>. Басін Ю.Д. визначає захист прав як передбачену законом систему заходів, що спрямовані на боротьбу з правопорушенням, спираються на державний примус і мають на меті забезпечення недоторканності охоронюваного об'єкта та ліквідацію його порушення<sup>2</sup>. Ромовська З.В. вбачає захист прав у діяльності уповноважених органів та осіб з метою забезпечення належного здійснення зазначених прав у випадках, коли останні ким-небудь оспорується або порушуються<sup>3</sup>. Мальцев Г.В. наголошує, що в організації юридичного захисту можна побачити реальне відбиття таких закономірностей: а) правовий захист суб'єктивного права завжди є захистом законного інтересу; б) правовий захист законного інтересу не завжди є захистом суб'єктивного права<sup>4</sup>. Таким чином, одні науковці підтримують захист з точки зору юрисдикційного способу, інші – неюрисдикційного. Як вже зазначено, у цій роботі підтримується право на захист як юрисдикційним, так і неюрисдикційним способами, віддаючи перевагу неюрисдикційному способу (самозахисту суб'єктивного цивільного права уповноваженою особою). І. В. Венедіктова зазначає, що відсутність захисту в правовому полі позбавляє сенсу існування як суб'єктивних прав, так і охоронюваних законом інтересів. Вони стають юридичною декларацією, фікцією, існування якої викликає великі сумніви<sup>5</sup>.

Слід приділити увагу медіативним можливостям захисту суб'єктивних цивільних прав. Медіація – це форма захисту інтересів, що полягає в примиренні сторін за допомогою незалежної особи – фахівця, обраного сторонами для проведення переговорів. Основними ознаками медіації є: 1) позаюрисдикційний процес захисту суб'єктивного цивільного права уповноваженої особи; 2) його учасниками є сторо-

<sup>1</sup> Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. С. 78.

<sup>2</sup> Басин Ю. Д. Основы гражданского законодательства о защите субъективных гражданских прав. *Проблемы применения Основ гражданского законодательства и Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик*: сб. материала. Саратов, 1971. С. 33.

<sup>3</sup> Ромовская З. В. Защита в советском семейном праве. Львов: Вышш. шк., 1985. С. 9.

<sup>4</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права: моногр. Москва: Норма, 2007. С. 378.

<sup>5</sup> Венедіктова І. В. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві. С. 95.

ни конфліктних правовідносин і медіатор; 3) цьому процесу притаманні неформальність і гнучкість процедури, добровільність, конфіденційність, прозорість. При цьому слід зазначити, що медіація може застосовуватися і в юрисдикційній системі як механізм реалізації повноважень органів цивільної юрисдикції, але зазвичай медіація – це самостійний механізм урегулювання спору, що існує паралельно із традиційними способами захисту цивільних прав і охоронюваних законом інтересів поза юрисдикційною системою<sup>1</sup>. На наш погляд, медіацію слід розуміти як проміжну ланку між неюрисдикційним та юрисдикційним способами захисту.

### **3.2. Процедури адміністративного оскарження як інструмент захисту прав внутрішньо переміщених осіб<sup>2</sup>**

Враховуючи існуючу проблему гарантій прав внутрішньо переміщених осіб, важливим є виокремлення шляхів всебічної правової підтримки внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Шляхом внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», додано зміст визначення внутрішньо переміщених осіб, уточнені гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, внесені зміни щодо строку дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, удосконалено механізм забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість тощо.<sup>3</sup>

Незважаючи на безперервну працю законодавців у векторі удосконалення та гарантування прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, існує низка нагальних питань.

Сучасна юридична наука не має єдиного погляду на поняття правових гарантій внутрішньо переміщених осіб. Аналізуючи існуючі наукові позиції, можна відзначити, що одні вчені визначають правові

<sup>1</sup> Калашникова С. І. Медіація в сфері гражданской юрисдикции. М.: Инфоропик Медиа, 2011. С. 18.

<sup>2</sup> **Лазур Я.В.**, д.ю.н., професор, декан юридичного факультету УжНУ; **Трачук П.А.**, к.ю.н., професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права УжНУ.

<sup>3</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2015р. № 1706- VII: за станом на 20.04.2017 р. ВР// Відомості Верховної Ради України, 2015. №1.

гарантії внутрішньо переміщених осіб через статистичні елементи, а інші – через динамічні. Представницею вузького «статистичного» підходу до гарантій прав внутрішньо переміщених осіб загалом можна вважати К.Г.Волинку, яка визначає його через категорії дотримання, визначення і гарантування прав і свобод людини.<sup>1</sup>

«Динамічний підхід» підтримують І.О.Ієрусалимова, Г.С. Тимчик, К.В.Степаненко, В.А.Головка та інші. Зокрема, в контексті гарантій прав і свобод осіб, яких визначено біженцями в Україні, І.О. Ієрусалимова і Г.С.Тимчик зазначають, що таке забезпечення прав і свобод «передбачає створення державою належних умов реалізації цих прав і свобод (біженців)»<sup>2</sup>. О.М.Дручек визначає гарантії прав внутрішньо переміщених осіб як «здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток»<sup>3</sup>.

Однією з таких гарантій, на нашу думку, є право на оскарження рішень, дій, бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та інших посадових осіб. Прикладом конкретної реалізації цієї загальної гарантії є, наприклад, оскарження рішення про відмову і видачу довідки внутрішньо переміщеної особи (частина 10 статті 4 і стаття 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Серед пріоритетних завдань, що потребують вирішення на будь-якому етапі становлення демократичної правової держави, є забезпечення належного функціонування механізмів захисту прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб й забезпечення законності у відносинах цих осіб з органами публічної влади, зокрема у ході надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності та сфері соціального забезпечення.

Правова основа захисту прав і свобод зазначених осіб базується на положеннях статті 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А утвердження

<sup>1</sup> Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. НАН України, Інститут держави і права імені В.М.Корецького, Київ, 2000. С. 16.

<sup>2</sup> Ієрусалимова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні// Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2013. Вип. 60, С.128.

<sup>3</sup> Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України//Форум права. 2013, № 2, С.123.



й забезпечення прав людини є головним обов'язком держави. Окрім того, статтею 40 Конституції України визначено право людини й громадянина направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Також, відповідно до частини другої статті 55 Конституції України, кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб.<sup>1</sup>

Оскарження неправомірних рішень і дій органів публічної влади водночас з контрольно-наглядовою діяльністю істотною мірою закладає основу системи забезпечення законності у сфері публічного управління. З огляду на це й убачаються актуальними питання адміністративного оскарження як форми захисту прав фізичних та юридичних осіб в діяльності органів публічної влади.

Необхідно відзначити, що загальній характеристиці оскарження неправомірних рішень та дій органів публічної влади були присвячені наукові праці О.І.Грибка, Л.Є.Кисіль, І.О.Картузова, О.К.Костюкевича, Д.В.Лученко, В.І.Полюховича, В.П.Тимощука; специфіку адміністративного оскарження в окремих сферах державного управління вивчали Н.В.Александрова, В.К.Колпаков, С.А.Убогий та інші вчені.

Таким чином, інститут адміністративного оскарження розцінюється як важлива гарантія забезпечення прав громадян і зміцнення законності. Питання підвищення ефективності розгляду скарг завжди посідали провідне місце серед інших проблем правоохоронних органів України. Це цілком зрозуміло, оскільки вони акумулюють безцінний інформаційний, політичний, науковий, соціальний матеріал, певною мірою відображають реальні соціально-політичні процеси, висвітлюють судження, оцінки, вимоги людей і є одним з вагомих джерел громадської думки.

Наслідком вирішення скарг є відновлення порушень прав громадян, в даному випадку внутрішньо переміщених осіб, усунення недоліків і поліпшення роботи управлінського апарату, вдосконалення демократичних засад діяльності органів внутрішніх справ, міграційної служби, інших правоохоронних органів України, особливо щодо внутрішньо переміщених осіб.

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С.141.

Законодавець встановлює, що скаргою є лише звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Таким чином, скарга з'являється у тій сфері правових відносин, що виникає з порушення законних прав та інтересів. Право і законний інтерес не тотожні. Сутність суб'єктивного права полягає у наявності гарантованої можливості здійснювати відповідні дії. Між тим, можна володіти правом, яке ніякого інтересу для його носія не становить.

Загальні правові засади оскарження в адміністративному (тобто позасудовому) порядку передбачені Законом України «Про звернення громадян». З цього закону, випливає, що оскарження в адміністративному порядку (адміністративне оскарження) слід розуміти як встановлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів прав, свобод та законних інтересів осіб, який здійснюється шляхом подання скарг – письмових або усних на особистому прийомі – і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати і приймати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки.<sup>1</sup>

Поряд із Законом України «Про звернення громадян» врегулюванню порядку адміністративного оскарження певною мірою присвячено Указ Президента України від 7 лютого 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»<sup>2</sup>. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1242 затверджено Типову інструкцію з діловодства в центральних органах виконавчої влади, місцевих органах виконавчої влади, вимоги до документування управлінської інформації та організації роботи з документами в установах незалежно від способу фіксації та відтворення інформації, яка міститься в документах, включаючи їх підготовку, ре-

<sup>1</sup> Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. №393/ 96- ВР// Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. С.256.

<sup>2</sup> Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008// Офіційний вісник України. 2008. № 10. С.239.

естрацію, облік і контроль за виконанням<sup>1</sup>. Цією Інструкцією вирішено, зокрема, питання документального оформлення розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу виконавчої влади.

Водночас в окремих сферах державного управління існують численні відомчі нормативні акти, що встановлюють власні правила розгляду звернень, у тому числі зі скаргами від внутрішньо переміщених осіб. Ці нормативні акти, як правило, існують у вигляді інструкцій, хоча в окремих сферах вони затверджені у вигляді положень та правил. Необхідно зазначити, що всім встановленим нормативними актами процедурам такого роду притаманні загальні риси. Так, обов'язковим у кожному випадку адміністративного оскарження є визначення таких основних складових, як предмет та підстави оскарження, терміни прийняття та вирішення поставлених у скарзі питань, порядок реєстрації та розгляду скарги, подання і розгляду повторної скарги, здійснення особистого прийому громадян, відповідальність за порушення існуючого порядку адміністративного оскарження та контроль за його дотриманням. Щоправда, кожна із зазначених складових процедури адміністративного оскарження по-різному реалізується у межах відповідних сфер.

Отже, розглянемо визначення місця інституту адміністративного оскарження в системі захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у їх відносинах з органами публічної влади, а також приведення такого оскарження в ході надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності.

Особливе місце в системі адміністративно-правового захисту приватних осіб посідає інститут так званого «адміністративного оскарження» (інакше – оскарження в адміністративному порядку, на відміну від судового порядку), який можна охарактеризувати як оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів.

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складовими. По-перше, це наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної влади, що виникає

<sup>1</sup> Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, місцевих органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. №1242// Офіційний вісник України. 2011. № 94. С.1-4.

ють у зв'язку з реалізацією управлінських функцій, наділених владними повноваженнями. По-друге, предметом та підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади<sup>1</sup>.

Адміністративне оскарження не є обмеженням права на правовий захист, а навпаки-додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів приватної особи. Водночас, процедура адміністративного оскарження, безперечно, вимагає розвитку. Оскільки, як наголошує В.І. Полюхович, необхідна більша уніфікація загальних рис процедури адміністративного оскарження, чітке визначення етапів проходження скарги особи, переліку можливих варіантів рішень, обов'язків посадових осіб з інформування скаржника про наслідки та процедури тощо<sup>2</sup>.

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може подати скаргу, якщо вона вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують права, свободи чи законні інтереси.

Процедура адміністративного оскарження у сфері правоохоронної діяльності, як і процедура загального адміністративного оскарження, що врегульована Законом України «Про звернення громадян», передбачає, що правом на адміністративне оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади наділено лише фізичних осіб. Водночас юридичні особи позбавлені такого права й можуть оскаржувати це у позасудовому порядку, у порядку спеціального оскарження. В усіх інших випадках юридичні особи не мають права на адміністративне оскарження й реалізують своє право на оскарження лише через звернення до суду.

Для усунення зазначеної прогалини в законодавстві фахівці Державного науково-дослідного інституту МВС України при підготовці Методики розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ у розділі 2 визначили Типовий порядок оскарження дій (бездіяльності) та рішень, здійснюваних (прийнятих) у ході надання адміністратив-

<sup>1</sup> Виконавча влада і адміністративне право /за заг.ред. В.Б.Авер'янова. К.: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. С. 194.

<sup>2</sup> Полюхович В.І. Удосконалення законодавства з питань оскарження в адміністративному порядку// Проблеми удосконалення адміністративного законодавства у світлі завдань адміністративної реформи в Україні (наукова доповідь)/ В.І. Полюхович; за заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2004. С.14.

них послуг у сфері внутрішніх справ й навели блок-схему цієї адміністративної процедури<sup>1</sup>. У цьому Тимчасовому порядку, як і в Законі України «Про адміністративні послуги», суб'єктом звернення може виступати як фізична, так і юридична особа приватного права, котра звертається до суб'єкта вирішення справи зі скаргою.

Отже, на основі зазначеної методичної розробки можемо навести такий порядок адміністративного оскарження дій (бездіяльності) та рішень, здійснюваних (прийнятих) у ході надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності.

До загальних положень можна віднести те, що фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, їх посадових осіб та адміністративних центрів надання адміністративних послуг, які організовують та/або безпосередньо надають відповідну адміністративну послугу, та їх рішень, здійснюваних (прийнятих) у ході її надання у досудовому та судовому порядкух.

Рішення, дії (бездіяльність) можуть бути оскаржені, якщо: 1) порушено права й свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи (осіб); 2) створено перешкоди для здійснення фізичною або юридичною особою (особами) її прав, свобод чи законних інтересів; 3) незаконно покладено на фізичну чи юридичну особу (осіб) будь-які обов'язки або її незаконно притягнуто до відповідальності.

Предметом адміністративного оскарження є рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), що здійснювалися чи приймалися в ході надання відповідної адміністративної послуги, та які, на думку зацікавленої фізичної або юридичної особи (осіб), тобто скаржники, ініціатори звернення, призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів. Рішення може оскаржуватися на предмет його незаконності або недоцільності.

Скарга на процедурне рішення, дію чи бездіяльність подається разом зі скаргою на рішення суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів). Okремо від рішення можна оскаржувати дії або бездіяльність суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів).

<sup>1</sup> Методика розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ: методика// І.П.Голосніченко, О.Г.Циганов, І.В.Бойко/ за заг. ред. Т.О.Проценка. К.: ДП друкарня МВС України, 2009. С. 17-29.

Якщо говорити про право на подання скарги, то скаргу можуть подавати фізичні та юридичні особи, які вважають, що рішенням суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів) порушено їх права, свободи чи законні інтереси. Скаржник може діяти як безпосередньо, так і через своїх законних представників. Скарга може бути подана як окремою особою (індивідуальна), так і групою осіб (колективна).

Скарга на рішення, що оскаржувалося раніше, може бути подана до відповідного державного органу або посадової особи вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення скаржника з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений державним органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу. Рішення вищого державного органу, який розглядає скаргу, у разі незгоди з ним заявника може бути оскаржене в суді в термін, передбачений законодавством України.

Важливим моментом є порядок надання скарги. Скарга на рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів) подається в порядку підлеглості відповідного вищого державного органу або посадової особи, тобто суб'єктові розгляду справи за скаргою, проте це не позбавляє заявника права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі незгоди заявника з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Скарга може бути усною (викладеною заявником на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записаною (зареєстрованою) посадовою особою чи письмовою, надісланою поштою (зокрема, з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку або переданою скаржником до суб'єкта розгляду справи за скаргою особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства).

Якщо скарга подається представником скаржника, то до неї додається довіреність чи інший документ, що підтверджує його повноваження, або копія такого документа, засвідчена в установленому порядку.

Не менш важливими в цьому процесі є вимоги до самої скарги. Скарга повинна мати такі реквізити: 1) прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання чи перебування заявника-фізичної особи або

повне найменування та місце знаходження заявника-юридичної особи, а також відповідні зазначені реквізити представника скаржника, якщо скарга подається представником; 2) зміст порушеного питання (розкривається суть рішення, дії чи бездіяльності, що оскаржуються); 3) найменування суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності, посада, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються (за наявності інформації); 4) підпис скаржника (скаржників) або його представника із зазначенням дати складання скарги.

Додатково у скарзі наводяться: 1) причини незгоди з оскаржуваним рішенням, дією (бездіяльністю); 2) обставини, на підставі яких скаржник вважає, що його права, свободи та законні інтереси є порушеними, створені перешкоди щодо їх реалізації чи незаконно покладений якийсь обов'язок; 3) вимога (про скасування рішення, про визнання дії (бездіяльності) незаконною; 4) інші відомості, про які скаржник вважає за необхідне повідомити.

До скарги додаються наявні у заявника рішення або копії рішень, що приймалися за його зверненнями раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються заявникові.

Не підлягають розгляду та вирішенню скарги:

- без зазначення місця проживання чи перебування заявника-фізичної особи, найменування та місця знаходження заявника-юридичної особи; не підписані автором (авторами), а також такі, у яких неможливо з'ясувати авторство (воно визнається анонімним);

- повторні звернення одного й того ж скаржника з одного і того ж питання, якщо перше вирішено за суттю, а також ті звернення, терміни розгляду яких передбачені статтею 17 Закону України «Про звернення громадян та звернення осіб, визначених судом недієздатними.

Після подання скарги настають такі наслідки. Подання скарги зупиняє виконання оскаржуваного рішення суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів), крім випадків, передбачених законом.

Відкладальна дія скарги може бути достроково припинена суб'єктом розгляду скарги за клопотанням скаржника.

З моменту реєстрації скарги починається перебіг строку розгляду справи, крім випадку, коли особі надається час для виконання додаткових вимог, передбачених законом. При отриманні скарги відповідний суб'єкт розгляду зобов'язаний негайно вирішити питання про припинення неправомірних дій.

Необхідно відзначити, що скарги розглядаються та вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження, враховуючи вихідні, святкові та неробочі дні, а ті, які потребують додаткового вивчення та проведення перевірки за ними, - невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені в скарзі питання неможливо, керівник суб'єкта розгляду справи за скаргою або його заступник встановлюють необхідний термін для її розгляду, про що повідомляється особі, яка подала скаргу. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Термін розгляду скарги обчислюється від дня її надходження та реєстрації у суб'єкта розгляду справи до дня направлення скаржникові відповіді на його звернення. Якщо останній день терміну розгляду скарги припадає на неробочий день, то останнім днем терміну вважається перший після нього робочий день.

При підготовці справи за скаргою до вирішення суб'єкт її розгляду повинен: 1) вирішити питання щодо достатності та належності матеріалів, необхідних для розгляду справи, у разі необхідності – вимагати додаткову інформацію та документи, залучити осіб, які можуть сприяти розгляду справи; 2) ужити заходи щодо встановлення зацікавлених осіб та повідомити їх про отримання скарги; 3) надати учасникам адміністративного процесу можливість розгляду скарги ознайомитися з матеріалами справи та можливість подати свої пояснення та зауваження, зокрема в письмовій формі; 4) вирішити клопотання учасників зазначеного процесу; 5) визначити час та місце проведення слухання й повідомити про це учасників адміністративного провадження розгляду скарги.

Треба мати на увазі, що усні скарги заявників безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання по можливості, вирішуються посадовими особами відповідного суб'єкта розгляду справи за скаргою під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком.

Особистий прийом громадян проводиться в усіх органах державної влади, а також за місцем роботи та проживання громадян тими керівниками та посадовими особами зазначених органів, які мають право приймати рішення з питань, що входять до їх компетенції.

Письмові скарги, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковій реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів



державної влади та закріплення за ними конкретного виконавця. Такі скарги не пізніше робочого дня, наступного після дня їх надходження, направляються відповідальним працівником підрозділу документального забезпечення органу державної влади – суб'єкта розгляду справи за скаргою – до керівника цього органу.

Первинний розгляд скарг проводиться керівниками суб'єктів розгляду справи за скаргою або їх заступниками згідно з їх повноваженнями. За результатами цього розгляду не пізніше робочого дня, наступного після дня надходження скарги, призначається відповідальний виконавець щодо її розгляду по суті.

За кожною поданою скаргою проводиться ретельна перевірка викладених фактів відповідним органом державної влади, до якого звернувся заявник. За результатами перевірки надаються матеріали керівникові суб'єкта розгляду справи за скаргою або його заступникам, у яких зазначається, підтвердились чи ні наведені відомості (факти) і яких заходів вжито для усунення виявлених порушень чи недоліків та притягнення до відповідальності винних осіб.

Для розгляду скарг юридичних і фізичних осіб та урегулювання спорів відповідними органами державної влади можуть утворюватися комісії з вирішення скарг. Для цього затверджуються положення та персональний склад цих комісій, а також порядок вирішення ними спорів і розгляду скарг відповідно до законодавства України. Таку комісію очолює керівник суб'єкта розгляду справи за скаргою, який підписує відповідне рішення цього колегіального органу.

Отже, рішення за розглядом скарги ініціатора звернення приймає керівник відповідного органу державної влади ( або його заступник), у провадженні якого перебуває скарга. Посадова особа, визнавши скаргу обґрунтованою або такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити повноту і своєчасність її розгляду, прийняти рішення відповідно до законодавства і негайно вжити заходів для поновлення порушених прав скаржника. Про результати розгляду скарги заявникові повідомляється письмово. Відповідь надсилається на адресу скаржника на службових бланках відповідного органу державної влади за підписом керівника цього органу.

При відмові в задоволенні скарги рішення повинно бути обґрунтованим із посиланням на відповідні законодавчі акти та конкретні обставини, які її обумовили.

У разі задоволення скарги суб'єкт надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності або його посадова особа, які прийняли

неправомірне рішення щодо звернення приватної особи, відшкодовують їй завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку. Громадянинові на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги.

Зауважимо також, що Закон України «Про звернення громадян» не обмежує кількість вищих органів, до яких громадянин може послідовно звертатися зі скаргою, якщо нижчим органом його скарга не задоволена. При цьому рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржене лише в суді в строк, передбачений законодавством України.

Таким чином, адміністративне оскарження відіграє важливу роль у захисті прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у діяльності органів публічної влади як вагомий засіб забезпечення законності в публічному управлінні. Адміністративне оскарження істотно доповнює судову та фінішні форми захисту прав приватних осіб, передбачаючи порівняно з ними оцінку не лише законності, але й доцільності, а також дешевизну, оперативність, доступність та простоту здійснення такого захисту.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що важливими наразі є акти вищої юридичної сили, що передбачають повноваження органів публічної адміністрації щодо забезпечення гарантій прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, які можна умовно поділити на дві підгрупи:

1. Спеціальні, присвячені лише статусу внутрішньо переміщених осіб.

2. Загальні, в яких йдеться про загальний статус громадян, іноземців та апатридів, але при цьому вони, в тому числі, застосовуються і щодо прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

До першої, порівняно нечисленної, групи законів ми можемо віднести Закони України:

- «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року;

- «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року ( за частиною 3 статті 18 якого Кабінет Міністрів України

має повноваження щодо передбачення порядку здійснення з Державного бюджету витрат, спрямованих на заходи для дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб з Криму);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб» від 05 березня 2015 року (в якому, зокрема, передбачені повноваження щодо сприяння зайнятості і працевлаштуванню внутрішньо переміщених осіб);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року (повноваження щодо забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, видачі довідок внутрішньо переміщеної особи, надання статусу безробітного внутрішньо переміщеній особі, сприяння пошуку та возз'єднанню членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення, тощо);

- «Про внесення змін до Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» щодо оздоровлення дітей учасників бойових дій, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи» від 14 липня 2015 року (розширення повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері оздоровлення та відпочинку дітей в частині забезпечення оздоровлення та відпочинку дітей-внутрішньо переміщених осіб);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти від 14 травня 2015 року (що передбачає надання такої державної підтримки в рамках державної цільової програми, що розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України і реалізується іншими органами публічної адміністрації).

До другої групи належать підзаконні нормативно-правові акти, видані вже органами публічної адміністрації різних рівнів для забезпечення реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, які вбачається за доцільне кваліфікувати відповідно до органу, що їх видав та внутрішньої ієрархії підзаконних нормативно-правових актів.

### 3.3. Контрольні процедури в механізмі захисту прав ВПО<sup>1</sup>

Розбудова України як демократичної, правової, соціальної держави, закріплення в Конституції України положення про найвищу соціальну цінність людини, її життя і здоров'я, честі, гідності, недоторканності і безпеки вимагає формування нових підходів до захисту прав людини.

В умовах тимчасової окупації частини території України та військової агресії Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей проблема захисту прав і свобод людини постає особливо гостро. Поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної кризи, реформування державного управління тощо забезпечення прав і свобод людини залишається головним обов'язком держави та має визначати зміст і спрямованість діяльності держави в усіх її зусиллях. У кризовій ситуації ризики непропорційного обмеження прав і свобод людини зростають, що потребує особливого контролю з боку суспільства.

Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та Законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.<sup>2</sup>

Сьогодні захист прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і регулювання їх особливого статусу у національному та міжнародному законодавстві набуває все більшого значення для світу і, зокрема, для нашої країни. Ситуація постійно змінюється, збільшується кількість осіб, які вимушені через воєнні конфлікти чи інші вагомні причини, побоюючись за своє життя та здоров'я, залишати свої домівки і втікати зі своїх рідних земель.

Активне переміщення людей усередині країни на тлі соціально-економічної кризи ставить нові виклики перед Україною. За останні три роки було створено нормативну основу та інституційний

<sup>1</sup> **Найда І.В.**, к. держ. упр., доцент кафедри права Київського кооперативного інституту бізнесу і права

<sup>2</sup> «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» - закон України від 21.11.2014, № 225 ; Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1.

механізм забезпечення прав ВПО. Необхідність дослідження статусу ВПО зумовлена значною кількістю колізій і прогалин у законодавстві щодо ВПО, відсутністю довгострокової стратегії інтеграції та реінтеграції переселенців і належного фінансування цих потреб.

Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб – це тимчасове правове становище (режим) громадян/іноземців, яке вони займають у відносинах з органами публічної адміністрації, що характеризується наявністю додаткових гарантій реалізації наданих їм прав, зокрема, права на участь у державному управлінні, права на отримання адміністративних і соціальних послуг, а також виконання публічних обов'язків на території, відмінній від їх попереднього постійного місця проживання.<sup>1</sup>

Конституція України (ч. 4 статті 55) говорить: «Кожний має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод у відповідні міжнародні судові установи або у відповідні міжнародні організації, членом або учасником яких є Україна».

З погляду на різні критерії, універсальні механізми захисту прав людини можна класифікувати за кількома підставами: за характером діяльності, правовою природою, складом, об'єктом діяльності, терміном діяльності та обсягом повноважень.

За характером діяльності універсальні правозахисні механізми слід розподілити на судові, квазісудові і несудові.

До числа судових механізмів на універсальному рівні відноситься Міжнародний Суд ООН. Його рішення виносяться в судовому порядку й обов'язкові для виконання державами - сторонами справи, що визнають юрисдикцію Суду. Крім того, Суд володіє контрольними повноваженнями у сфері прав людини (тобто компетенцією оцінювати ступінь додержання державами своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері та виносити відповідні рішення), але лише в тих випадках, коли таке повноваження визнано зацікавленою державою на основі міжнародного договору з прав людини.

Приклад квазісудових механізмів - конвенційні (договірні) органи з прав людини. В рамках встановлених міжнародними договорами з прав людини процедур ці органи на регулярній основі оцінюють ступінь дотримання державами-учасницями своїх зобов'язань за відповідними договорами, вказують на недоліки і порушення, виносять

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні; автореферат дисертації. Запоріжжя, 2016. С. 21.

рекомендації, спрямовані на більш повне здійснення окремих прав людини. Разом з тим рекомендації договірних органів не мають юридично зобов'язуючого характеру, їх невиконання не тягне за собою санкцій. Не володіють договірні органи і якими-небудь засобами примусу до здійснення рекомендацій.

До категорії квазісудових правозахисних механізмів належить також Універсальний періодичний огляд (УПО), що проводиться Радою ООН з прав людини.

Один із засобів реалізації прав ВПО полягає у тому, що їх можна захистити у випадку порушення. Реальний захист прав ВПО належить до найгостріших проблем української дійсності. В останні роки це питання є предметом серйозного наукового аналізу. Конституційне прагнення розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо реалізувати без утвердження в суспільній свідомості та соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод ВПО, нормативного закріплення їх гарантій. Держава зобов'язана проявляти активність у забезпеченні прав ВПО, у створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для найповнішого використання ними своїх прав і свобод.

Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні за своїм змістом є галузевим різновидом правового статусу особи і, як такий, структурно складається з комплексу прав і обов'язків внутрішньо переміщеної особи, закріплених нормами адміністративного права, а також гарантій реалізації цих прав і обов'язків.

Для успішного здійснення реалізації прав ВПО, крім політичної волі, розробки й схвалення концепції стратегічного комплексного плану дій, обов'язковим є створення необхідних умов, чітких, зрозумілих правових, економічних, наукових, організаційних механізмів їх впровадження та підтримки широкої громадськості. Саме контроль спрямовує суспільні відносини у сфері прав ВПО на запуск необхідних механізмів досягнення такої суспільно важливої прогресивної мети.

Контрольні механізми являють собою певні організаційні структури (міжнародні суди з прав людини, міжнародні організації, робочі групи тощо). У функціях одного контролюючого органу може використовуватися безліч різноманітних процедур із захисту прав ВПО.

Для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод ВПО, Конституція і законодавство України передбачають можливість здійснення громадянами певних дій, а також утворення системи органів держави, призначенням якої є допомога громадянам у реалізації і захисті їх прав.

Контроль, як і будь-який різновид діяльності, має певну організаційно-правову структурованість, організаційно-правовий механізм здійснення, який, у свою чергу, складається з певної кількості елементів. Механізм як такий являє собою певну сукупність елементів, які й забезпечують можливість здійснення певного виду діяльності, в даному випадку контролю. Одними з таких елементів, які фактично «приводить в дію весь механізм, процес», в т.ч. контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, є принципи. Більше того, їх слід вважати одними із базових елементів, фундаментом всього механізму, всього контролю. Принципи контролю привертали увагу вчених-адміністративістів як щодо розгляду принципів контролю в цілому, так і окремих його різновидів (переважно державного і громадського контролю). Так, наприклад, В. М. Гаращук зазначає, що «в юридичній науці під принципами контролю слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність». При цьому вчений-адміністративіст підкреслює комплексний характер відповідних принципів завдяки тому, що вони поєднують у собі ознаки фундаменту, базису контрольної діяльності, правових вимог, що мають загальнообов'язковий характер, а також ознаки фундаменту форми державного управління. Саме таке органічне поєднання вищезазначених властивостей і свідчить, на думку В. М. Гаращука, про комплексний характер принципів контролю<sup>1</sup>.

О. Ф. Андрійко, присвятивши свої дослідження проблематиці державного контролю, в той же час зазначає, що «в літературі існують різні підходи до розуміння принципів контролю та критеріїв їх систематизації. Однак домінуючим є підхід, згідно з яким виділяють загальні засади контролю, що є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю»<sup>2</sup>.

П. С. Лютіков, аналізуючи наявні наукові тематичні джерела, досить слушно зазначає, що, у більшості своїй, в роботах робиться акцент на принципах контролю як «на керівних ідеях»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Х.: Фоліо, 2002. С. 176

<sup>2</sup> Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. С. 301

<sup>3</sup> Коломоєць Т. О., Лютіков П.С. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2009. С.216

На підтвердження своїх міркувань вчений-адміністративіст наводить положення фундаментальних праць вчених-адміністративістів, які вийшли друком у різні історичні періоди. Так, зокрема, В. М. Горшенев, І. Б. Шахов зазначають, що у принципі контролю закладена основна ідея, яка є «найвищою концентрацією теорії та практики, свого роду синтезом роздумів та досвіду», О. В. Шоріна вважає принципи контролю «організаційними та правовими основами організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність»<sup>1</sup>.

Як підсумок П. С. Лютіков констатує, що принцип виступає «загальнообов'язковою вимогою... відіграє роль регулятора суспільних відносин..., є самостійним структурним елементом права»<sup>2</sup>.

При цьому уточнення подається, що «визначальною для принципу є функція загальнонормативного орієнтуру з наступною конкретизацією у відповідних правових нормах», що і дозволяє П. С. Лютікову запропонувати авторське визначення принципів контролю як «вихідних, керівних, основоположних ідей, що концентрують у собі досягнення науки та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтуру здійснення контрольної діяльності ... спрямовані на вдосконалення та ефективність такої діяльності». В. Ю. Кобринський пропонує визначення принципів контролю, подібне до варіанта, сформульованого І. І. Троханенко, щоправда із уточненням, що такі засади «застосовуються у теоретичній та практичній контрольній діяльності»<sup>3</sup>.

Можливості здійснення громадянами певних вчинків щодо захисту власних прав та свобод і система органів, які захищають і забезпечують ці права та свободи утворюють юридичний механізм захисту прав ВПО.

Юридичний механізм захисту прав людини – це можливості здійснення громадянами певних вчинків щодо захисту власних прав і свобод.

Конституція України досить чітко визначає систему органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права і свободи лю-

<sup>1</sup> Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва: Наука, 1981. С. 301

<sup>2</sup> Коломоець Т. О., Лютіков П. С. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. С.216

<sup>3</sup> Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Київ, 2008. С. 20



дини і громадянина. Це: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України.

Декларування прав та встановлення системи гарантій не забезпечує їх автоматичної реалізації. У зв'язку з цим існує певний механізм захисту прав ВПО як система засобів та факторів, які створюють необхідні умови поваги прав і свобод ВПО.

У структуру механізму входять:

1. Органи державної влади і місцевого самоврядування та відповідні посадові особи.
2. Спеціалізовані державні і громадські органи та організації у справі захисту прав і свобод людини і громадянина (наприклад, адвокатура, прокуратура, суд тощо).
3. Політичні партії і відповідні громадські організації та їх органи.
4. Нормативно-правові акти матеріального і процесуального характеру, які передбачають і закріплюють права, порядок їх реалізації і захисту та юридичну відповідальність за їх порушення.
5. Правові акти (документи), які підтверджують наявність, межі і характер прав і свобод.
6. Засоби масової інформації, державні і недержавні органи та організації в галузі масової інформації<sup>1</sup>.

Важливе місце в механізмі реалізації та адміністративно-правового захисту прав та законних інтересів посідають управлінські процедури. Це пояснюється тим, що реалізація багатьох прав залежить не лише від дій самої особи, але й від правозастосувальної діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, від прийняття ними відповідних рішень. Власне для обмеження адміністративного свавілля і захисту прав та інтересів особи законодавець передбачає врегульовану правовими нормами послідовність певних дій щодо реалізації прав та інтересів (процедур). Правотворча практика в даній галузі відзначається високим рівнем. Процедури реалізації та захисту багатьох прав встановлюються не одним кодифікованим актом, а розкидані по численних окремих актах, виданих різними органами.

<sup>1</sup> Права людини та їх захист. Відділ з питань нотаріату Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області. URL: [http://just-mykolaiv.gov.ua/prava\\_ljudini\\_ta\\_jih\\_zahist](http://just-mykolaiv.gov.ua/prava_ljudini_ta_jih_zahist)

Надто об'ємною є відомча нормотворчість щодо встановлення зазначених процедур. До того ж нормативні акти, якими вони регулюються, не публікуються в офіційних джерелах, доступних населенню<sup>1</sup>.

Найнагальнішими пріоритетами УВКБ ООН у сфері захисту прав та адвокаційної роботи в 2016 році є такі:

1) уряду необхідно відмінити надмірні обмеження свободи пересування через лінію зіткнення між територіями, підконтрольними українській владі та непідконтрольними уряду територіями;

2) уряду та дефакто владі необхідно дозволити повний та необмежений доступ гуманітарних організацій до громад на непідконтрольних уряду територіях, що потребують допомоги;

3) владі необхідно забезпечити, щоб жодну переміщену особу не могли безпідставно позбавити майна або власності, особливо з огляду на нещодавно введenu систему реєстрації майна на непідконтрольних уряду територіях.

За роки тривалості внутрішнього переміщення ця проблема привернула увагу багатьох дослідників, експертів, громадських організацій.

Головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, які надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, переселенці ще звертаються за юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ПІН, документи про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідки ВПО, отримання субсидій.

Першочерговим завданням державної політики з відновлення конституційних прав ВПО є створення дійової системи обліку таких осіб. На сьогодні досі невідома кількість фактичних ВПО. Це зумовлено кількома основними чинниками, а саме: відсутністю Єдиної інформаційної бази переселенців (відповідні зміни до закону про ВПО внесені лише в грудні 2015р.); недосконалістю, а подекуди й дискримінаційним характером системи обліку та контролю за внутрішнім переміщенням (відповідно до оцінки міжнародних організацій); статусом ВПО, як єдиним способом доступу до гарантованих Конституцією України соціальних послуг для громадян України, які залишилися на тимчасово непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей.

<sup>1</sup> Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. 1998. №8. С.10

Така інформація є надзвичайно важливою для міжнародних донорів, які готові допомагати Україні у підтримці переселенців. Представники міжнародних організацій неодноразово наголошували на неможливості чітко оцінити масштаб та характер допомоги, якої потребують ВПО в Україні.<sup>1</sup> Відсутність соціально-демографічної інформації про склад ВПО унеможливує надання цільової якісної допомоги міжнародними організаціями окремим категоріям ВПО. Наприклад, самотнім людям похилого віку, людям з інвалідністю тощо.

Уряд країни врегульовує питання щодо забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які є внутрішньо переміщеними. З цією метою впроваджено Постанову КМУ від 22 вересня 2016р № 646 « Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб»<sup>2</sup>, який визначає умови створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб для центральних органів виконавчої влади, структурних підрозділів з питань соціального захисту населення, внутрішньо переміщених осіб або їх законних представників, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, які надають адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам. Реалізація постанови сприятиме проведенню процедури обліку внутрішньо переміщених осіб та повноцінному виявленню їх потреб і намірів, що дозволить внутрішньо переміщеним особам у повній мірі реалізувати свої права та свободи.

Захист прав людини ВПО можливо забезпечити лише об'єднанням зусиль всіх органів влади, громадянського суспільства та міжнародних організацій.

Україна співпрацює з іншими державами, міжнародними організаціями з метою запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення та підтримання умов, що дають змогу таким особам добровільно, в безпечних умовах та з гідністю повернутися до покинутого місця проживання або умов для

---

<sup>1</sup> *Інтерв'ю із Чалока Беяні, спеціальним доповідачем ООН з прав внутрішньо переміщених осіб. Дзеркало тижня. URL : [http://zn.ua/UKRAINE/specdokladchik-oon-minsocpolitiki-imeet-slishkom-bolshie-polnomochiya-po-vpl-224005\\_.html](http://zn.ua/UKRAINE/specdokladchik-oon-minsocpolitiki-imeet-slishkom-bolshie-polnomochiya-po-vpl-224005_.html)*

<sup>2</sup> *Постанова КМУ від 22 вересня 2016 р. № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249349159>*

інтеграції внутрішньо переміщених осіб за новим місцем проживання в Україні.<sup>1</sup>

Удосконалення процедур захисту прав і свобод ВПО є важливим завданням Української держави. На жаль, деяка абстрактність, невідзначеність, неузгодженість, а то й повна відсутність юридичних правил, які б регулювали захист ВПО, свідчать про незадовільну правову ситуацію, яка склалася в суспільстві. У відповідності з теорією держави і права органи поділені на законодавчу, виконавчу та судову гілки, а також окремо виділено Президента України, органи місцевого самоврядування та контрольнаглядові органи. Всі вищезазначені державні органи відіграють важливу роль у механізмі захисту прав і свобод ВПО. Це проявляється як у прийнятті законодавчих актів в інформаційній сфері, забезпеченні їх реалізації та контролі за їх виконанням, здійсненні представництва прав і свобод ВПО як на національному, так і на міжнародному рівнях та іншими способами.

Враховуючи те, що в Україні діючий контроль не має достатньої ефективності та не займає належного місця в процесі реалізації механізмів захисту прав ВПО й суттєво не впливає на становлення нових державно-управлінських відносин, необхідно ґрунтовно вивчити питання формування системи контролю у сфері дотримання прав ВПО та проводити подальші наукові розвідки у напрямі пошуку оптимальної моделі системного контролю за дотриманням прав ВПО в Україні.

### **3.4. Захист прав внутрішньо переміщених осіб органами місцевого самоврядування<sup>2</sup>**

Конституція України та норми міжнародних договорів, котрі належним чином ратифіковані Верховною Радою України та стали, відповідно, частиною національного законодавства, однозначно визначають рівність прав усіх громадян. Усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах (ст. 21)<sup>3</sup>. Права і свободи людини є невід-

<sup>1</sup> «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» – закон України від 21.11.2014 № 225. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1

<sup>2</sup> **Ленгер Я.І.**, д.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства УжНУ

<sup>3</sup> Конституція України: Закон України від 28 .06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>

чужуваними та непорушними. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23)<sup>1</sup>. Стаття 24 Основного закону слушно зауважує, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками<sup>2</sup>. Відповідно до Керівних принципів ООН, внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами, що передбачені міжнародним правом і національним законодавством для інших осіб в їх країні<sup>3</sup>. Хоча до таких не застосовуються дискримінаційні елементи лише на тій підставі, що вони є внутрішньо переміщеними, можна з сумом констатувати, зважаючи на ситуацію, котра склалась на сьогодні в Україні, цього стверджувати однозначно не можна. Необхідно визнати, що «внутрішнє переміщення» не є статусом, визнаним у міжнародному праві, а максимально швидкий пошук довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення є необхідним в інтересах як внутрішньо переміщених осіб, так і держави в цілому.

Кожному, чий свободи порушено, гарантується право на захист. Відповідно до ст. 55 та 56 Конституції України забезпечують право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55)<sup>4</sup> та на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56)<sup>5</sup>.

В доповнення, відповідно до принципу 20 Керівних принципів ООН, кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання

<sup>1</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Керівні принципи ООН з питань внутрішньо переміщених осіб. Принцип 28. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement>

<sup>4</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>

<sup>5</sup> Керівні принципи ООН з питань внутрішньо переміщених осіб. Принцип 28. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement>

її правосуб'єктності<sup>1</sup>. Для забезпечення реалізації цього права переміщеним усередині країни особам відповідні органи державної влади видають всі документи, необхідні для здійснення їх законних прав. Варто зауважити, що переміщення – це не статус, а факт. Статус переміщеної особи сьогодні визначає всі подальші права і обов'язки людини, тоді як внутрішньо переміщені особи мають всі ті самі права, що й інші громадяни України. При цьому надання громадянам статусу внутрішньо переміщених осіб не має встановлювати жодних обмежень їхніх прав чи запроваджувати обмеження реалізації прав.

Внутрішньо переміщені особи на приймаючій території у відповідній територіальній громаді зберігають всі свої права і свободи. Водночас на новому місці проживання внутрішньо переміщені особи мають такі ж самі права і свободи, як і члени приймаючої територіальної громади, в забезпеченні принципу рівності.

Відповідно до Керівних принципів ООН щодо переміщення осіб усередині країни, особи користуються на основі повної рівності тими ж передбаченими міжнародним правом і національним законодавством правами і свободами, якими користуються інші особи в їх країні<sup>2</sup>. Вони не повинні піддаватися дискримінації під час реалізації будь-яких прав і свобод на тій підставі, що вони є переміщеними всередині країни особами.

Належність будь-якої особи до числа внутрішньо переміщених осіб не може бути умовою для реалізації нею прав громадянина України, оскільки всі громадяни мають рівні права. Документ або запис в реєстрі про належність особи до числа внутрішньо переміщених осіб повинен визначати лише місце, де особа фактично проживає і відповідно до законодавства може користуватися всім без винятку обсягом належних їй прав.

Відповідно до Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішньо переміщених осіб на період до 2020 року, затверджених Кабінетом Міністрів України, дуже важливою є діяльність та підтримка територіальної громади тієї адміністративної одиниці, яка приймає відповідних осіб<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Керівні принципи ООН з питань внутрішньо переміщених осіб. Принцип 20. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement>

<sup>2</sup> Див.: Там само.

<sup>3</sup> Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року затвердженого розпорядженням КМУ від 15 листопада 2017 р. № 909-р: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2017>

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада-це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр<sup>1</sup>.

Пріоритет територіальної громади прямо закріплений в статті 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування<sup>2</sup>. Відповідно до цих конституційних положень, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6)<sup>3</sup> характеризує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. Проте сьогодні, на жаль, можна констатувати, що територіальні громади в Україні значною мірою ще не стали спільностями людей, об'єднаних не лише спільною територією проживання, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за ознакою належності до відповідних територіальних громад<sup>4</sup>. При цьому, будь-які обмеження цього права, залежно від їх раси кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками, забороняються.

Одним з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в територіальні громади є надання можливості внутрішньо переміщеним особам реалізовувати свої виборчі права на місцевих виборах, що проводяться у територіальних громадах їх постійного фактичного проживання.

Метою підтримки приймаючих територіальних громад в процесі інтеграції внутрішньо переміщених осіб є визначення заходів щодо

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

розбудови соціальної згуртованості, зміцнення соціально-економічного розвитку і стійкості територіальної громади, зменшення напруженості в приймаючих територіальних громадах.

Задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб у забезпеченні кращих умов для життя, матеріальному забезпеченні та соціальних зв'язках, відновленні соціального статусу, соціальної активності, стимулюванні внутрішньо переміщених осіб, молоді з їх числа, інтеграції у приймаючі територіальні громади стане передумовою задоволення як економічних, так і соціальних потреб внутрішньо переміщених осіб, та зниження рівня соціальної напруги в приймаючих територіальних громадах.

Варто зауважити, що необхідним щодо належної інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та їх повного включення в діяльність територіальної громади як повноправних членів є розроблення ефективних механізмів залучення таких осіб до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, налагодження співпраці між ними. Крім того, важливим є встановлення діалогу між місцевим населенням та внутрішньо переміщеними особами. На підтримку сказаного доцільним вважаємо проведення навчання в приймаючих територіальних громадах для налагодження ефективного діалогу між внутрішньо переміщеними особами і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, оскільки вказані особи характеризуються певною специфікою в спілкуванні та наданні їм необхідної допомоги.

Щоб забезпечити ефективну повноцінну інтеграцію внутрішньо переміщених осіб до територіальної громади приймаючої одиниці, варто залучати їх до реалізації проектів децентралізації з урахуванням інтересів вказаних осіб у територіальних громадах для зміцнення взаємної довіри між державою та територіальними громадами<sup>1</sup>. Така взаємодія повинна базуватись на колегіальних, інклюзивних та підзвітних процесах.

Відповідно до Стратегії розвитку інтеграції, реалізація прав та інтересів та відповідний захист органами місцевого самоврядування внутрішньо переміщених осіб здійснюється у трьох напрямках, а саме: через вдосконалення механізму подолання бар'єрів у реалізації прав внутріш-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року затвердженого розпорядженням КМУ від 15 листопада 2017 р. № 909-р: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2017>



ньо переміщених осіб; спрощення процедури захисту та реалізації майнових прав внутрішньо переміщених осіб; підтримку приймаючих територіальних громад в процесі інтеграції внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>.

Провідне місце в забезпеченні статусу внутрішньо переміщеної особи як повноправного члена територіальної громади посідає забезпечення реалізації її основоположних прав і свобод. При цьому маються на увазі всі права, не тільки виборчі. Задоволення як економічних, так і соціальних потреб, уніфікація підходів на всіх рівнях (національному, регіональному та місцевому), зниження рівня соціальної напруги в приймаючих територіальних громадах. При цьому рівень розвитку територіальної громади грає не останню роль.

Для забезпечення реалізації прав переміщеним усередині країни особам відповідні органи публічної влади видають всі документи, необхідні для здійснення їх законних прав, такі, як паспорт, посвідчення особи, свідоцтво про народження та свідоцтво про шлюб. Останні сприяють, зокрема, видачі нових документів або заміні документів, загублених під час переміщень, без будь-яких необґрунтованих умов, таких, як вимога повернення на місце звичайного проживання для отримання цих або інших необхідних документів.

Внутрішньо переміщені особи під час інтеграції в приймаючі територіальні громади зберігають всі свої права і свободи. Право на свободу пересування та право обирати місце проживання означає, зокрема (але не обмежується цим), право повернутися до свого покинутого постійного місця проживання у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення. Водночас на новому місці проживання внутрішньо переміщені особи мають такі ж самі права і свободи, як і члени приймаючої територіальної громади, їм повинна надаватися підтримка для нормалізації життя за новим місцем проживання (допомога у пошуку роботи, забезпечення доступу до житла тощо).

Отже, необхідною умовою впровадження довгострокових рішень для розв'язання проблеми внутрішнього переміщення є усунення юридичних та адміністративних бар'єрів, в тому числі надання можливості відновлення документів на шляху до інтеграції внутрішньо переміщених осіб в приймаючі територіальні громади<sup>2</sup>. Варто заува-

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року затвердженого розпорядженням КМУ від 15 листопада 2017 р. № 909-р: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2017>

жити, що найбільшими перешкодами до залучення внутрішньо переміщених осіб у життя територіальної громади є відсутність власного житла, проблема отримання соціальних послуг та проблема з працевлаштуванням.

Відповідно до звіту Національної системи моніторингу за результатами опитування домогосподарств внутрішньо переміщених осіб, частка осіб, які відчують себе інтегрованими у місцеву територіальну громаду, зросла на 12 відсотків з часу проведення минулого опитування та сягнула 68 відсотків<sup>1</sup>. Основними умовами інтеграції є житло, постійний дохід та зайнятість. Потреби в житлі для внутрішньо переміщених осіб стають все більш гострими, оскільки матеріальна допомога, яка їм надається, та заощадження населення не можуть покрити витрати, пов'язані з довготривалим переміщенням. УВКБ ООН підкреслює, що проживання внутрішньо переміщених осіб в колективних центрах може викликати залежність і послабити здатність внутрішньо переміщених осіб керувати власним життям, що посилює травму переміщення і створює бар'єри для інтеграції<sup>2</sup>. Тому органам місцевого самоврядування рекомендується розробити системний та далекоглядний підхід у відповідь на ці потреби.

Окрім проблем із реєстрацією та працевлаштуванням, внутрішньо переміщені особи мають складнощі щодо відновлення документів, отримання довідок та свідоцтв. Ці питання набувають особливо значення з огляду на суттєве погіршення майнового та матеріального становища, втрату ними майна.

Одним з питань гармонійного проживання внутрішньо переміщених осіб на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та їх інтеграції в територіальні громади є надання можливості внутрішньо переміщеним особам реалізовувати свої виборчі права на місцевих виборах, що проводяться у територіальних громадах їх постійного фактичного проживання. На підтвердження цього факту ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює, що адресою фактичного місця проживання внутрішньо переміщеної особи може бути адреса відповідного

<sup>1</sup> Звіт Національної системи моніторингу за результатами опитування домогосподарств внутрішньо переміщених осіб. Квітень 2017 р. ст. 7 URL.: [http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit\\_za\\_rezultatamy\\_monitorynhu\\_poinformovanosti\\_pensioneriv\\_vpo\\_pro\\_elektronni\\_pensiyni\\_posvidchennya/](http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit_za_rezultatamy_monitorynhu_poinformovanosti_pensioneriv_vpo_pro_elektronni_pensiyni_posvidchennya/)

<sup>2</sup> Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО. URL.: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoryngu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

місця компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (адреса містечка із збірних модулів, гуртожитку, оздоровчого табору, будинку відпочинку, санаторію, пансіонату, готелю тощо)<sup>1</sup>.

Метою підтримки приймаючих територіальних громад в процесі інтеграції внутрішньо переміщених осіб є визначення заходів щодо розбудови соціальної згуртованості, зміцнення соціально-економічного розвитку і стійкості територіальної громади, зменшення напруженості в приймаючих територіальних громадах.

Проте під час розроблення заходів з адаптації внутрішньо переміщених осіб у приймаючих територіальних громадах та їх співпраці з органами місцевого самоврядування і життя необхідних заходів щодо захисту прав і свобод останніх слід враховувати такі найпоширеніші проблеми, як:

- соціальна невизначеність внутрішньо переміщених осіб через продовження міжнародного збройного конфлікту, відсутність можливостей знайти гідне житло та облаштувати побут на новому місці;
- збереження ризиків соціального відторгнення внутрішньо переміщених осіб у сфері праці через невідповідність кваліфікацій локальним ринкам праці, відсутність робочих місць за спеціальностями, за якими внутрішньо переміщені особи мають відповідну кваліфікацію і професійний досвід;
- обмеженість фінансових ресурсів територіальних громад для вирішення питань організації доступу внутрішньо переміщених осіб до якісних умов проживання, медицини та освіти, професійної підготовки (перепідготовки);
- зростання ризику бідності для працездатних внутрішньо переміщених осіб у зв'язку з проблемами доступу до місцевих ринків праці та/або відсутністю або низькою часткою доходів, зокрема від підприємницької та індивідуальної діяльності;
- неефективність юридичних механізмів захисту прав, в тому числі механізму підтвердження актів цивільного стану та відсутність дієвої мережі допомоги внутрішньо переміщеним особам в регіонах.

Задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб у забезпеченні кращих умов для життя, в матеріальному забезпеченні та соціаль-

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. ст.1. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

них зв'язках, відновленні соціального статусу, соціальної активності, стимулюванні внутрішньо переміщених осіб, молоді з їх числа, інтеграції у приймаючі територіальні громади стане передумовою задоволення як економічних, так і соціальних потреб внутрішньо переміщених осіб та зниження рівня соціальної напруги в територіальних громадах. Проте практична реалізація законодавства у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб пов'язана з певними труднощами (припиненням, відмовою у нарахуванні соціальних виплат, бюрократичністю процедури перевірки, проблеми з відновленням документів-паспортів, документів про освіту, правовстановлюючих документів на майно, отримання субсидій)<sup>1</sup>. Крім того, щоб відчувати себе захищеними, внутрішньо переміщені особи повинні бути зайнятими, а остання є ключовою проблемою, оскільки загальний рівень статків таких громадян є низьким.

Органи місцевого самоврядування як виразники волі територіальної громади вживають заходів для ефективної адаптації внутрішньо переміщених осіб. Насамперед створення сприятливих умов для існування та проживання останніх в приймаючих територіальних громадах. Серед гарантій варто зауважити на Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», котрий статтею 9-1 закріпив норму про те, що власникам (балансоутримувачам) майна, яке використовується для компактного поселення внутрішньо переміщених осіб, забороняється стягувати з таких осіб компенсацію вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу, яка не відповідає вартості відповідних тарифів на такі послуги та товари для населення<sup>2</sup>. Тобто з моменту внесення цих змін власник майна не має права вимагати від внутрішньо переміщеної особи компенсації вартості комунальних послуг за ціною для юридичних осіб або за завищеною ціною, а тільки у розмірі вартості відповідних тарифів на такі послуги для населення.

Розроблення механізму реалізації внутрішньо переміщеними особами своїх виборчих прав на місцевих виборах, що проводяться у територіальних громадах їх постійного фактичного проживання, є

<sup>1</sup> Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Квітень 2017 р. С. 7. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. URL.: [http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/nms\\_report\\_march\\_2017\\_ukr\\_new.pdf](http://mtot.gov.ua/wp-content/uploads/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf)

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. ст.1. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

підтвердженням реалізації основних прав та залучення внутрішньо переміщених осіб в життя адміністративно-територіальної одиниці тієї території, де вони фактично проживають.

Важливим елементом підтримки, гарантування та захисту прав внутрішньо переміщених осіб є розбудова системи психологічної та соціальної допомоги для вирішення спільних питань приймаючих територіальних громад та внутрішньо переміщених осіб, а також розроблення консультативних механізмів з метою залучення внутрішньо переміщених осіб до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, налагодження діалогу між ними та внутрішньо переміщеними особами, а також між місцевим населенням та внутрішньо переміщеними особами.

Реалізувати вказані положення передбачається шляхом здійснення комплексу заходів із застосуванням підходу, що базується на дотриманні прав людини, економічному зростанні, використанні інноваційних механізмів реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, досягненні колективних результатів у процесі реалізації довгострокових рішень для розв'язання проблеми триваючого внутрішнього переміщення.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування вживають всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із наданням комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу внутрішньо переміщеним особам у місцях їх компактного поселення, відповідно до законодавства.

Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень інформують місцеві державні адміністрації про можливі місця і умови для тимчасового проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях. Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо реалізації та гарантування прав внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>. Зокрема, вони:

- надають у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг);

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. ст.1. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

- вирішують питання щодо набуття відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами, за місцем їх фактичного перебування, прав на земельну ділянку із земель комунальної власності<sup>1</sup>;

- сприяють за клопотанням внутрішньо переміщеної особи у переміщенні її рухомого майна для повернення на залишене місце проживання;

- забезпечують надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про внутрішньо переміщених осіб, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті;

- забезпечують влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності;

- забезпечують соціальний захист внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, сімей, в яких виховуються такі діти, соціальне супроводження таких сімей і дітей;

- забезпечують зарахування внутрішньо переміщених дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і соціальний квартирний облік за місцем їх обліку як внутрішньо переміщених осіб;

- здійснюють у повному обсязі повноваження органу опіки та піклування стосовно зареєстрованих на їх території внутрішньо переміщених дітей, у тому числі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

- приймають рішення про забезпечення функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, до яких діти влаштовані згідно з рішеннями районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах рад тих адміністративно-територіальних одиниць, з яких здійснюється внутрішнє переміщення<sup>2</sup>.

Крім того, органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень забезпечують додержання прав громадських об'єднань, що надають допомогу внутрішньо переміщеним особам та здійсню-

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. ст.1. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

<sup>2</sup> Там само.

ють державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства громадськими об'єднаннями, що надають допомогу внутрішньо переміщеним особам.

Будучи виразником волі територіальної громади, а відтак і внутрішньо переміщених осіб, що проживають на відповідній території, органи місцевого самоврядування зобов'язані вживати всіх можливих заходів, щоб жодна людина не була обмежена у своїх правах, незалежно від будь-яких обставин. Оскільки обов'язком держави є гарантування дотримання всіх конституційних прав особи.

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

### 3.5. Адвокатура в системі захисту прав ВПО<sup>1</sup>

Адвокатура являє собою професійно-правову правозахисну інституцію, що займає самостійне місце в механізмі здійснення правосуддя і як незалежний інститут громадянського суспільства відіграє провідну роль у забезпеченні якісного розвитку такого суспільства, належних умов проживання людини в ньому шляхом утвердження пріоритетності інтересів кожної особи<sup>2</sup>. Саме адвокатурі держава де-

<sup>1</sup> Заборовський В.В., д.ю.н., доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу УжНУ.

<sup>2</sup> Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук: спец. 12.00.10. К., 2018. С. 25.

легувала свій обов'язок щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи, що є одними із основних її життєвих цінностей. Будучи системоутворюючим елементом механізму захисту прав людини, адвокатура виконує одну з найважливіших функцій щодо забезпечення належної реалізації конституційного права особи на отримання професійної правничої (правової) допомоги. Таке право, у свою чергу, розглядається як юридична гарантія здійснення всіх інших прав та свобод особи, від чого насамперед залежить її впевненість в існуванні надійного механізму їх захисту, в забезпеченні належного доступу до здійснення правосуддя. Надання юридичної допомоги, як наголошує Резолюція (78)8 Комітету Міністрів Ради Європи «Про юридичну допомогу та консультації»<sup>1</sup>, має розглядатися не як акт милосердя щодо бідних, а як зобов'язання, яке лежить на всьому суспільстві в цілому.

Специфіка адвокатури як інституту громадянського суспільства, який за жодних умов не слід сприймати як громадську організацію, проявляється в дуалістичному характері його правової природи, що простежується в органічному поєднанні публічних та приватних інтересів в діяльності як адвокатури в цілому, так адвоката зокрема, які повинні мати рівнозначний, взаємостримуючий характер. Сутність приватних і публічних інтересів у професійній діяльності адвоката полягає в тому, що, відстоюючи права, свободи та законні інтереси свого клієнта, адвокат в той же час діє в інтересах усього суспільства (держави), права в цілому, виконуючи не тільки покладений на нього конституційний обов'язок щодо надання професійної правничої (правової) допомоги, але й здійснюючи нагляд за дотриманням законності, реалізацією прав і свобод людини насамперед з боку держави, забезпечуючи їх дотримання<sup>2</sup>.

Дуалістичний характер правової природи адвокатури насамперед проявляється в контексті надання професійної правничої допомоги соціально незахищеним категоріям осіб. На сьогодні однією з найуразливіших категорій громадян в Україні є внутрішньо переміщені особи. Як зазначається в Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього пе-

<sup>1</sup> Про юридичну допомогу та консультації: Резолюція (78)8 Комітету міністрів Ради Європи від 02 березня 1978 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_132](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_132) (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>2</sup> Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. К., 2018. С. 67.



реміщення на період до 2020 року<sup>1</sup>, основними проблемами, з якими стикається більшість внутрішньо переміщених осіб, є відсутність достатніх засобів до існування та невизначеність житлових перспектив. Так, внутрішньо переміщені особи зіштовхуються з труднощами в реалізації та захисті своїх прав, зокрема права власності, доступу до житла, придатного для проживання, відновлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, відновлення засобів до існування, а також реалізації виборчих прав, доступу до інформації. Це зумовлює нагальну необхідність існування відповідного механізму забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Одним із основних елементів вказаного механізму є інститут безоплатної правової допомоги, який спрямований на забезпечення гарантованої Конституцією України можливості, зокрема особі, яка потребує додаткового захисту, отримати належний захист прав та доступ до правосуддя. Потрібно врахувати те, що саме на державну владу, як вказано в Керівних принципах з питання про переміщення осіб всередині держави (Guiding Principles on Internal Displacement)<sup>2</sup>, покладається основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, які перебувають під її юрисдикцією (Принцип 3). Незважаючи на те, що рекомендації не носять обов'язкового характеру для держав, вони є мінімальними стандартами роботи з внутрішньо переміщеними особами і використовуються все зростаючим числом держав та установ<sup>3</sup>.

Як відмічає І. Хондогій, безоплатна правова допомога зазвичай надається представникам уразливих груп і особам, які через свої особисті обставини не в змозі захищати власні інтереси у справі<sup>4</sup>. Взагалі людина має право на безоплатну правову допомогу за двох умов: по-перше, у такої особи немає достатніх коштів для оплати послуг адвоката (що вста-

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 102. Ст. 54.

<sup>2</sup> Guiding Principles on Internal Displacement. URL: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>3</sup> Чуприна О.О. Формування національних інструментів надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. *Вісник Донецького національного університету*. Серія В. Економіка і право. 2015. № 1. С. 410.

<sup>4</sup> Хондогій І. Система безоплатної правової допомоги як реалізація конституційного права громадян України на професійну правничу допомогу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2. С. 141.

новлюється так званим «тестом на нужденність»), і, по-друге, надання безоплатної правової допомоги вимагається інтересами правосуддя (що встановлюється так званим «тестом по суті»)<sup>1</sup>. Щодо внутрішньо переміщених осіб, то, враховуючи їх особливе правове становище, фактично відбувається поєднання обох вищевказаних умов надання такої допомоги. Без сумніву, така категорія осіб потребує отримання безоплатної правової допомоги, тобто правової допомоги, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

Особливості правового становища внутрішньо переміщених осіб встановлюються, зокрема, Законами України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>2</sup> і «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>3</sup>, які насамперед спрямовані на забезпечення захисту та дотримання прав і свобод таких осіб. Тож у випадку виникнення в таких осіб будь-яких складностей у реалізації, зокрема, прав і свобод, передбачених вказаними законами, вони повинні наділятися відповідними гарантіями їх забезпечення, з урахуванням, насамперед діяльності системи надання безоплатної правової допомоги. Слід відзначити, що така система в нашій державі на сьогодні – це мережа із близько 550 офісів безоплатної правової допомоги у всіх регіонах України<sup>4</sup>.

Законом України «Про безоплатну правову допомогу»<sup>5</sup> визначається порядок надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги.

Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг:

- 1) надання правової інформації;
- 2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань;

<sup>1</sup> Андрусак І.В., Бранашко О.Б. Удосконалення стандартів якості надання правової допомоги в Україні. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава : Россав, 2017. Ч. 1. С. 197.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.

<sup>3</sup> 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. Ст. 892.

<sup>4</sup> Безоплатна правова допомога URL: [https://minjust.gov.ua/legal\\_aid](https://minjust.gov.ua/legal_aid) (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>5</sup> Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.

3) складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру);

4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; фізичні та юридичні особи приватного права; спеціалізовані установи.

Слід відзначити, що 11 червня 2014 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції»<sup>1</sup> затвердив план заходів, пов'язаних із соціальним забезпеченням вищевказаних громадян. Одним із таких заходів було забезпечення надання на постійній основі безоплатної правової допомоги громадянам України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, реалізацію якого покладено на Міністерство юстиції, Міністерство соціальної політики, Міністерство доходів і зборів України, обласні та Київську міську держадміністрації.

На підставі вказаного розпорядження Міністерством юстиції України було доручено начальникам головних управлінь юстиції в областях та м. Києві забезпечити надання безоплатної первинної правової допомоги громадянам України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції (у тому числі, в разі звернення зазначених категорій осіб у вихідні та неприйомні дні і години), і тільки протягом грудня 2014 року працівники органів юстиції надали безоплатну первинну правову допомогу понад 28 тисячам осіб<sup>2</sup>. Здебільшого, як зазначено в інформації щодо виконання вищевказаного Плану заходів<sup>3</sup>, вну-

<sup>1</sup> Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 року. № 588-р (втратило чинність на підставі Постанови КМУ № 322 від 11.05.2017). *Офіційний вісник України*. 2014. № 51. Ст. 55.

<sup>2</sup> Безкоштовні консультації отримали понад 28 тисяч осіб URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/bezkoshtovni-konsultatsii-otrimali-ponad-28-tisyach-osib-21015> (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>3</sup> Інформація щодо виконання Плану заходів, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 року № 588-р URL: [old.minjust.gov.ua/50723](http://old.minjust.gov.ua/50723) (дата звернення: 24.04.2018).

трішньо переміщені особи звертаються стосовно надання роз'яснень з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; державної реєстрації підприємницької діяльності та її припинення; державної реєстрації актів цивільного стану; надання витягів з Державного реєстру актів цивільного стану громадян; отримання державної соціальної допомоги; порядку оформлення спадщини, отримання тимчасового житла та працевлаштування тощо.

На жаль, протягом тривалого часу внутрішньо переміщені особи не належали до суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, а могли її отримувати тільки у випадку, якщо вони належали до інших соціально незахищених верств населення, які були передбачені ч. 2 ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», хоча особливість їх правового становища доволі часто зумовлює існування складних (проблемних) правових ситуацій, що потребують залучення адвокатів (для представництва їх інтересів у судах, інших державних органах та органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру тощо).

Тільки 21 грудня 2016 року Законом України «Про Вищу раду правосуддя»<sup>1</sup> було внесено зміни до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (набрали чинності 5 січня 2017 року), якими перелік суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу було доповнено, зокрема, такими категоріями, як внутрішньо переміщені особи та громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб.

Щодо внутрішньо переміщених осіб, то вони отримали право на всі види правових послуг, що включає в себе безоплатна вторинна правова допомога, а саме:

- 1) захист;
- 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- 3) складання документів процесуального характеру.

В той же час громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб, отримали право на такі правові послуги, як складання документів процесуального характеру та здійснення представництва інтересів осіб, що мають право

<sup>1</sup> Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 4. Ст. 180.

на безоплатну вторинну правову допомогу в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами лише з питань, пов'язаних з отриманням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, до моменту отримання такої довідки.

Без сумніву, вказані зміни, як відмічають укладачі практичного посібника «Правова допомога внутрішньо переміщеним особам. Національна практика. Приклади правових консультацій»<sup>1</sup> (підготовлений та виданий за підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки), являють собою великий крок України в забезпеченні гарантованих національним законодавством та міжнародними актами прав внутрішньо переміщених осіб.

Слід відзначити, що, по-перше, суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є: центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, а по-друге, скористатись професійною правничою допомогою (в контексті надання безоплатної вторинної правової допомоги) після вказаних змін зможуть близько 1,5 млн. осіб (станом на 5 лютого 2018 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 493 057 переселенців або 1 218 611 сімей з Донбасу і Криму<sup>2</sup>). Так, лише у період з 1 січня по 1 грудня 2017 року за безоплатною вторинною правовою допомогою до системи безоплатної правової допомоги звернулося 4394 внутрішньо переміщені особи, які і отримали необхідні види такої допомоги<sup>3</sup>.

Необхідно зазначити, що Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги (регіональні, республіканський Автономної Республіки Крим, обласні, Київський та Севастопольський міські) та місцеві (районні, міжрайонні, міські, міськрайонні, міжрайонні та районні у містах) є неприбутковими організаціями, користують-

<sup>1</sup> Лісова Ю. Правова допомога внутрішньо переміщеним особам. Національна практика. Приклади правових консультацій. Практичний посібник / відп. ред. С. Марущенко. К.: Логос, 2017. С. 50.

<sup>2</sup> Обліковано 1 496 713 переселенців, – Мінсоцполітики. URL: [www.msp.gov.ua/news/15182.html](http://www.msp.gov.ua/news/15182.html) (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>3</sup> Надання безоплатної правової допомоги ВПО: аналітична довідка. URL: [legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam](http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam) (дата звернення: 24.04.2018).

ся правами юридичної особи, мають власні бланки, печатку із своїм найменуванням. Такі Центри не здійснюють безпосереднє надання правової допомоги, а лише забезпечують надання таких видів послуг, як захист, представництво інтересів осіб в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та складання документів процесуального характеру.

Вагоме значення в контексті надання правової допомоги внутрішньо переміщеним особам відграє діяльність мобільних та консультативних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги, забезпечення розвитку мережі яких та їх функціонування на постійній основі покладено на Відділ правової інформації та консультацій і бюро місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги<sup>1</sup>. Так, задля надання безоплатної правової допомоги внутрішньо переміщеним особам та особам, які перетинають лінію розмежування у межах Донецької та Луганської областей, працівники місцевих центрів у зазначених областях, починаючи з вересня 2016 року, здійснюють систематичні виїзди до гуманітарно-логістичних центрів, що розташовані в районах контрольних пунктів в'їзду-виїзду Донецької та Луганської областей, а також – заходи щодо утворення на їх базі дистанційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги, які функціонують на постійній основі (зокрема, організовано роботу дистанційного пункту доступу на території КПВВ «Майорськ», «Новотроїцьке», а також здійснюються періодичні виїзди представників центрів надання правової допомоги до КПВВ «Гнутово» та «Мар'їнка»). У таких віддалених (дистанційних) точках доступу насамперед внутрішньо переміщені особи можуть отримати правову інформацію, консультації та роз'яснення з правових питань, допомогу у складанні заяв, скарг та інших документів правового характеру, допомогу в оформленні електронних перепусток, а також допомогу в забезпеченні доступу до вторинної правової допомоги<sup>2</sup>.

Взагалі упродовж 2017 року центри з надання безоплатної правової допомоги утворили та забезпечили роботу 1334 нових дис-

<sup>1</sup> Про затвердження Типових положень про структурні підрозділи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України від 9 червня 2017 року № 149. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0149419-17> (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>2</sup> Надання безоплатної правової допомоги ВПО: аналітична довідка. URL: <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam> (дата звернення: 24.04.2018).

танційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги та здійснили 10158 виїздів мобільних консультаційних пунктів (з них 1450 – за місцем проживання/перебування осіб з метою надання їм адресної правової допомоги). Завдяки організації роботи таких віддалених точок доступу до безоплатної правової допомоги, консультації та роз'яснення з правових питань змогли отримати 86284 особи<sup>1</sup>.

Специфічне як правове становище внутрішньо переміщених осіб, так і коло правових питань, з якими вони стикаються в своїй діяльності, зумовлює необхідність підвищення кваліфікації адвокатів щодо надання таким особам правової допомоги на професійній основі. Важливу роль в цьому аспекті відіграє діяльність Координаційного центру з надання правової допомоги. Зокрема, в рамках реалізації проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні»<sup>2</sup> була досягнута домовленість про підтримку створення та наповнення бази електронних консультацій для таких осіб, проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії і проведення низки заходів з підвищення кваліфікації адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу, та працівників центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги з питань захисту внутрішньо переміщених осіб.

Так, у 2016 році за підтримки вказаного Проекту спільно з Координаційним центром з надання правової допомоги було проведено 10 каскадних тренінгів для адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу за європейським стандартом надання такої допомоги внутрішньо переміщеним особам, що охопили близько 200 адвокатів (опрацьовувались практичні ситуації, пов'язані із реалізацією прав внутрішньо переміщених осіб на власність, освіту, свободу пересування, соціальний захист, обговорювались стандарти Ради Європи в сфері захисту прав таких осіб тощо). А у 2017 році – 11 тренінгів «Надання безоплатної правової допомоги внутрішньо переміщеним особам: національна практика та приклади правових консультацій» для працівників бюро правової допомоги в Донецькій,

<sup>1</sup> 86 284 тис. осіб отримали БПД через мережу дистанційних та мобільних консультаційних пунктів у 2017 році. URL: [www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/184-liutyi-2018/](http://www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/184-liutyi-2018/) (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>2</sup> Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки. URL: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps> (дата звернення: 24.04.2018).

Дніпропетровській, Київській та Луганській областях<sup>1</sup>. Крім цього, Координаційний центр з надання правової допомоги за підтримки вказаного Проекту Ради Європи підготував серію тематичних матеріалів інформаційно-роз'яснювального характеру з питань отримання безоплатної правової допомоги в Україні, прав внутрішньо переміщених осіб та допомоги в їх реалізації, зокрема, й права на безоплатну правову допомогу<sup>2</sup>.

Безпосереднє надання безоплатної вторинної правової допомоги покладено саме на адвокатів, включених до Реєстру адвокатів, які надають таку допомогу на постійній основі або за контрактом. У разі звернення особи про надання одного з вищевказаних видів безоплатної вторинної правової допомоги, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги зобов'язаний протягом десяти днів з дня надходження звернення прийняти рішення щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги. У разі прийняття рішення про надання безоплатної вторинної правової допомоги Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги призначає адвоката, який надає безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом. У разі неможливості надання безоплатної вторинної правової допомоги адвокатом, який надає безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом, Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги укладає договір з адвокатом, включеним до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Під час призначення адвоката враховуються його спеціалізація, досвід роботи, навантаження, складність справ, у яких адвокат бере участь.

Адвокат, який надає безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом чи на тимчасовій основі на підставі договору, має всі права, обов'язки та гарантії, встановлені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», іншими законами України. Все це вказує на те, що надання безоплатної вторинної правової допомоги закріплено саме за адвокатами, які здійснюють її надання на професійній основі та які наділяються таким же пра-

<sup>1</sup> За підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» спільно з Координаційним центром з надання правової допомоги було проведено серію каскадних тренінгів для адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-series-of-trainings-for-lawyers-providing-secondary-legal-aid> (дата звернення: 24.04.2018).

<sup>2</sup> Надання безоплатної правової допомоги ВПО: аналітична довідка. URL: [legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam](http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam) (дата звернення: 24.04.2018).



вовим статусом, як і у випадку надання ними професійної правничої допомоги за договором про надання правової допомоги із своїм клієнтом у загальному порядку (зокрема, в контексті дотримання своїх професійних обов'язків).

Ми повною мірою підтримуємо таку позицію українського законодавства, оскільки держава, яка позиціонує себе як демократична та правова, повинна не тільки закріплювати право осіб, які перебувають в складних (проблемних) правових ситуаціях (насамперед, осіб, які вимушено змінили своє місце проживання та потребують особливої уваги з боку суспільства та держави) на безоплатну правничу допомогу, але й повинна забезпечувати належні умови його дотримання та реалізації. Щодо адвокатури, то такими умовами, зокрема, є встановлення суттєвих кваліфікаційних та інших вимог до кандидатів на здобуття статусу адвоката, а також закріплення особливого статусу адвоката, реалізація якого здійснюється на засадах професійності та незалежності<sup>1</sup>. Взагалі, як слушно відзначає Т.О. Проценко, саме забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб є тим маркером, який визначає зрілість держави та громадянського суспільства<sup>2</sup>.

### 3.6. Роль громадських об'єднань у захисті прав ВПО<sup>3</sup>

Широке коло суб'єктів публічної влади, до повноважень яких належить захист прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО), не вичерпує всіх способів та форм здійснення такої діяльності. Важливу роль у цьому напрямі, як вважаємо, відіграють суб'єкти громадянського суспільства.

До них ми відносимо громадян, які об'єднуються на основі спільних інтересів, добровільні об'єднання, асоціації, орієнтовані на вирішення певних громадських справ, які не може вирішити держава чи її органи, а також варто згадати і про вільну пресу як засіб комунікації та самовиразу індивідів. Суб'єкти громадянського суспільства формують його інститути, до яких належать церква, приватні заклади

<sup>1</sup> Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення незалежної адвокатури України: монографія. Ужгород: видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 88.

<sup>2</sup> Проценко Т. О. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. Наука і правоохорона. 2016. № 2. С. 6.

<sup>3</sup> **Вашкович В.В.**, викладач кафедри господарського права УжНУ.

освіти, недержавні ЗМІ, приватні корпорації і споживчі кооперативи, добровільні громадські організації та об'єднання, політичні партії.

Серед перелічених суб'єктів важливе місце займають волонтерські організації, а також самі волонтери, які свою діяльність здійснюють у різних напрямках, в тому числі як захист прав ВПО.

Зокрема, практика здійснення правозахисної діяльності ВПО свідчить, що вагомий внесок у таку діяльність було здійснено певними організаціями:

1. БФ «Реабілітаційний центр «Шпиталь Майдана». Основними напрямками його діяльності є організація вивезення переселенців із зони АТО; надання гуманітарної допомоги (одяг, взуття); надання допомоги вагітним.

2. «Українська Асоціація фахівців з подолання наслідків психотравмуючих подій». Основним завданням асоціації є надання кризової психологічної допомоги.

3. Міжнародна Гуманітарна Академія «Допомога Джерело». Ця організація займається влаштуванням місць компактних поселень для ВПО, розподілом гуманітарної допомоги, відновленням або допомогою при відкритті малих або середніх приватних підприємств ВПО, організацією нових робочих місць.

4. Фонд добрих справ. Ця організація в співпраці з волонтерами координує дії при наданні допомоги постраждалим та вимушеним переселенцям.

5. Волонтерське об'єднання «Кожен Може Допомогти». Основним видом діяльності об'єднання є допомога вимушеним переселенцям, тим, хто постраждав у зоні АТО (пораненим, катованим), сім'ям загиблих, гуманітарна допомога для зони АТО (продукти, одяг, побутові речі першої необхідності, медикаменти). Допомога соціальним групам, які через воєнні дії перебувають поза увагою ( мешканці дитбудинків, інтернатів, притулків для старих, реабілітаційних центрів тощо).

6. БФ «Право на захист»: основними напрями діяльності є допомога у вирішенні проблем, пов'язаних із виплатами пенсій та соціальних допомог, а також взяття на облік ВПО.

Всі вони є громадськими об'єднаннями, деякі з них є волонтерськими організаціями. Адже, відповідно до Закону України «Про волонтерську діяльність», волонтерська діяльність може здійснюватися як волонтерськими організаціями, так і власне волонтерами.

Поняття волонтерської організації зводиться до поняття юридичної особи, яка здійснює свою діяльність без мети одержання

прибутку і отримала статус волонтерської згідно зі встановленими вимогами. Волонтерська організація забезпечує залучення волонтерів для надання ними волонтерської допомоги шляхом укладання з ними договорів про провадження волонтерської діяльності. Волонтерська організація має право провадити волонтерську та іншу неприбуткову діяльність; залучати волонтерів для здійснення волонтерської діяльності; отримувати кошти та інше майно для здійснення волонтерської діяльності; використовувати у своєму найменуванні та волонтерській діяльності слова «волонтерська організація»; самостійно визначати напрями здійснення волонтерської діяльності; набувати інших прав, передбачених законом<sup>1</sup>.

На відміну від волонтерської організації, громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. У кожній країні є багато різних видів громадських організацій. Це професійні спілки, жіночі, молодіжні, ветеранські, дитячі організації, наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні об'єднання громадян, творчі спілки, земляцтва, фонди, асоціації тощо. Вони можуть мати різні назви: організація, об'єднання, спілка, товариство, клуб, гурток, рада, фонд, асоціація тощо. Спільними їх рисами (ознаками) є добровільність об'єднання, наявність певної організаційної структури і діяльність на засадах самоврядування. Ще однією ознакою громадської організації у багатьох країнах вважається її неприбутковий характер – вона не повинна здійснювати господарську діяльність із метою отримання прибутку, інакше має зареєструватися в уповноваженому органі публічної влади як підприємницька структура.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка.

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

<sup>1</sup> Закон України «Про волонтерську діяльність». Відомості Верховної Ради України від 21.10.2011, № 42, с. 1842, ст. 435

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку<sup>1</sup>.

Слід звернути увагу і на той факт, що існують і певні обмеження щодо утворення і діяльності громадських об'єднань. Статтею 4 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачено, що утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки, забороняються.

У своїй первинній суті поняття «волонтерство» прийшло до нас разом із категоріями «громадянське суспільство», «демократія», «громадські організації».

Волонтерство – це фундамент громадянського суспільства. Без участі волонтерів важко уявити громадські організації й благодійність взагалі, без них унеможлиблюється якісний суспільний контроль за діями влади та бізнесу. Без волонтерів бракує енергії для будівництва суспільства, не вистачає сил і часу на людей, які потребують допомоги, не достатньо творчого потенціалу для розв'язання соціальних проблем<sup>2</sup>.

У XXI ст. країни світу у своїй соціальній політиці все більше зважати-муть на міжсекторальну взаємодію держави, бізнесу, громадських організацій. Саме шляхом встановлення балансу між різними силами формуватимуться цінності, встановлюватимуться пріоритети, розподілятимуться ресурси. Один із найпотужніших людських ресурсів у цьому процесі – волонтери. На сьогоднішній день, зайняття волонтерською діяльністю набуває популярності та є поширеним у багатьох країнах світу, особливо в розвинутих: у Франції до волонтерської діяльності залучено 19,0 % населення, в Німеччині – 34,0 %, США – майже 5,0%, Японії – 26,0 %<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Закон України «Про громадські об'єднання». Відомості Верховної Ради України від 04.01.2013. № 1, стор. 2, ст. 1.

<sup>2</sup> Мертон Р. Соціальна теорія і соціальна структура. М.: АСТ; Хранитель. 2006. 880 с.

<sup>3</sup> Звіт Організації Об'єднаних Націй «Про стан волонтерства у світі». URL: <http://www.volunteer.kiev.ua>.

Більш впевнено можна говорити про виникнення феномена волонтерства з середини XIX ст. 1859 рік вважають роком виникнення волонтерського руху у світі. Саме в цей період Анрі Дюран, відомий французький письменник-журналіст, вражений наслідками кривавої битви при Сольферино, запропонував створення Червоного Хреста – організації, яка б працювала на волонтерських засадах і надавала першу медичну допомогу полоненим та пораненим. Принципами, сформульованими Анрі Дюраном, керуються і досі волонтерські організації всього світу<sup>1</sup>.

Волонтер – це особа, яка за власним бажанням допомагає людям. Волонтер має право провадити волонтерську діяльність самостійно або як член волонтерської організації; пройти відповідну підготовку (інструктаж) для провадження волонтерської діяльності; підвищувати свою кваліфікацію; провадити волонтерську діяльність у гігієнічних та безпечних умовах; на забезпечення в разі необхідності спеціальним одягом, взуттям та інвентарем, велосипедами, проїзними квитками в міському транспорті загального користування; підтримувати зв'язки з волонтерськими організаціями інших країн.<sup>2</sup>

Волонтерська організація має право провадити волонтерську та іншу неприбуткову діяльність; залучати волонтерів для здійснення волонтерської діяльності; отримувати кошти та інше майно для здійснення волонтерської діяльності; використовувати у своєму найменуванні та волонтерській діяльності слова «волонтерська організація»; самостійно визначати напрями здійснення волонтерської діяльності; набувати інші права, передбачені законом. Зобов'язання волонтерської організації: забезпечувати волонтерам належні для життя і здоров'я умови надання волонтерської допомоги; здійснювати підготовку волонтерів (за необхідності); відшкодовувати прямі збитки, завдані волонтерською організацією в разі одностороннього розірвання нею договору про надання волонтерської допомоги, якщо інше не передбачено договором; відшкодовувати моральну та майнову шкоду, що спричинена внаслідок здійснення нею волонтерської діяльності, відповідно до закону; відшкодовувати волонтерам витрати, пов'язані з наданням

<sup>1</sup> Буасье П. Первые годы Красного креста. М.: Международный комитет Красного креста. 1994. 154 с.

<sup>2</sup> Волонтерство як ресурс соціальної роботи у громаді: зб. ст. міжнар. наук. конф. для студ. та аспір. «Обличчя соціальної держави» в рамках проекту «Покращення якості соціальних послуг дітям та сім'ям у громаді». (Київ, 22-23 .03. 2006 р.) / упор. Т. Лях; передм. Т. Басюк. К.: Християнський дит. фонд, 2006. С.96.

ними волонтерської допомоги, передбачені ст. 11 Закону України «Про волонтерську діяльність»; страхувати волонтерів відповідно до Закону України «Про страхування» (страхування життя і здоров'я волонтерів на період надання волонтерської допомоги); дотримуватися правового режиму інформації з обмеженим доступом; забезпечувати вільний доступ до інформації, що стосується здійснення волонтерської діяльності.

Волонтер може працювати самостійно, але його також можуть залучати до своєї діяльності неприбуткові організації, які мають офіційно зареєстрований статус і, як правило, діють на підставі статуту. Це, як правило, благодійні фонди та громадські об'єднання. Якщо раніше законодавство України передбачало спеціальну реєстрацію від неприбуткових організацій як волонтерської організації, то на сьогодні змінений Закон України «Про волонтерську діяльність» скасував цю норму.

Набуття правового статусу волонтерської організації, як і будь-якого іншого громадського об'єднання, пов'язують із моментом державної реєстрації. Поняття «волонтерська організація» та порядок надання статусу організації були передбачені Законом України «Про волонтерську діяльність». Але Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 05.03.2015 р. № 246-VIII були внесені зміни до Закону України «Про волонтерську діяльність», якими спеціальний статус «волонтерської організації» та порядок його надання були вилучені з закону. Таким чином, на сьогодні законодавство не передбачає окремого статусу «волонтерських організацій» та особливого порядку його надання.

Тим не менше, у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) можна відслідкувати низку проблем. Так, масова внутрішня міграція населення всередині країни пов'язана з проблемами, які виникають як у самих внутрішньо переміщених осіб, так і в суспільстві в цілому. Таким людям сьогодні надаються медичні, юридичні, адміністративні, соціально-психологічні послуги, що мають на меті адаптацію внутрішньо переміщених осіб та забезпечення їхньої оптимальної життєдіяльності. Однак, таке втручання є короткостроковим, спрямованим на задоволення першочергових потреб і не передбачає інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у соціум. Разом із тим відбувається прийняття нових нормативно-правових документів, утворюються нові організації з надання допомоги та підтримки внутрішньо переміщеним особам, створюються нові робочі місця, відбувається перекваліфікація кадрів (як людей, які шукають роботу,

так і тих, хто надає нові послуги), розвивається волонтерський рух та благодійна допомога тощо. Фактично здійснюється інституціалізація соціальної реабілітації внутрішньо перемішених осіб в Україні.<sup>1</sup>

Систематизувавши та узагальнивши усі проблеми, з якими стикаються волонтери при наданні допомоги ВПО (далі внутрішньо переміщені особи), можна виділити наступні їх групи:

По-перше, наявний недостатній рівень надання допомоги людям з боку держави. Це прослідковується у спротиві чиновників і консерватизмі державних структур. Часто стикатися з інерцією системи та саботуванням з боку чиновників, що бажають жити по-старому.

По-друге, законодавство, що регулює надання волонтерами допомоги характеризується відсутністю чіткого механізму допомоги. Така ситуація створює певну плутанину для ВПО та збільшує їхнє незадоволення. В умовах відсутності чітко визначеної політики державні посадовці, місцеві групи, міжнародні організації та волонтери, зокрема, не можуть більш ефективно співпрацювати для надання вчасних та необхідних послуг для ВПО.

По-третє, суперечність законів один одному. Відповідні закони та зміни до них є недостатньо зрозумілими, перш за все, для ВПО. Так само непокоїть поширене серед місцевих волонтерських груп припущення, що волонтери, чийм завданням є скерування ВПО в ході процесу, самі можуть бути в подібній ситуації, тобто бути заплутаними. Це призводить до збільшення рівня дезінформації та чуток, викликаючи ще більше розчарування та ізоляцію. Адже діюча нормативно-правова база у сфері громадянського суспільства формувалася, в основному, на відсутності існуючих надзвичайних обставин, тому не завжди враховує реалії та часом перешкоджає вирішенню волонтерами актуальних проблем.

По-четверте, це недостатність контролю за подальшою долею майна, коштів які волонтери передають внутрішньо переміщеним особам.

Важливе питання, підняте ВПО та волонтерами, полягає у тому, що в багатьох випадках контактна інформація, телефонні номери чи веб-сайти, пропонувані у таких листівках, містять неактуальну інформацію, або ніхто не відповідає при спробі зателефонувати на такий номер. Великою проблемою для багатьох організацій, що мають гарячі лінії, стала їхня неспроможність реєструвати дзвінки та ана-

<sup>1</sup> Оцінка потреб внутрішньо перемішених осіб в Україні та послуг для них, проведена МГО «Соціальні ініціативи з охорони праці та здоров'я». 2015.pdf.

лізувати дані. Інколи гаряча лінія – це лише три-чотири мобільних телефони та один-два працівника.<sup>1</sup>

Для вирішення проблем, які стоять перед волонтерами, можна виділити наступні кроки, які допоможуть у їх розв'язанні, а саме:

- залучення широкого кола громадян. Частина волонтерів залишається в статусі громадських активістів і будуть продовжувати свою діяльність;
- сприяти входженню волонтерів до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою сприяння комунікації й координації зусиль різних груп та організацій волонтерів у вирішенні питань внутрішньо переміщених осіб.

Результати аналізу діяльності волонтерських структур демонструють значний потенціал активізації та розширення їх участі у вирішенні найбільш актуальних проблем.

Незважаючи на визнання ролі волонтерів у вирішенні багатьох гострих проблем: від підвищення обороноздатності країни до благодійної допомоги внутрішньо переміщеним особам – потребують вирішення багато проблем, що заважають повноцінній реалізації внутрішнього потенціалу волонтерського руху.

Вирішенню багатьох із зазначених проблем перешкоджають, насамперед, високий рівень корумпованості державних інститутів і суспільства в цілому; процедури та регламенти, що не сприяють реальній зацікавленості владних структур і окремих чиновників у ефективному здійсненні своїх повноважень і обов'язків.

Водночас ключовим для успіху волонтерського руху є чутливий уряд, що реагує на тиск волонтерської спільноти, а за певних умов – спонукає до дій.<sup>2</sup>

В Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року виділено такі проблеми, з якими стикаються ВПО, а саме:

- система розміщення внутрішньо переміщених осіб у центрах колективного проживання не завжди відповідає встановленим стандартам. Житлові умови у місцях компактного проживання є здебіль-

<sup>1</sup> Горелов Д.М., Корнієвський О.А. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадські практики: аналіт. доп. / Київ: НСІД, 2015. 36 с.

<sup>2</sup> Шульга М.О. Волонтерство. Матеріали до Національної доповіді «Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі» за моніторинговими даними Інституту соціології НАН України. URL: <http://www.i-soc.com.ua>



шого незадовільними. Більшість з них не пристосовані до специфічних потреб внутрішньо переміщених осіб (зокрема дітей та людей з інвалідністю);

- повернення житла, земельних ділянок та майна, що були покинуті в результаті переміщення.

Для вирішення вищезгаданих проблем ВПО потрібно передбачити і виконати такі завдання:

- внести відповідні зміни до національного законодавства з метою надання пріоритетного права внутрішньо переміщеним особам отримувати соціальне та тимчасове житло;

- застосувати кредитно-фінансовий механізм для забезпечення внутрішньо переміщених осіб постійним та доступним житлом;

- впровадити механізм зменшення податкових ставок та/або звільнення від оподаткування для операцій з надання в оренду фізичними особами житла для внутрішньо переміщених осіб;

- створити належні умови для надання безоплатної правової допомоги внутрішньо переміщеним особам та членам приймаючих територіальних громад в процесі укладання договорів оренди житла, а також інформування населення про переваги укладання таких договорів;

- запровадити незалежні та прозорі процедури підтвердження, документування та перевірки права власності та інших майнових прав на житло, землю та інше майно, зокрема шляхом створення спеціального реєстру зруйнованого та/або пошкодженого нерухомого майна внаслідок збройної агресії Російської Федерації;

- розробити механізм оцінки матеріальної та моральної шкоди і надання компенсацій після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей та закінчення тимчасової окупації частини території України з урахуванням особливостей завданої шкоди внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини території України;

- розробити та запровадити механізм поновлення порушених майнових прав після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України<sup>1</sup>

Волонтерів для роботи з вимушено переміщеними особами залучають в таких напрямках:

<sup>1</sup> Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року. Офіційний вісник України від 29.12.2017, № 102, стор. 54, стаття 3157, код акта 88421/2017.

- медична допомога і психологічна адаптація вимушено переміщених осіб;
- надання послуг із соціального консультування, психологічної адаптації та підтримки;
- захист вразливих груп (інвалідів, хронічно хворих, дітей, вагітних жінок);
- подолання психофізіологічних травм (особливо у дітей), стресового стану, соціальної апатії, втрати віри у майбутнє;
- залучення на партнерських і волонтерських засадах психологів-консультантів і психотерапевтів приватної практики, в тому числі через співробітництво з професійними асоціаціями і міжнародними організаціями;
- розширення доступу до медичної допомоги у сільській місцевості за рахунок працевлаштування на посаду сільських фельдшерів внутрішньо переміщених осіб із відповідною медичною освітою.

В розрізі соціального обслуговування й соціального забезпечення вимушено переміщених осіб необхідно зробити такі кроки:

- врахування додаткових ресурсів, необхідних медичним, освітнім органам та органам соціального захисту, для компенсації навантаження від ВПО в державному і місцевих бюджетах;
- створення на базі державних центрів соціальних служб мультидисциплінарних команд фахівців, які працюватимуть на принципах волонтерства, проведення відповідного навчання, організація їх роботи у тісній співпраці з ГО. Залучення до цієї роботи фахівців з числа ВПО;
- мобілізація фахівців з числа ВПО, які можуть надавати психологічну та соціальну допомогу ВПО за принципом «рівний – рівному»;
- проведення відповідного навчання для них.

Створення скорочених програм і курсів підготовки соціальних працівників (у тому числі орієнтованих на осіб з числа самих переселенців) та їхнє залучення через державне замовлення.

Також на сьогодні існує низка державних програм і стратегій, які сприяють у розв'язанні проблем переселенців. Як приклад, програма регіональних радників при Мінсоцполітики створена для того, щоб оперативно розв'язувати як існуючі проблеми, пов'язані з переселенцями, так і нові.

## Розділ 4.

# ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ОКРЕМИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

### 4.1. Санкції в сімейному праві: особливості захисту прав дитини – ВПО<sup>1</sup>

На батьків покладається захист прав та інтересів їхніх дітей. Необхідність захисту прав дитини виникає у будь-якому випадку, коли відбувається порушення її прав, незалежно від того, чи усвідомлює це сам потерпілий (дитина). Під захистом прав дитини слід розуміти відновлення порушеного права, створення умов, які компенсують втрату прав, та усунення перешкод на шляху до здійснення її прав та інтересів. Правовий механізм захисту прав дитини і дитини-ВПО об'єктивно відрізняється від механізму захисту повнолітніх громадян. Така складна та морально важка процедура, як позбавлення батьківських прав, на жаль, стала розповсюдженим явищем у сучасному суспільстві<sup>2</sup>.

В Україні законодавство про охорону дитинства ґрунтується на Конституції України, Декларації ООН про права дитини (1959 р.), Конвенції ООН про права дитини (1989 р.), міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Сімейному кодексу України (далі – СК України), ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також інших нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у цій сфері<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Явор О.А., д.ю.н., доцент кафедри цивільного права № 2 Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого.

<sup>2</sup> Романко К.М., Менджул М.В. Питання правової регламентації позбавлення батьківських прав як крайньої міри відповідальності батьків. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія: ПРАВО. Випуск 32. Том 2. С. 58-60.

<sup>3</sup> Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей». Виходячи з Конституції України та Конвенції ООН про права дитини цей Закон визначає правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Закон визначає

Декларація прав дитини, яка була проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 20.11.1959 р., відіграє важливу роль у сфері захисту прав дітей. У принципі в Декларації проголошено, що дитина для повного і гармонійного розвитку її особи потребує любові та розуміння. Вона повинна, якщо це можливо, зростати під опікою і відповідальністю своїх батьків і, в усякому разі, в атмосфері любові й моральної та матеріальної забезпеченості<sup>1</sup>. Надаючи батькам право на виховання дітей, держава в той же час покладає на них обов'язки здійснювати таке виховання належним чином, в першу чергу, в інтересах дітей. Більшість особистих немайнових прав та обов'язків батьків щодо дітей розрахована на постійне їх виконання протягом тривалого часу. І лише обов'язок забрати дитину з пологового будинку (ст. 143 СК України), обов'язок батьків зареєструвати її народження і право на вибір імені дитини (ст. ст. 144, 146 СК України) здійснюється одноразово. Невиконання цих обов'язків є підставою для покладання на батьків відповідальності, встановленої сімейним законодавством.

Особливе місце серед суб'єктивних прав належить тим, що сприяють вихованню підростаючого покоління. Завдяки їх здійсненню вирішується проблема формування повноцінної особи майбутнього громадянина. Стаття 150 Сімейного кодексу України закріплює обов'язок батьків виховувати дитину в дусі поваги до прав і свобод інших людей, любові до своєї сім'ї й родини, свого народу, своєї Батьківщини. Це право забезпечує дитині можливість жити й виховуватися в сім'ї. Науковці розглядають право на виховання як таке, що включає комплекс заходів морального і правового характеру, які полягають у турботі про стан здоров'я дитини, її психічний і розумовий розвиток. Суть цього права складають різноманітні дії батьків, спрямовані на духовний розвиток дітей, формування їх особистості, лікування у випадку хвороби, організацію літнього відпочинку, придбання для них одягу тощо, а також влаштування їх у дитячі заклади<sup>2</sup>. Право дитини на належне батьківське виховання в сім'ї - це право особистого характеру. Головна особливість цього права полягає у тому, що самостійно реалізувати його дитина не може. Це право реалізують у життя батьки, виконуючи відповідні обов'язки.

---

організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства.

<sup>1</sup> Декларація прав дитини ООН; Декларація, Міжнародний документ від 20.11.1959. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_384](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_384)

<sup>2</sup> Беляков А.М., Ворожейкин Е.М. Советское семейное право. М., 1974. С. 208.

Здійснюючи своє право на виховання, дитина має право:

- на проживання разом зі своїми батьками;
- знати своїх батьків, за винятком тих випадків, коли отримання відомостей про батьків неможливе (наприклад, коли дитина була знайдена);
- знати своїх батьків, навіть коли дитина усиновлена іншими особами;
- на турботу, забезпечення своїх інтересів з боку батьків;
- на спілкування з одним із батьків, який проживає окремо від дитини;
- на спілкування з іншими членами родини, сім'ї — бабою, дідом та іншими родичами<sup>1</sup>.

Батьки або особи, які їх заміняють, мають право і зобов'язані виховувати дитину, піклуватися про її здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, створювати належні умови для розвитку її природних здібностей, поважати гідність дитини, готувати її до самостійного життя та праці. Виховання дітей є головним моральним і правовим обов'язком батьків. І від того, як батьки виконують свої обов'язки, повною мірою залежить увесь процес розвитку дитини, а відповідно, і її формування, становлення як особистості<sup>2</sup>. Ось чому завданнями сімейного законодавства є захист права дитини на проживання й виховання в сім'ї.

Відповідно до ст. 9 Конвенції про права дитини від 20.11.1989 р., держави-учасниці забезпечують те, щоб дитина не розлучалася з батьками всупереч їх бажанню, за винятком випадків, коли компетентні органи згідно з судовим рішенням визначають відповідно до застосовуваного закону і процедур, що таке розлучення необхідне в інтересах дитини<sup>3</sup>. Таке визначення може бути необхідним лише в тих випадках, наприклад, коли батьки жорстоко поведуться з дитиною або не піклуються про неї, або коли батьки проживають роздільно і необхідно прийняти рішення щодо місця проживання дитини.

<sup>1</sup> Явор О. А. До проблеми особистих немайнових прав дитини // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. №4. С.68–74. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2004\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2004_4_13)

<sup>2</sup> Лапчевська О. Застосування до батьків санкцій сімейно-правової відповідальності: теоретичний аспект. // Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 256–262. URL : <http://nbuv.gov.ua>.

<sup>3</sup> Конвенція ООН Про права дитини : ратифікована постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р. № 789-ХІІ // Збірник нормативно-правових актів у сфері функціонування дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей / упоряд. : О.В. Ляковська, Л.М. Палій. К., 2004. 296 с.

**Розгляд спорів про місце проживання** дітей, про зміну місця проживання, щодо виховання дитини можливий лише за наявності письмового висновку органів опіки й піклування, а також з урахуванням особистої думки дитини. Це гарантується не тільки нормами Сімейного кодексу України, а й іншими нормативно-правовими актами, наприклад, статтями 9 і 12 Закону України від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства». У разі істотного порушення прав дитини в сім'ї виникає необхідність більш активного впливу на членів сім'ї, а саме: відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав або повне позбавлення батьків їх батьківських прав на дитину. Суд може змінити порядок участі одного з батьків у вихованні дитини порівняно з тим, який було встановлено органом опіки й піклування, якщо один із батьків, з ким проживає дитина, чинить перешкоди тому, який проживає окремо, у спілкуванні з дитиною та в її вихованні. У разі ухилення від виконання рішення суду особою, з якою проживає дитина, суд за заявою того з батьків, хто проживає окремо, може передати дитину для проживання з ним. Особа, яка ухиляється від виконання рішення суду, зобов'язана відшкодувати матеріальну й моральну шкоду, завдану тому з батьків, хто проживає окремо від дитини. Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України «Про охорону дитинства», виховання в сім'ї є першоосною розвитку особистості дитини. На кожного з батьків покладається однакова відповідальність за виховання, навчання і розвиток дитини<sup>1</sup>.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» наголошує, що внутрішньо переміщена особа (в тому числі й дитина) має право на: єдність родини; інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; безпечні умови життя і здоров'я тощо. Органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти приватного права мають сприяти у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення (ст.9)<sup>2</sup>. Центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики з питань сім'ї та дітей забезпечує ведення єдиного електронного обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах. Законні представники дитини-сироти чи дитини, позбавленої

<sup>1</sup> Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

<sup>2</sup> ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

батьківського піклування, посадові особи, які здійснюють заходи щодо захисту прав такої дитини, у разі необхідності підтвердження чи перевірки персональних даних про дитину-ВПО можуть отримати відповідні відомості на підставі письмового запиту до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей.

Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень забезпечують:

- виявлення із числа внутрішньо переміщених осіб сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення передбачених законодавством заходів у разі виникнення загрози життю та здоров'ю дітей, втрати дітьми батьківського піклування;

- здійснення соціального захисту внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, сімей, в яких виховуються такі діти, соціального супроводження таких сімей і дітей;

- здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки та піклування стосовно зареєстрованих на їх території внутрішньо переміщених дітей, у тому числі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

- прийняття рішень про забезпечення функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, до яких діти влаштовані згідно з рішеннями районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах рад тих адміністративно-територіальних одиниць, з яких здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з обставинами, визначеними у частині першій статті 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;

- надання житла дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самостійно залишили місце проживання у зв'язку з обставинами, визначеними у частині першій статті 11 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;

- організацію роботи з виявлення дітей, переміщених без супроводження батьків, інших законних представників, здійснення заходів щодо встановлення особи дитини, пошуку її батьків, влаштування таких дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, до закладів соціального захисту дітей з урахуванням потреб дитини (п. 12 ч. 8 ст. 11 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).

У разі, якщо у зв'язку із складними життєвими обставинами дитина або дитина - ВПО тимчасово не проживає чи не може проживати із своїми батьками, іншими законними представниками, її утримання та виховання можуть здійснювати родичі, сім'я патронатного вихователя, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, притулки для дітей служб у справах дітей, інші установи для дітей (незалежно від форми власності та підпорядкування), в яких створені належні умови для проживання, виховання, навчання та реабілітації дитини відповідно до її потреб. У разі, якщо повернення дитини до батьків, інших законних представників є неможливим чи суперечить її інтересам, органи опіки та піклування здійснюють заходи щодо надання дитині статусу дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, захисту її житлових та майнових прав, влаштування в одну із форм виховання, яка найбільше відповідає найкращим інтересам дитини (ч. 3 ст. 23-<sup>1</sup> Закону України «Про охорону дитинства»).

Згідно із ч. 4 ст. 19 СК участь органу опіки та піклування при розгляді справ щодо позбавлення батьківських прав є обов'язковою. Згідно з ч. 1 ст. 11 «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»<sup>1</sup> органами опіки та піклування є державні адміністрації районів, районів міст Києва і Севастополя, виконавчі органи міських чи районних у містах, сільських, селищних рад. Відповідно до положень ст. 19 СК України орган опіки та піклування подає до суду письмовий висновок щодо вирішення спору на підставі відомостей, одержаних у результаті обстеження умов проживання дитини, батьків, інших осіб, які бажають проживати з дитиною, брати участь у її вихованні, а також на підставі інших документів, які стосуються справи<sup>2</sup>. Суд може не погодитися з висновком органу опіки та піклування, якщо він є

<sup>1</sup> ЗУ« Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених [...]»від 13.01.2005 № 2342-IV. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>

<sup>2</sup> Висновки органів опіки та піклування можуть мати вирішальне значення при розгляд таких справ.

Так, наприклад, ухвалою ВССУ від 13.06.2016 року н/п № 6-2818св16 залишено без змін рішенням Московського районного суду м. Харкова від 17.07.2015 року та ухвалу апеляційного суду Харківської області від 09.12.2015 року по справі № 643/1471/14-ц відмовлено у задоволенні позовних вимог Особи 1 про позбавлення батьківських прав Особу 2. В Ухвалі зазначено, що суд дійшов вірного висновку про відмову у задоволенні позовних вимог, оскільки судом встановлено, що орган опіки та піклування надав висновок про недоцільність позбавлення батьківських прав відповідача, а інших достатніх доказів виняткових обставин для позбавлення батьківських прав Особи 2 суду не надано.



недостатньо обґрунтованим, суперечить інтересам дитини. Європейський суд з прав людини зазначає, що процес вирішення питання про встановлення державної опіки, який завершився рішенням про роз'їднання сім'ї, суд повинен, зокрема, переконатися, чи ґрунтуються висновки національних органів на достатній доказовій базі (яка, за потреби, може включати показання свідків, висновки компетентних органів, психологічні та інші експертні висновки та медичні довідки) і чи мали зацікавлені сторони, зокрема батьки, достатні можливості брати участь у вирішенні такого питання (див., *mutatis mutandis*, ухвали у справах: «Шульц проти Польщі» (*Schultz v. Poland*), № 50510/99, від 8 січня 2002 року; «Реммо і Узункая проти Німеччини» (*Remmo and Uzunkaya v. Germany*), № 5496/04, від 20 березня 2007 року; та «Полашек проти Чеської Республіки» (*Polasek v. Czech Republic*), № 31885/05, від 8 січня 2007 року. Суд також повинен врахувати, чи самим дітям було надано можливість *висловити свою думку*, коли цього вимагали обставини (див., наприклад, згадані вище рішення у справах Гавелка та інші, п. 62, і Хазе, п. 97).

Незважаючи на запровадження додаткових державних гарантій належного виховання дітей дедалі зростають випадки ухилення батьків від виконання своїх обов'язків щодо виховання та догляду за дитиною. Насамперед, це пов'язане з різноманітними *негативними соціальними процесами в Україні*, а також послабленням контролю за вихованням дітей з боку уповноважених державних органів та громадськості, як в неблагополучних сім'ях, так і в сім'ях, які опинилися у складних життєвих обставинах у зв'язку з проведенням АТО. Тисячі сімей вимушені були покинути свої домівки та переїхати на підконтрольну Україні територію у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Станом на 2017 р. кількість дітей в Україні становила **7 615 606 осіб** (18% від загальної кількості постійного населення). Україна посідає 186 місце у світі за показником народжуваності й 13 місце у світі – за показником вимирання нації. Майже 106 тис. дітей, а це 1,5% усього дитячого населення країни, живуть і виховуються в інтернатах, але тільки 8% із них – сироти, решта 92% мають батьків. Крім того, 17% мають інвалідність. Основною причиною потрапляння дітей в інтернатні заклади у 2017 р. залишалися неблагонадійні сім'ї, бідність родин, складні життєві обставини, недостатність послуг із підтримки дітей та сімей

із дітьми на місцевому рівні. Щонайменше 600 тис. дітей проживають у неблагонадійних родинях<sup>1</sup>.

Серед **проблем у сфері реалізації прав дитини-ВПО** станом на 2017 р. залишалися такі:

- досі не розроблено механізму евакуації населення із зони бойових дій та нормативно-правового акту, яким би чітко регламентувався порядок дій персоналу установ, де утримуються діти, які перебувають під опікою чи піклуванням (установи з виконання покарань, психіатричні та інтернатні заклади тощо) на непідконтрольній території;

- не запроваджено дійового механізму виявлення дітей, які беруть безпосередню участь у воєнних діях чи збройних конфліктах;

- не сформовано та не запроваджено міждержавних, державних, міжгалузевих, галузевих стандартів безпеки та добробуту дитини;

- більше 200 тисяч дітей потребують термінової психологічної допомоги через психологічні травми внаслідок загибелі рідних та близьких, переховування у підвалах під обстрілами тощо; досі залишилася нез'ясованою *доля* неповнолітніх (21 особа), котрі трималися в установах Державної пенітенціарної служби України Донецької та Луганської областей;

- основна маса дітей, які не зареєстровані у встановленому законом порядку, перебувають у соціально складних та неблагонадійних сім'ях. Передусім це стосується ромських сімей та сімей, члени яких не мають громадянства<sup>2</sup>.

Не вирішеними залишаються **проблеми у сфері захисту прав дитини-ВПО**, а також дітей, громадян України, які проживають на непідконтрольній Україні території, території АПК та частини Донецької та Луганської областей. Вважаємо, що має місце дискримінація (діти зазнають обмеження у визнанні, реалізації або користуванні своїми сімейними правами і свободами).

Право дитини на захист є елементом, що входить до змісту будь-якого суб'єктивного цивільного права, яким може бути наділе-

<sup>1</sup> Вікова структура населення України // Державна служба статистики України. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua/dem/piramid/all.php>; В Україні за роки її незалежності чисельність дитячого населення зменшилась майже вдвічі // Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2165052-kilkist-ditej-v-ukraini-zmensilas-majze-vdvici.html>

<sup>2</sup> Права людини в Україні – 2017. Доповідь правозахисних організацій / За ред.: О.М. Павліченко, О.А. Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ, 2018. С.92 URL:[https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Preview\\_HumanRight2017summary-UKR-A4.pdf](https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Preview_HumanRight2017summary-UKR-A4.pdf)

на дитина. В юридичній літературі під захистом прав дитини розуміється поновлення порушеного права; створення необхідних умов, що компенсують втрату певних прав дитини; усунення перепон на шляху здійснення прав дитини. Відтак під захистом прав дитини варто розуміти застосування заходів з визнання і відновлення порушених прав дитини, припинення дій, які порушують ці права<sup>1</sup>. Відповідно, своє право на захист дитина зможе реалізувати особисто або через своїх законних представників. Крім того, повноваженнями із захисту прав та інтересів дитини у випадках, спеціально передбачених СК України, наділені також державні органи, органи місцевого самоврядування, органи опіки і піклування, прокуратура, суд, громадські організації. Наприклад, справу про позбавлення батьківських прав суд розглядає за заявою одного з батьків, прокурора, органа опіки і піклування та інших законних представників<sup>2</sup>.

**Інститут позбавлення батьківських прав** залишається виключним, крайнім заходом впливу на батьків, які недобросовісно виконують свої обов'язки щодо виховання та утримання своїх дітей. Підставою притягнення батьків до цивільної *відповідальності* є скоєння ними сімейного правопорушення, підставою застосування до батьків *санкцій* сімейного права є скоєння ними «сімейного делікту». Ведучи мову про способи захисту сімейних прав, особливо при порушенні батьками прав дитини, слід говорити саме про заходи охорони та міру відповідальності, враховуючи той факт, що іноді спосіб захисту може поєднувати в собі як заходи охорони, так і міру відповідальності, як у випадку із позбавленням батьківських прав<sup>3</sup>.

Позбавлення батьківських прав (тобто прав на виховання дитини, захист її інтересів, на відібрання дитини в інших осіб, які незаконно її утримують, та ін.), що надані батькам до досягнення дитиною повноліття і ґрунтуються на факті спорідненості з нею, є крайнім заходом впливу на осіб, які не виконують батьківських обов'язків, а тому питання про його застосування слід вирішувати лише після

<sup>1</sup> Кравчук Н. В. Защита права ребенка на жизнь и воспитание в семье по семейному законодательству РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.

<sup>2</sup> Резнік Г. О. Право на захист особистих немайнових прав дитини. Г.О.Резнік // Цивільне право та цивільний процес: актуальні питання. URL: [http://C:/Users/Comp/Downloads/Ppip\\_2016\\_16\\_21.pdf](http://C:/Users/Comp/Downloads/Ppip_2016_16_21.pdf) С.108-110.

<sup>3</sup> Лапчевська О. Ф. Застосування до батьків санкцій сімейно-правової відповідальності: теоретичний аспект // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 60. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. 588 с. URL: [http://C:/Users/Comp/Downloads/dip\\_2013\\_60\\_42.pdf](http://C:/Users/Comp/Downloads/dip_2013_60_42.pdf) С. 258

повного, всебічного, об'єктивного з'ясування обставин справи, зокрема ставлення батьків до дітей<sup>1</sup>. Будучи крайнім заходом впливу на осіб, які не виконують батьківських обов'язків, позбавлення батьківських прав одночасно є і способом захисту прав та інтересів дитини.

Сімейний кодекс містить виключний перелік підстав позбавлення батьківських прав, якщо батьки:

- 1) не забрали дитину з пологового будинку або з іншого закладу охорони здоров'я і протягом 6 місяців не виявляли щодо неї батьківського піклування;
- 2) ухиляються від виконання своїх обов'язків з виховання дитини;
- 3) жорстоко поводяться з дитиною;
- 4) є хронічними алкоголіками або наркоманами;
- 5) вдаються до будь-яких видів експлуатації дитини, примушують її до жебракування та бродяжництва;
- 6) засуджені за вчинення умисного кримінального правопорушення щодо дитини (ст. 164 СК України).

Підставою для позбавлення батьківських прав є **відмова** без поважних причин забрати свою дитину з пологового будинку або з іншого закладу охорони здоров'я і протягом шести місяців невиявлення щодо неї батьківського піклування. Про відмову свідчать дії батьків, які ухиляються від того, щоб забрати свою дитину додому. Коли самотня мати без поважних причин відмовляється взяти дитину з пологового будинку, лікарні, кидає її, не виявляючи інтересу до її подальшої долі, то виникає одна з передбачених ст. 164 СК України підстав для позбавлення такої матері батьківських прав. Суд, вивчаючи матеріали справи, у кожному конкретному випадку визначає, чи є поважною причина відмови від дитини. Дитину беруть на облік<sup>2</sup> як дітей, які можуть бути усиновлені, що здійснюється службами у справах дітей<sup>3</sup>. Якщо ж самотня мати висловлює своє бажання влаштува-

<sup>1</sup> п.15 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 3 «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав» від 30 березня 2007 року. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-07>

<sup>2</sup> Дитина береться на облік за наявності таких документів: для дитини, яку не забрали із закладу охорони здоров'я -

<sup>3</sup> п.3 Постанови Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей». URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/905-2008-%D0%BF>

ти дитину назавжди (чи на час) до однієї з дитячих установ, то немає підстав для позбавлення її батьківських прав. Не буде визнаватися відмовою від дитини і згода матері/батька на усиновлення дитини без указівки конкретної особи – майбутнього усиновителя (ст. 217 СК України).

**Ухилення** батьків від виконання своїх обов'язків має місце, коли вони не піклуються про фізичний і духовний розвиток дитини, її навчання, підготовку до самостійного життя, зокрема: не забезпечують необхідного харчування, медичного догляду, лікування дитини, що негативно впливає на її фізичний розвиток як складову виховання; не спілкуються з дитиною в обсязі, необхідному для її нормального самоусвідомлення; не надають дитині доступу до культурних та інших духовних цінностей; не сприяють засвоєнню нею загальновищаних норм моралі; не виявляють інтересу до її внутрішнього світу; не створюють умов для отримання нею освіти. Зазначені фактори, як кожен окремо, так і в сукупності, можна розцінювати як ухилення від виховання дитини лише за умови *винної* поведінки батьків, свідомого нехтування ними своїми обов'язками (абз. 2 п. 16 постанови Пленуму Верховного Суду України № 3 «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав» від 30 березня 2007 р.). Для винесення рішення суду недостатньо переконатися у факті об'єктивного невиконання батьками своїх обов'язків. Необхідно також встановити, що батьки *систематично*, незважаючи на попередження, не виконують своїх батьківських обов'язків, хоча і мають для цього можливості.

Оскільки механізм *оцінки неправомірної поведінки* батьків нормами сімейного законодавства чітко не визначений, то суди вищих інстанцій спираються на подібні рішення Європейського суду з прав людини. Наприклад, Європейським судом з прав людини при вирішенні справи № 39948/06 «Савіни проти України» в пунктах 49–52 рішення від 18.12.2008 року було зазначено, що, хоча національним органам надається певна свобода розсуду у вирішенні питань щодо встановлення *державної опіки над дитиною*, вони повинні враховувати, що розірвання сімейних зв'язків означає позбавлення дитини її коріння, а це можна виправдати лише за *виняткових обставин* (див., наприклад, справу «Ньяоре проти Франції» (Gnahore v. France), № 40031/98, п. 59, ECHR 2000-IX). Отже, відповідне рішення має підкріплюватися достатньо переконливими і зваженими аргументами

на захист інтересів дитини, і саме держава-відповідач повинна переконатися в тому, що було проведено ретельний аналіз можливих наслідків пропонованого заходу з опіки для батьків і дитини (див., наприклад, справу «Скоццарі та Дж'юнта проти Італії» (Scozzari & Giunta v. Italy), [GC], №№ 39221/98 і 41963/98, п. 148, ЄСПЛ 2000-VIII).

З огляду на вказану правову позицію та принципи, проголошені Європейським судом з прав людини, можна зробити висновок, що для розлучення дитини з батьками (з позбавленням батьківських прав або без такого) суду потрібно встановити: 1) винну поведінку батьків, 2) справжню небезпечність умов для дитини, 3) доказову базу вказаних обставин, 4) наявність вжиття тимчасових проміжних заходів до батьків, 5) обов'язкове слухання показань самих дітей<sup>1</sup>.

**Жорстоке поводження** полягає у фізичному або психічному насильстві, застосуванні недопустимих методів виховання, приниженні людської гідності дитини тощо. Поняття «жорстоке поводження» включає такі **дії**: фізичне насильство над дитиною (побої, побиття неповнолітнього, заподіяння йому фізичних страждань, болю у будь-який спосіб); психічне насильство над дитиною (пригнічення її волі, погрози, вселяння почуття страху); замах на статеву недоторканність дітей, що становить особливу небезпеку для несформованої ні духовно, ні фізично особистості.

Законодавство України у сфері протидії насильству в сім'ї закріплює чотири форми такого насильства: фізичне, психологічне, сексуальне та економічне<sup>2</sup>. Такий перелік форм насильства в сім'ї відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Одне з перших завдань суду, як свідчить аналіз судової практики, у справах про «домашнє насильство» — встановити юридичний факт сімейних відносин між тим, хто вчиняв дії, що можуть бути кваліфіковані як насильство, й жертвою такого насильства.

**Фізичне насильство** стає караним за умови ознак адміністративного чи кримінального правопорушення, яке передбачає прямий *умисел* на вчинення протиправних дій, наслідком яких є спричинення шкоди фізичному чи психічному здоров'ю потерпілого.

<sup>1</sup> Узагальнення судової практики проблемних питань, що виникають при вирішенні сімейних спорів за 2014-2016 роки. // Узагальнення підготовлене суддею апеляційного суду Харківської області Н.О.Міненковою. URL: [https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf\\_court/generalization/uzag16c18](https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag16c18)

<sup>2</sup> ЗУ «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, №5, ст.35). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>

Фактично всі дії кривдника при застосуванні *психологічного насильства* – це обмеження волевиявлення та контроль у репродуктивній сфері. Їх необхідно ідентифікувати як обмеження волевиявлення жертви. Психологічне насильство часто спричиняє депресії, нервові розлади, загострення хронічних захворювань, і, навіть, призводить до самогубства. Психологічне насильство в сім'ї супроводжує всі інші види насильства.

*Сексуальне насильство* – це форма домашнього насильства, що включає будь-які діяння сексуального характеру, вчинені стосовно повнолітньої особи без її згоди або стосовно дитини *незалежно від її згоди*, або *у присутності* дитини, примушування до акту сексуального характеру з третьою особою, а також інші правопорушення проти статевої свободи чи статевої недоторканності особи, в тому числі вчинені стосовно дитини або в її присутності. Таке визначення є некоректним щодо вчинення дій сексуального характеру у присутності дитини, оскільки такі дії матимуть ознаки насильства, якщо вони вчинятимуться на очах дитини з прямим умислом. Закон охоплює поняттям сексуального насильства в сім'ї як діяння, що містять відповідні склади злочину, так й інші дії сексуального спрямування, які не мають кримінального характеру, але зазіхають на права та свободи дорослих членів сім'ї (залицяння у неприйнятній для жертви насильства в сім'ї формі, звинувачення в сексуальній непривабливості або неспроможності тощо).

Надзвичайно небезпечним проявом сексуального насильства в сім'ї є *дії сексуального характеру стосовно дитини*: розбещення дитини; демонстрація дитині (підлітку) статевих органів (ексгібіціонізм); демонстрація акту онанізму; втягування дитини у заняття дитячою проституцією або дитячою порнографією тощо.

Сексуальне насильство як форма насильства в сім'ї не включене до складу ст. 173-2 КУпАП, оскільки тягне за собою кримінальну відповідальність за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи, яка передбачена розділом IV Кримінального кодексу України. Втім такий підхід у частині сексуального насильства над дорослими членами сім'ї суперечить Закону, який охоплює поняттям сексуального насильства в сім'ї як діяння, що містять відповідні склади злочину, так й інші дії сексуального спрямування, які не мають кримінального характеру, але зазіхають на права та свободи дорослих членів сім'ї (залицяння у неприйнятній для жертви насильства в сім'ї формі, звинувачення в сексуальній непривабливості або неспроможності тощо). Негативні наслідки такого підходу для

жертви насильства в сім'ї полягають у тому, що державний механізм реагування на випадки сексуального насильства в сім'ї фактично починає працювати вже у разі вчинення кримінально каранних злочинів сексуального характеру і залишається бездієвим на стадії вчинення більш м'яких форм сексуального насильства<sup>1</sup>.

Європейський суд з прав людини зазначив, якщо рішення мотивується необхідністю захистити дитину від небезпеки, має бути доведено, що така небезпека насправді існує (див., *mutatis mutandis*, справу «Хазе проти Німеччини» (*Haase v. Germany*), № 11057/02, п. 99, ЄСПЛ 2004-III (витяги)). При винесенні рішення про відібрання дитини від батьків може постати необхідність врахування цілої низки чинників. Можливо, потрібно буде з'ясувати, наприклад, чи зазнаватиме дитина якщо її залишать під опікою батьків, жорстокого поводження, чи страждатиме вона через відсутність піклування, через неповноцінне виховання та відсутність емоційної підтримки, або визначити, чи виправдовується встановлення державної опіки над дитиною станом її фізичного або психічного здоров'я (див. справи «Валлова і Валла проти Чеської Республіки» (*Wallova and Walla v. the Czech Republic*), № 23848/04, п. 72, від 26 жовтня 2006 року; і «Гавелка та інші проти Чеської Республіки» (*Havelka and Others v. the Czech Republic*), № 23499/06, п. 57, від 21 червня 2007 року). З іншого боку, сам той факт, що дитина може бути поміщена в середовище, більш сприятливе для її виховання, не виправдовує примусового відібрання її від батьків (див., наприклад, справу «К.А. проти Фінляндії» (*K.A. v. Finland*), № 27751/95, п. 92, ЄСПЛ 2003-I).

Такий захід не можна також виправдовувати виключно посиленням на ненадійність ситуації, адже такі проблеми можна вирішити за допомогою менш радикальних засобів, не вдаючись до роз'єднання сім'ї, наприклад, забезпеченням цільової фінансової підтримки та соціальним консультуванням (див., наприклад, справу «Мозер проти Австрії» (*Moser v. Austria*), № 12643/02, п. 68, від 21 вересня 2006 року; згадані вище рішення у справі «Валлова і Валла проти Чеської Республіки», пп. 73-76, та у справі Гавелка, п. 61).

**Хронічний алкоголізм батьків** і захворювання їх на наркоманію є підставою позбавлення батьківських прав. Ці підстави мають бути підтверджені відповідними медичними висновками (напри-

<sup>1</sup> Явор О. А. «Юридичні факти в сімейному праві України»: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2018. URL: 2018-03-30 Yavor dis.pdf <https://drive.google.com/file/d/1w-38cCDL4d2yOvudimlXYJwkm9zM4L5q/view>. С.179



клад, рішення коростенського міськрайонного суду від 10.05.2017р. № 279/5540/16-ц про позбавлення батьківських прав та стягнення аліментів). У разі захворювання батьків на хронічний алкоголізм чи наркоманію дитина опиняється у хворій сімейній обстановці, її кидають напризволяще, вона страждає морально й фізично, при цьому здійснення батьками протиправних дій щодо дитини не є обов'язковим, хоча вони, як правило, мають місце; у разі позбавлення батьківських прав батьків, хворих на хронічний алкоголізмом або наркоманію, їх вина очевидно не простежується, проте у зв'язку з тим, що алкоголізм і наркоманія виникають у результаті свідомого доведення батьками себе до такого стану, можна говорити про винну поведінку батьків, хоча на практиці під час розгляду цієї категорії справ питання про вину батьків не обговорюється; важливим є те, що хронічний алкоголізм і наркоманія батьків створюють реальну загрозу для дитини, її фізичного, психічного та морального розвитку.

Не можна позбавити батьківських прав особу, яка не виконує своїх батьківських обов'язків унаслідок душевної хвороби, недоумства чи іншого тяжкого захворювання (крім хронічного алкоголізму чи наркоманії) або з інших не залежних від неї причин. В таких випадках, а також тоді, коли при розгляді справ буде встановлено, що вимога про позбавлення батьківських прав є необґрунтованою, але залишення дитини у батьків небезпечно для неї, суд має право винести рішення про відібрання дитини і передачу її на виховання органам опіки і піклування.

**Як експлуатацію дитини** слід розглядати залучення її до непосильної праці, до заняття проституцією, злочинною діяльністю або примушування до жебракування. Більшість випадків жорстокого ставлення до дітей залишаються не виявленими. На думку Мироненко В.П., ст.78 Основ законодавства України про охорону здоров'я необхідно доповнити нормою, що зобов'язувала б медичних працівників повідомляти органам опіки та піклування або органам внутрішніх справ про виявлені факти неналежного ставлення батьків до виконання своїх обов'язків з виховання дітей (факти фізичних знущань, алкоголізм, наркоманія чи токсикоманія батьків )<sup>1</sup>.

**Засудження батьків за вчинення умисного кримінального правопорушення** (замах на вбивство, нанесення тяжких тілесних ушкоджень, доведення до самогубства, побої, катування тощо) щодо дити-

<sup>1</sup> Мироненко В. П. Відповідальність батьків за неналежне виховання дітей за сімейним та цивільним законодавством України: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Київ, 2001. С. 9.

ни також є підставою позбавлення батьківських прав. Порушення ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у зв'язку з автоматичним і безстроковим позбавленням батьківських прав внаслідок кримінального засудження за жорстоке поводження з дітьми було констатовано ЄСПЛ й у справі «М.Д. та інші проти Мальти» (заява № 64791/10; рішення від 17.07.2012). Разом з тим ЄСПЛ на виконання вимог ст. 46 (Обов'язкова сила рішень та їх виконання) зажадав від держави-відповідача ввести заходи щодо автоматичного і безстрокового позбавлення батьківських прав внаслідок кримінального засудження за погане поводження з дітьми та щодо відсутності доступу до правосуддя.

У згаданому контексті наведемо ще один приклад рішення ЄСПЛ – у справі «Хаас проти Німеччини» (заява № 11057/02; прийнято 8 квітня 2004 р.). Заявники були позбавлені судом батьківських прав на 7-х дітей на підставі висновку експерта-психолога за неналежне виховання і погані сімейні умови. ЄСПЛ постановив порушення ст. 8 Конвенції і вважає, що тимчасове позбавлення батьківських прав не ґрунтувалося на суттєвих і достатніх причинах і що заявники не були в достатній мірі залучені в процес прийняття рішення по їх справі.

Непоодинокі випадки, коли саме держава *порушує свої позитивні обов'язки*, що призводить до порушення прав дитини, а саме ст. 8 (Право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. У справі «Хаджиева проти Болгарії» (заява № 45285/12, рішення від 01.02.2018) нездатність забезпечити чотирнадцятирічній дівчині нагляд в той час, коли її батьки перебували під вартою, визнано Європейським судом з прав людини невиконанням державою своїх позитивних обов'язків та призвело до порушення ст. 8 (Право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Заявниця знаходилася 4 грудня 2002 року одна вдома, коли поліцейські приїхали для того, щоб заарештувати її батьків за запитом про видачу (екстрадицію) до Туркменістану. Її батьки були заарештовані вже після їх повернення та взяті під варту. Заявниця залишалася одна у квартирі. 17 грудня 2002 року вона була возз'єднана з батьками після їх звільнення під заставу. Заявниця згодом вимагала компенсацію за стрес і страждання, які вона зазнала через нездатність органів влади організувати підтримку та піклуватися про неї під час утримання її батьків під вартою.

В залежності від конкретної ситуації в сім'ї позбавленню батьківських прав можуть передувати *превентивні заходи впливу на батьків*

(бесіди, попередження з боку органів опіки і піклування, органів внутрішніх справ, надання сім'ї необхідної допомоги, накладення адміністративної відповідальності).

До спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству належать:

- 1) терміновий заборонний припис стосовно кривдника;
- 2) обмежувальний припис стосовно кривдника;
- 3) взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи;
- 4) направлення кривдника на проходження програми для кривдників (ст. 24 ЗУ «Про запобігання та протидію домашньому насильству»).

Батьки, позбавлені батьківських прав, *втрачають такі права:*

1) особисті немайнові права щодо дитини (наприклад, право вирішувати питання виховання дитини та навіть вільно спілкуватися з нею, право давати дозвіл на зміну дитиною свого і'мя чи прізвища, право визначати місце проживання дитини та дозволяти чи забороняти її виїзд за кордон тощо);

2) припиняють бути законними представниками дитини (не можуть представляти без окремої довіреності її інтереси в судах чи інших органах);

3) втрачають права на будь-які пільги та державну допомогу, що надаються сім'ям з дітьми;

4) не можуть бути усиновлювачами, опікунами та піклувальниками (тобто, не зможуть усиновити іншу дитину);

5) не можуть одержати в майбутньому майнових прав, пов'язаних із батьківством, які вони могли б мати у разі своєї непрацездатності;

6) втрачають інші права, засновані на спорідненості з дитиною (наприклад, їх дитина може бути усиновлена без їх згоди, як батьків);

7) втрачають право на спадкування після дитини (крім випадків, коли це передбачене заповітом дитини).

Батьки, позбавлені батьківських прав, втрачають також можливість отримання деяких особистих прав у сфері сімейних відносин. Вони не мають права бути усиновлювачами (ст. 212 СК України), опікунами чи піклувальниками (ст. 244 СК України), прийомними батьками (ст. 2562 СК України) та батьками-вихователями (ст. 2566 СК України).

Батьки, позбавлені батьківських прав, втрачають всі права, засновані на факті спорідненості з дитиною, щодо якої вони були позбавле-

ні батьківських прав<sup>1</sup>. В принципі таке твердження правильне, але, як зауважує Казанцева О., воно не повністю відображає наслідки цього акту. Не точним, на її погляд, є і твердження, що «позбавлення батьківських прав тягне за собою припинення правовідносин між батьками та дитиною»<sup>2</sup>. Ромовська З.В. також наголошує на тому, що правовий зв'язок батька з дитиною повністю не поривається. Застосування санкції ст.164 СК України не може бути підставою для позбавлення батьківства (розірвання біологічного зв'язку батька з дитиною). А зміна характеру батьківського правовідношення як засіб захисту прав та інтересів дітей полягає в заміні способів здійснення особистих і майнових прав та обов'язків, а також у позбавленні прав та обов'язків особистого немайнового характеру чи обмеження їх обсягу<sup>3</sup>.

Логвінова М.В. вважає за доцільне доповнити ч.1 ст.169 СК України встановленням строку, після закінчення якого батьки мають право звертатися в суд з позовом про поновлення батьківських прав. Так, ч.1 ст.169 СК України звучала б наступним чином: «Мати, батько, позбавлені батьківських прав, після спливу *одного року* з дня прийняття рішення суду про позбавлення батьківських прав мають право на звернення до суду з позовом про поновлення батьківських прав»<sup>4</sup>.

Слід зауважити, що особа, позбавлена батьківських прав, не звільняється від обов'язку утримувати дитину. При задоволенні позову щодо позбавлення батьківських прав суд повинен одночасно приймати рішення про стягнення аліментів на дитину (відповідно до ч. 2 ст. 166 СК особа, позбавлена батьківських прав, не звільняється від обов'язку щодо утримання дитини). Одночасно з позбавленням батьківських прав суд може на вимогу позивача або з власної ініціативи вирішити питання про стягнення аліментів на дитину. Відповідні роз'яснення надані в абз. 7 п. 16 постанови Пленуму від 30 березня 2007 року № 3.

Законодавчо не встановлено обов'язок суду щодо вирішення питання про стягнення аліментів, якщо така вимога не заявляється. Як

<sup>1</sup> Белякова А.М., Ворожейкин Е.М. Советское семейное право: учебник. М.: «Юрид. литература», 1974. С.119.

<sup>2</sup> Казанцева А.Е. Обязанности и права родителей (заменяющих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушение. Томск, 1987. С.113-114.

<sup>3</sup> Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве. Львов: «Вища школа», 1985. С.119-120.

<sup>4</sup> Логвінова М.В. Правові наслідки позбавлення батьківських прав// Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали Х регіональної науково-практичної конференції (5-6 лютого 2004 р.). Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету ім.Івана Франка, 2004. С.285.

засвідчили матеріали узагальнення<sup>1</sup>, суди неоднаково застосовують зазначену норму закону і в аналогічних справах по-різному вирішують питання про стягнення аліментів. Так, Ковельський міськрайонний суд Волинської області розглянув справу за позовом Ковельського міжрайонного прокурора в інтересах неповнолітніх А.С. та А.Л. Прокурор звернувся до Ковельського міськрайонного суду Волинської області з позовом до А.О. *про позбавлення батьківських прав*. Рішенням від 19 лютого 2008 р. позовні вимоги суд задовольнив. Позбавляючи відповідача батьківських прав, суд одночасно постановив стягнути з батька аліменти на дітей. Постановляючи рішення про стягнення аліментів, суд виходив із того, що відповідач не надає жодної матеріальної допомоги неповнолітнім дітям, які такої допомоги потребують.

Натомість у справі за позовом органу опіки та піклування Берестецької міської ради до Ш.С., С.О. в інтересах Ш.І. про позбавлення батьківських прав Горохівський районний суд Волинської області позов задовольнив, постановивши позбавити відповідачів батьківських прав. Суд також встановив, що відповідачі не надають жодної матеріальної допомоги своїй дитині, однак питання про стягнення аліментів не розглядав<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Узагальнення Практики розгляду судами справ, пов'язаних із позбавленням батьківських прав, поновленням батьківських прав, усиновленням, установленням опіки та піклування над дітьми. // Узагальнення підготовлене суддею Верховного Суду України В.М. Барсуковою та головним консультантом відділу узагальнення судової практики управління вивчення та узагальнення судової практики, к.ю.н О.Є. Бурлай. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/a4d3352197ef027fc225764200351814?Open Document>

<sup>2</sup> Досить складним є питання про те, на чію користь необхідно стягувати аліменти на дитину, батьків якої позбавлено батьківських прав. На практиці суди вирішують його по-різному. Так, Новгород-Сіверський районний суд Чернігівської області рішенням від 22 травня 2007 р. у справі за позовом Ш.А. до Ш.В.О. та Ш.В.Н. про позбавлення батьківських прав аліменти з відповідачів стягнув на користь особи, яка буде законним опікуном або на користь закладу, до якого буде передано неповнолітнього Ш.А. Якщо згідно з положеннями частин 3 і 4 ст. 60 Цивільного кодексу України (далі — ЦК) судом над дитиною встановлюється опіка чи піклування і опікуном призначається особа інша, ніж державний дитячий заклад, то аліменти необхідно стягувати на користь особи, що призначається опікуном або піклувальником.

Якщо за рішенням суду дитина передається до відповідного дитячого закладу, то поширеною є думка про те, що аліменти не можуть стягуватися на користь такого закладу. Адже відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону від 13 січня 2005 р. №2342-IV «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» держава здійснює повне забезпечення дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа. Відповідно передбачено порядок фінансування такого забезпечення за рахунок державного та місцевого бюджетів. Крім того, практично не існує механізму контролю за цільовим використанням коштів, перерахованих як аліменти, зокрема на конкретну дитину. Згідно з ч. 3 ст. 193 СК за рішенням суду аліменти можуть перераховуватися на особистий рахунок дитини у відділенні Державного ощадного банку України.

Отже, сімейно-правова відповідальність є видом юридичної відповідальності, оскільки має самостійні підстави настання, зміст та наслідки застосування санкцій за порушення приписів чинного сімейного законодавства. Санкція розглядається як гарантія належного здійснення закріпленого в правовій нормі правила поведінки, так і є мірою можливого державного примусу (позбавлення батьківських прав або ж відібрання дитини без позбавлення батьків батьківських прав). Як захід державного примусу, позбавлення або обмеження винної особи у суб'єктивних особистих чи майнових правах застосовується з метою переконання у необхідності виконання певного комплексу морально-правових обов'язків щодо сім'ї.

Перед державою Україною стоїть ще одне складне завдання – відновити *status quo* шляхом **негайного повернення дітей, які були неправомірно вивезені за межі України**, оскільки вирішувати будь-які суперечки стосовно місця проживання і опіки над дитиною мають лише органи за місцем постійного проживання дитини. Рішення про повернення дитини або відмову у поверненні приймає суд чи компетентний орган тієї Договірної держави, в якій дитина знаходиться внаслідок вивезення. В Україні таке рішення приймається судом. Підстави для відмови в поверненні визначені безпосередньо в тексті Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей. (25.10.1980 р.)<sup>1</sup>, проте їх перелік невеликий (ст.13 Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей). Слід враховувати, що прийняте рішення про повернення дитини до країни її постійного місця проживання не означає автоматичного вирішення питань про постійне місце проживання дитини, способи участі у вихованні й спілкуванні з нею (ст.16 Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей). Як відомо, існують певні **проблеми** при розгляді справ про «повернення дітей» судом. Деякі з них неправильно визначають підсудність таких категорій справ і не звертають уваги на те, що суд може розглянути справу як за місцем знаходження відповідача і дитини, так і за місцем знаходження міністерства або його територіальних органів (альтернативна підсудність).

Ще одним наріжним каменем під час розгляду цієї категорії справ є застосування до спірних правовідносин норм, які виходять *за межі* предмета доказування саме у цій категорії (ст. 4, 25 Консти-

<sup>1</sup> Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей. (25.10.1980 р.). URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_188](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_188)

туції України, Декларація ООН про права дитини, Закон України «Про громадянство»). Замість вирішення питання про протиправне переміщення (утримання) дитини судді вивчають у деталях усі питання здійснення батьками прав опіки щодо неї і визначення її місця проживання.

Крім того, під час ухвалення рішення деякі суди не враховують підстави для відмови в задоволенні позову і наявність виняткових обставин, визначених Конвенцією.

Однак головною проблемою у розгляді такої категорії справ є надто *тривалий час* вирішення спору щодо повернення дитини відповідно до норм цього міжнародного акта. Ці справи підлягають швидкому, протягом 6 тижнів із дня відкриття провадження у справі, розгляду, на практиці ж спостерігається інше, питання судами може вирішуватися більше року.

Певні труднощі на стадії виконання рішення у справах, пов'язаних із незаконним утриманням (*переміщенням*) дітей, також виникають у зв'язку із *відсутністю відповідного порядку проведення виконавчих дій на непідконтрольних Україні територіях*. Пов'язано це з тим, що остаточний розгляд справи закінчується саме виконанням судового рішення<sup>1</sup>.

Україна, ставши учасницею Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей, взяла на себе зобов'язання вживати усіх необхідних заходів і долучилася до міжнародного механізму співпраці, який дозволяє 81 державі світу вирішувати питання організації впорядкованого і найшвидшого повернення незаконно вивезених або утримуваних за кордоном дітей, які постраждали від наслідків протиправної поведінки одного з батьків або інших родичів, діями яких порушуються права батьків щодо піклування про дитину, бо невідкладне **повернення дитини** дозволяє захистити її права, а також перешкодити завданню їй моральної шкоди і страждань.

---

<sup>1</sup> Євтушенко О. Спірні питання вивезення або повернення дітей мають вирішуватися лише у правовому полі. URL:[http://sc.gov.ua/ua/novini\\_zh\\_i\\_pivrichchja\\_2015\\_roku/spirni\\_pitannja\\_vivezennja\\_abo\\_povernennja\\_ditej\\_majut\\_virishuvatisja\\_lishe\\_u\\_pravovomu\\_poli.htm](http://sc.gov.ua/ua/novini_zh_i_pivrichchja_2015_roku/spirni_pitannja_vivezennja_abo_povernennja_ditej_majut_virishuvatisja_lishe_u_pravovomu_poli.htm)

## 4.2. Захист майнових прав внутрішньо переміщеними особами<sup>1</sup>

У зв'язку з такими негативними суспільно-політичними явищами, як анексія Автономної Республіки Крим у лютому-березні 2014 р., розгортання активного збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей у квітні-травні 2014 р., а також подальша ескалація збройного протистояння в Україні з'явилась категорія громадян, що потребують особливого захисту їхніх прав і свобод з боку держави. Мова йде про внутрішньо переміщених осіб, які до 2014 р. згідно з українським законодавством не мали належно закріплених гарантій реалізації та захисту їхніх прав.

Зважаючи на те, що чисельність ВПО в Україні перевищила 1,6 мільйона осіб, неприпустимим було залишити таку кількість людей без належного правового захисту. У зв'язку з цим законодавець оперативно розробив та ухвалив у 2014 році Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Однак наслідком прийняття закону «нашвидкуруч» стала його недосконалість та неможливість належним чином та в повній мірі забезпечити права внутрішньо переміщених осіб. Ситуація не змінилась навіть після внесення численних змін до зазначеного акту. Зокрема, привертає увагу той факт, що наразі в Україні практично неврегульованим залишилось питання забезпечення та захисту майнових прав ВПО. Хоч необхідно зазначити, що не всі внутрішньо переміщені особи зіткнулися з проблемами у забезпеченні права на освіту, на працю, на соціальну допомогу тощо, однак практично кожна особа, яка покинула свою домівку у зв'язку з тимчасовою окупацією чи збройним конфліктом, фактично втратила своє майно, або ж не може в повній мірі реалізувати правомочності власника чи забезпечити схоронність майна, що залишилось на тимчасово окупованій території або в районах проведення антитерористичної операції.

Незважаючи на зазначені аргументи, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» регулює тільки окремі аспекти здійснення права власності внутрішньо переміщеними особами. Зокрема, мова йде про норму п. 9 ч. 8 ст. 11, згідно з якою до повноважень місцевих державних адміністрацій належить надання допомоги за клопотанням внутрішньо переміщеної особи у переміщенні рухомого майна під час залишення особою місця свого постійного проживання, на

<sup>1</sup> **Рогач О.Я.**, д.ю.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи УжНУ; **Паніна Ю.С.**, к.ю.н., викладач кафедри цивільного права та процесу УжНУ.



території якого мають місце збройні конфлікти, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини чи надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру, а також надання допомоги у поверненні рухомого майна до такого залишеного місця проживання.<sup>1</sup>

Однак зазначена норма жодним чином не забезпечує захист права власності ВПО. До того ж, набагато більше труднощів виникає у сфері здійснення та захисту внутрішньо переміщеними особами права власності щодо нерухомого майна, яке знаходиться на територіях, де тривають збройні конфлікти, тимчасова окупація чи інші обставини, через які власники такого майна змушені були покинути місця свого постійного проживання.

Норми щодо гарантування права власності на тимчасово окупованій території закріплюються у ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованій території України». Зокрема, згідно з ч. 1 зазначеної статті, на тимчасово окупованій території право власності охороняється згідно із законодавством України.<sup>2</sup> Тобто це означає, що на тимчасово окупованих територіях для захисту права власності можуть бути використані загальні способи захисту права власності, передбачені Цивільним кодексом України, наприклад, віндикаційний позов, негаторний позов, позов про визнання права власності, позов про відшкодування завданих збитків тощо.

При цьому під тимчасово окупованими територіями слід розуміти:

1) сухопутну територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територію виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) надра під територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2, і повітряний простір над цими територіями (ст. 3 Закону України «Про забез-

---

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII: за станом на 20.04.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованих територіях України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 29.04.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.

печення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованій території України»).<sup>1</sup>

За державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами, у тому числі територіальною громадою міста Севастополя, державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходяться на тимчасово окупованій території. За фізичними особами, незалежно від набуття ними статусу біженця чи іншого спеціального правового статусу, підприємствами, установами, організаціями зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території, якщо воно набуто відповідно до законів України.

Набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території, здійснюється відповідно до законодавства України за межами тимчасово окупованої території. У разі неможливості здійснення державним реєстратором повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території орган державної реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України. На тимчасово окупованій території будь-який правочин щодо нерухомого майна, у тому числі щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованій території України», інших законів України, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю.<sup>2</sup>

Однак, необхідно відзначити, що зазначені вище положення щодо гарантування права власності на тимчасово окупованих територіях мають виключно декларативний характер, адже не передбачають реальних механізмів забезпечення цих прав. Тож ці положення важко віднести до положень, які спрямовані на захист права власності внутрішньо переміщених осіб.

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованих територіях України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 29.04.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованих територіях України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 29.04.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.

Що стосується окремих районів Донецької та Луганської областей, де має місце антитерористична операція, то на зазначені території поширюється дія Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції». Незважаючи на те, що зазначений Закон не врегульовує безпосередньо відносини власності, однак закріплює важливу норму для тих внутрішньо переміщених осіб, майно (зокрема, нерухоме майно) яких залишилось на території проведення АТО та перебуває в іпотеці. Щодо такого майна зупиняється дія окремих статей Закону України «Про іпотеку». Зокрема, в період проведення антитерористичної операції на відповідній території України зупиняються права іпотекодержателя на набуття права власності на предмет іпотеки, на продаж предмета іпотеки, на виселення мешканців із житлових будинків та приміщень, переданих в іпотеку, щодо яких є судові рішення про звернення стягнення на такі об'єкти, на реалізацію предмета іпотеки на прилюдних торгах.<sup>1</sup>

Зазначені норми щодо заборони здійснення іпотекодержателем окремих дій відносно предмета іпотеки слід розцінювати як ефективний засіб збереження права власності (в тому числі і внутрішньо переміщених осіб) на своє нерухоме майно. Відсутність таких положень в Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» необхідно визначити як прогалину у вітчизняному законодавстві.

Невизначення у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» основних засобів захисту майнових прав ВПО автоматично знімає з держави обов'язок забезпечувати такий захист. Як відзначає Первомайський О.О., таке явище слід розцінювати як цілком негативне, зважаючи на наступні аргументи.

По-перше, сучасне уявлення про концепцію позитивних обов'язків держави охоплює також обов'язок держави Україна забезпечувати мирне володіння належним особі майном, що слідує не стільки з положень національного законодавства України, скільки з міжнародно-правових зобов'язань, учасником яких є Україна, зокрема з норми ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (м. Рим, 1950 р.).

По-друге, фактичне гарантування особі засадничих прав та життя, свободу, наявність яких у разі військового конфлікту є визначаль-

<sup>1</sup> Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 р. №1669-VII: за станом на 20.04.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2040.

ним для особи та забезпечує її природне існування та виживання, не є легальною та легітимною підставою для подальшого обмеження у тому, щоб ця особа зажадала отримати від держави гарантії й інші належні їй права – права власності тощо. Тобто особа в сучасному світі має право очікувати не лише на фізичне виживання, а також на гарантування інших прав та свобод, у тому числі права власності.

По-третє, виплачування різних соціальних виплат, компенсацій, допомоги тощо не є ефективним еквівалентом втрати права власності з тих причин, що соціальна допомога не є тотожним поняттям до відшкодування за втрачене ВПО майно не лише з позицій відмінності правових підстав та змісту цих понять, а і з позицій різного значення понять власності та соціальної допомоги у розвитку саме громадянського суспільства, а не просто спільноти людей та громадян. Підтвердженням цього є той факт, що саме право власності, а не право на пенсії, соціальну допомогу і т. ін. першим отримало визнання та було долучено до природних прав людини.<sup>1</sup>

За відсутності в чинному законодавстві України положень, які б передбачали забезпечення особливих механізмів захисту майнових прав ВПО, необхідно керуватись загальними положеннями ЦК України щодо захисту суб'єктивних цивільних прав. За загальним правилом захист порушених, невизнаних чи оспорюваних цивільних прав, свобод та інтересів може здійснюватися в судовому, адміністративному порядку, нотаріусом, а також шляхом здійснення самозахисту. Однак для сфери захисту права власності притаманні дещо специфічні способи захисту, серед яких у науковій доктрині згадується ввідикація, кондикція, реституція та відшкодування шкоди, завданої майну в деліктному правовідношенні.

Найбільш поширеним є саме судовий захист права власності, зокрема, захист права власності в порядку ввідикації – витребування майна з чужого незаконного володіння. Адже найчастіше на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення АТО спостерігається неправомірне самовільне захоплення чужого житла, транспортних засобів тощо.

---

<sup>1</sup> Первомайський О. О. Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення. *Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції: Матеріали міжнародного круглого столу* (м. Київ, 27 жовт. 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 38.

Якщо майно внутрішньо переміщеної особи перейшло у володіння третьої особи шляхом самовільного захоплення чи присвоєння, то власник у будь-якому разі має право витребувати майно від такого незаконного недобросовісного володільця (ст. 387 ЦК України). Якщо ж майно вже було відчужене особою, яка незаконно заволоділа майном внутрішньо переміщеної особи, то від набувача за таким договором майно може бути витребуване в порядку ввідикації тільки в тому разі, якщо незаконний набувач не знав і не міг знати про те, що відчужувач був незаконним володільцем, і за умови, що таке майно:

- 1) було загублене власником або особою, якій він передав майно у володіння;
- 2) було викрадене у власника або особи, якій він передав майно у володіння;
- 3) вибуло з володіння власника або особи, якій він передав майно у володіння, не з їхньої волі іншим шляхом (ч. 1 ст. 388 ЦК України).<sup>1</sup>

Зважаючи на обставини, які відповідно до абзацу першого ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» спричиняють внутрішнє переміщення осіб всередині країни (збройний конфлікт, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини, надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру),<sup>2</sup> можна стверджувати, що майно ВПО вибуває з їхнього володіння не з їхньої волі, адже вони вимушені покинути місця свого постійного проживання, а іноді вимушені зробити це дуже оперативно, не маючи змоги вивезти рухоме майно з собою або забезпечити схоронність нерухомого майна.

У разі задоволення ввідикаційного позову суд повинен вирішити питання про відшкодування добросовісному набувачеві понесених ним витрат на придбання майна. Такі витрати мають бути стягнені зі сторони, яка отримала кошти за недійсним правочином, або з особи, яка є винною в недійсності правочину. Якщо ж ввідикаційний позов не задоволено та майно не може бути витребуване від добросовісного набувача, колишній власник може звернутись до суду з позовом про відшкодування завданих йому збитків особою, яка здійснила від-

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 07.03.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII: за станом на 20.04.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №1. Ст. 1.

чуження майна. Власник майна також має право вимагати від недобросовісного набувача передання усіх доходів від майна, які він одержав або міг одержати за весь час володіння ним.<sup>1</sup>

Необхідно відзначити, що в умовах, які спричиняють вимушене переселення осіб, спостерігається так зване явище «вторинної окупації». Це явище самовільного заняття житла осіб, які покинули місце свого постійного проживання і фактично стали внутрішньо переміщеними особами, іншими особами, називається «вторинною окупацією». Особливо значні труднощі викликає «вторинна окупація» у тому разі, якщо законні власники житла, землі чи іншого майна тривалий час не повертаються до своїх домівок. У такому разі може утворитись «ефект доміно», який полягає в тому, що повернення титульного власника майна вимагає, щоб власність була звільнена «вторинним окупантом», який, в свою чергу, теж вже може не мати власного житла через обставини, які, власне, і спричинили внутрішнє переміщення.<sup>2</sup>

Щодо «вторинних окупантів», то міжнародні стандарти теж не дозволяють видворити таких людей на вулицю і залишити непризволяще. У тих випадках, коли виселення «вторинних окупантів» є обґрунтованим і неминучим, держави повинні вживати позитивних заходів щодо захисту тих осіб, хто не має коштів для доступу до будь-якого іншого прийняттого житла, крім того, яке вони зайняли. Держави повинні вживати заходи щодо надання альтернативного житла або землі для «вторинних окупантів», в тому числі й на тимчасовій основі, з метою сприяння своєчасній реституції житла, землі чи майна біженців чи вимушених переселенців.<sup>3</sup> При цьому слід розрізняти явище «вторинної окупації», коли покинуте житло займають особи, які не мають альтернативного місця для проживання, від незаконного захоплення залишеного ВПО майна з метою збагачення, крадіжки цінних речей, що знаходяться в житлі тощо.

Таким чином, внутрішньо переміщені особи у будь-якому разі можуть звернутися до суду за захистом свого права власності у разі

<sup>1</sup> Чундак М. В. Витребування майна з чужого незаконного володіння. Основні проблеми та шляхи до захисту цивільного права. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 2 (24). С. 99.

<sup>2</sup> Anneke Smit. *The Property Rights of Refugees and Internally Displaced Persons: Beyond Restitution*. Routledge, 2012. P. 167.

<sup>3</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. URL: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf> (Last accessed: 05.04.2018).

вибуття майна з їхнього володіння шляхом подання віндикаційного позову. Однак, якщо особа, яка незаконно володіла житлом, що було витребуване в порядку віндикації, не має іншого житла у зв'язку з обставинами, що спричинили явище вимушеного переселення громадян, то обов'язок щодо забезпечення такої особи альтернативним житлом згідно з міжнародними стандартами, мав би покладатись на державу. Чинне законодавство України такої гарантії не надає.

Негаторний позов у сфері захисту права власності ВПО не є ефективним оскільки негаторний позов передбачає, що власник майна має право вимагати усунення перешкод у здійсненні ним права користування та розпоряджання своїм майном (ст. 391 ЦК України).<sup>1</sup> При цьому майно повинно бути у володінні власника, а внутрішньо переміщені особи стикаються з порушенням свого права власності переважно у зв'язку з тим, що їхнє майно фактично знаходиться у місцях їхнього попереднього проживання, які вони вимушені були покинути, тобто майно не перебуває у володінні ВПО.

Ще одним доволі поширеним способом захисту права власності є подання до суду позову про визнання права власності. Згідно зі ст. 392 ЦК України, власник майна може пред'явити позов про визнання його права власності, якщо це право оспорується або не визнається іншою особою, а також у разі втрати ним документа, який засвідчує його право власності.<sup>2</sup> Очевидно, що внутрішньо переміщена особа може зіткнутися з будь-якою із зазначених у ст. 392 ЦК України обставин, а найчастіше ВПО внаслідок вимушеного переселення втрачають документи, що підтверджують право власності. У такому разі суд може винести рішення про визнання права власності у безспірному порядку в разі пред'явлення позивачем беззаперечних доказів наявності у нього права власності на відповідне майно.

Однак необхідно відзначити, що позов про визнання права власності не є ефективним та не може бути застосований для захисту вже порушених майнових прав. Іншими словами, позов про визнання права власності має на меті захистити права власника від порушень, які можуть виникнути в майбутньому, а наразі право власності тільки оспорується або не визнається. Що за своєю природою ще не є порушенням.

Як зазначається в Аналізі Верховним Судом України практики застосування судами статті 16 Цивільного кодексу України, невизнання

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 07.03.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

<sup>2</sup> Там само.

цивільного права полягає у пасивному запереченні наявності в особи суб'єктивного цивільного права, зокрема, на майно, право користування майном, на спадкування, на частину в загальному майні, яке безпосередньо не спричиняє шкоду суб'єктивному праву, але створює невпевненість у правовому статусі носія суб'єктивного права. Але звернення інших осіб до юрисдикційних органів про відсутність в особи цивільного права відсутні. Оспорювання суб'єктивного цивільного права відображає такий стан правовідносин, коли суб'єктивне цивільне право заперечується в юрисдикційному органі. Якщо таким органом є суд, то особа, чиє право оспорується, може вимагати його визнання шляхом звернення із зустрічним позовом.<sup>1</sup>

Окрім того, під час задоволення позову про визнання права власності суд лише констатує факт належності позивачу згаданого права на спірне майно, а на відповідача ніяких обов'язків не покладає. Тож метою подання позову про визнання є усунення невизначеності у правовідносинах суб'єктів, створення необхідних умов для реалізації права й запобігання дій з боку третіх осіб, які перешкоджають його здійсненню. Визнання права власності у разі оспорення, невизнання такого права або втрати правовстановлюючих документів відповідає тим наслідкам, до яких призводять такі перешкоди у його здійсненні, адже судовим рішенням підтверджується існування певного права без подальшого створення матеріальних правовідносин.<sup>2</sup>

Таким чином, позов про визнання права власності може бути використаний внутрішньо переміщеними особами як спосіб захисту права власності «на майбутнє», якщо наступні дії третіх осіб будуть спрямовані на порушення суб'єктивних прав власника, але не може бути використаний для захисту вже порушених майнових прав ВПО.

Необхідно відзначити, що віндикаційний позов і позов про визнання права власності можуть бути застосовані внутрішньо переміщеними особами лише у тому разі, якщо майно, визначене індивідуальними ознаками, щодо якого подається відповідний позов, збереглося в натурі, тобто існує фізично на момент пред'явлення позову. У разі, якщо майно ВПО було знищено чи пошкоджено, то єдиним способом судового захисту права власності, що може бути застосований

<sup>1</sup> Аналіз Верховного Суду України практики застосування судами статті 16 Цивільного кодексу України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/6AF1EBA6DF621DEDC2257CE60053FFC3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/6AF1EBA6DF621DEDC2257CE60053FFC3) (дата звернення: 02.04.2018).

<sup>2</sup> Антонюк О. Умови захисту права власності шляхом визнання. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. № 6. С. 119.



для відновлення порушеного права власності внутрішньо переміщеними особами, є позов про відшкодування завданої шкоди. Однак щодо таких позовів теж виникають значні труднощі, оскільки в умовах збройного конфлікту та окупації практично неможливо встановити суб'єкта, який виступає безпосереднім заподіювачем шкоди.

У сфері захисту права власності ВПО в судовому порядку зазначеними вище способами також виникають деякі труднощі, пов'язані з територіальною підсудністю зазначеної категорії справ. Згідно з ч. 1 ст. 30 Цивільного процесуального кодексу України щодо позовів про захист права власності на нерухоме майно діє виключна підсудність: позови, що виникають із приводу нерухомого майна, пред'являються за місцезнаходженням майна або основної його частини. Якщо пов'язані між собою позовні вимоги пред'явлені одночасно щодо кількох об'єктів нерухомого майна, спір розглядається за місцезнаходженням об'єкта, вартість якого є найвищою.<sup>1</sup>

Із цього правила існує виняток, передбачений Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Згідно з положеннями ч. 1 ст. 12 зазначеного закону, в зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя судами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасово окупованих територіях, територіальна підсудність судових справ, підсудних розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя судам, змінюється та забезпечується розгляд цивільних справ, підсудних місцевим загальним судам, розташованим на зазначених територіях, — місцевими загальними судами міста Києва, що визначаються Апеляційним судом міста Києва; а цивільних справ, підсудних загальним апеляційним судам, розташованим на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, — Апеляційним судом міста Києва.<sup>2</sup>

Зазначена норма є однозначно позитивною та виражає далекоглядність законодавця. Однак аналогічних правил для окремих територій Донецької та Луганської областей, де має місце проведення антитерористичної операції, немає. Це означає, що внутрішньо переміщені особи у разі необхідності здійснення ними захисту права

<sup>1</sup> Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 24.02.2018 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. Ст. 1088.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованих територіях України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 29.04.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.

власності на нерухоме майно, розташоване на окремих територіях Донецької та Луганської областей, повинні звертатися з відповідним позовом до суду, що знаходиться в районах проведення антитерористичної операції. Це викликає суттєві труднощі, адже не завжди ВПО має змогу повернутись у місця свого попереднього проживання. До того ж, виникають сумніви щодо об'єктивності розгляду справи відповідними судами.

У світовій практиці найбільш ефективним способом захисту порушеного права власності внутрішньо переміщених осіб вважається реституція, тобто повернення у власність і фактичне володіння внутрішньо переміщеними особами усім майном, що їм належало до вимушеного переселення.

Реституція передбачена ЦК України як наслідок недійсного правочину. Згідно із ч. 1 ст. 216 ЦК, недійсний правочин не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю. У разі недійсності правочину кожна із сторін зобов'язана повернути другій стороні у натурі все, що вона одержала на виконання цього правочину, а в разі неможливості такого повернення, зокрема тоді, коли одержане полягає у користуванні майном, виконаній роботі, наданій послугі, — відшкодувати вартість того, що одержано, за цінами, які існують на момент відшкодування. За правилами частин 2 та 3 ст. 216 ЦК, якщо у зв'язку із вчиненням недійсного правочину другій стороні або третій особі завдано збитків та моральної шкоди, вони підлягають відшкодуванню винною стороною.<sup>1</sup>

Реституція — це наслідок недійсності правочину, а тому з огляду на зазначені приписи ЦК вона застосовується як належний засіб захисту цивільного права та інтересу лише за наявності відносин, які виникли у зв'язку з учиненням особами правочину та внаслідок визнання його недійсним. Для застосування судом реституції не має правового значення, хто зі сторін правочину станом на час вирішення справи формально визнається таким, що має право власності на майно, яке є предметом правочину, адже за ст. 204 ЦК діє презумпція правомірності правочину. Тільки з моменту вступу в законну силу рішення суду про визнання правочину недійсним може йтися про формально-юридичне відновлення права власності на предмет правочину тієї сторони, яка здійснила його відчуження за недійсним правочином, і водночас про втрату права власності на

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 07.03.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

майно того учасника правочину, який набув це право за недійсним правочином.<sup>1</sup>

Правила про реституцію майна вимушених переселенців знайшло своє відображення у Принципі 29 Керівних принципів ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни (далі – Керівні принципи ООН). Так, згідно із зазначеною нормою, компетентні органи державної влади несуть обов'язок і відповідальність за надання допомоги внутрішньо переміщеним особам після їх повернення в міру існуючих можливостей, повернення їх майна та власності, які вони покинули або ж які у них були вилучені після вимушеного переміщення.<sup>2</sup>

Реституція у тому форматі, в якому вона передбачена Керівними принципами ООН, для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) є джерелом надії та справедливості, адже вона передбачає, що несправедливість, зловживання основними правами, терор і переслідування можуть мати зворотний характер, хоча б у сфері майнових питань.

Однак повернення внутрішньо переміщеним особам їхнього майна (реституцію) не завжди можливо здійснити. Перешкодами для такого повернення можуть бути різні фактори та обставини:

1) оскарження фактичними власниками майна права власності ВПО у разі, якщо, наприклад, до вимушеного переселення власники майна під тиском тяжких обставин підписали договір чи інший документ про передачу права власності;

2) незаконне захоплення чи розграбування власності, у тому числі руйнування будинків, пошкодження оброблюваних земель іншими особами;

3) спроби постійно вилучати покинуті землі представниками місцевих сил, особливо коли права переміщених осіб на покинуте майно не були офіційно визнані чи зареєстровані;

4) суперечки з приводу спільної (комунальної) власності між членами громади, які стали ВПО. Такі суперечки, до того ж, можуть посилюватися втратою документів і знищенням реєстрів власності або орієнтирів для розмежування земельних ділянок.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Романюк Я.М., Майстренко Л.О. Реституція, ввідикація, кондикція, відшкодування шкоди: окремі аспекти співвідношення та розмежування. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 9 (169). С. 24.

<sup>2</sup> Guiding Principles on Internal Displacement. URL: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> (Last accessed: 15.03.2018).

<sup>3</sup> Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers / Brookings Institution – University of Bern: Project on Internal Displacement. October, 2008. P. 171. Mode of access: <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>

Для зазначених складних ситуацій у Керівних принципах ООН також передбачено правове рішення. Зокрема, ч. 2 Принципу 29 закріплює, що, якщо повернення майна або власності внутрішньо переміщених осіб неможливе, то компетентні органи влади забезпечують або ж полегшують отримання такими ВПО належної компенсації або ж справедливого відшкодування в іншій формі.<sup>1</sup>

Аналогічна норма закріплена і в ст. 216 ЦК України, яка передбачає присудження стороні недійсного правочину грошового відшкодування в разі неможливості повернення в натурі одержаного за правочином за цінами, які існують на момент відшкодування. Цим моментом можна вважати момент проведення фактичного відшкодування на виконання досягнутої сторонами недійсного правочину добровільної домовленості щодо проведення такого відшкодування або момент фактичного виконання ухваленого судом рішення, якщо відповідний спір вирішувався в судовому порядку.<sup>2</sup>

Про те, що реституція є найбільш оптимальним механізмом забезпечення та захисту права власності внутрішньо переміщених осіб, мова також йде у Резолюції 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28 січня 2010 р. У Резолюції наголошується, що реституція майна – тобто відновлення прав і фізичного володіння на користь переміщених колишніх мешканців – або компенсація – це форми відшкодування, необхідні для відновлення прав таких осіб і верховенства права. Парламентська асамблея вважає реституцію оптимальною відповіддю на втрату доступу та прав на житло, землю й майно, оскільки серед усіх форм відшкодування вона єдина допомагає зробити вибір між трьома «тривалими рішеннями» в питанні переміщення: безпечно та гідне повернення у власний дім; місцева інтеграція в місці переміщення; переселення в інше місце в межах країни походження або за кордон.<sup>3</sup>

Звичайно, що будь-яка людина, ймовірно за все, захоче повернутись саме в рідну домівку, якщо буде впевнена у тому, що все, що вона мала у своїй власності, їй там буде повернено або компенсовано.

<sup>1</sup> Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. P.15. Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

<sup>2</sup> Романюк Я. М., Майстренко Л. О. Реституція, ввідикація, кондикція, відшкодування шкоди: окремі аспекти співвідношення та розмежування. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 9 (169). С. 27.

<sup>3</sup> Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб: Резолюція 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28 січня 2010 р. URL: <https://rm.coe.int/16806b5a6d> (Last accessed 20.03.2018).

Механізм забезпечення права власності внутрішньо переміщених осіб крізь призму реституції і компенсацій закріплена також у так званих «Принципах Пінейро». Офіційна назва документа – Принципи з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб. Наразі цей документ є найбільш вузько спрямованим і спеціалізованим саме на захисті права власності внутрішньо переміщених осіб і біженців.

Ключовий зміст та основне призначення «Принципів Пінейро» закріплені у Принципі 2, згідно з яким всі біженці і переміщені особи мають право на повернення їм будь-якого житла, землі або майна, яких вони були довільно або незаконно позбавлені (реституція), або право на отримання компенсації за будь-яке житло, землю або майно, якщо згідно з рішенням неупередженого, незалежного суду їх неможливо відновити. Право на відшкодування шкоди є окремим правом і жодним чином не залежить від фактичного повернення чи неповернення біженців і переміщених осіб на попереднє місце проживання.<sup>1</sup> Тобто в контексті проаналізованої норми, на відміну від чинного законодавства України, мова йде про реституцію як засіб правового захисту незалежно від наявності правочину щодо відповідного майна.

При цьому право на реституцію, закріплене в аналізованому Принципі, має не просто декларативний характер, але й належний механізм забезпечення реалізації цього права. Так, згідно з Принципом 13 «Принципів Пінейро», кожен, хто був свавільно або незаконно позбавлений житла, землі або майна, повинен мати можливість подати позов про реституцію або компенсацію до незалежного безстороннього органу, право на розгляд такої претензії та отримання повідомлення про прийняте рішення. При цьому в державі не має існувати жодних перешкод для подання позову про реституцію.<sup>2</sup>

Реституція згідно з «Принципами Пінейро» є пріоритетним засобом захисту та відновлення права власності біженців та ВПО. Виплата компенсації допускається тільки в тому разі, якщо здійснити реституцію неможливо.

І хоча положення Керівних принципів ООН та «Принципів Пінейро» носять виключно рекомендаційний характер і не мають імпера-

<sup>1</sup> Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the «Pinheiro Principles»: Handbook. Turin: International Centre of the ILO. 2007. P. 24. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf) (Last accessed: 16.03.2018).

<sup>2</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons URL: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf> (Last accessed: 19.03.2018).

тивної сили, проаналізовані стандарти у сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб можуть бути використані як рекомендації для законодавців окремих держав під час формування національного нормативно-правового регулювання правового статусу внутрішньо переміщених осіб. Про це свідчить той факт, що Рада Європи у своїй Рекомендації №1631 про переміщення осіб всередині країни в Європі 2003 р. та Рекомендації 6 державам-членам про переміщених всередині країни осіб 2006 р., рекомендувала, щоб її члени керувались Керівними принципами при розробці законодавства та у правозастосовній практиці, пов'язаній з внутрішнім переміщенням<sup>1</sup>.

Саме тому у більшості країн світу у разі знищення чи пошкодження майна в аналогічних умовах відповідальність покладається на державу. І саме держава повинна забезпечити своїм громадянам належний захист їхнього порушеного права власності. Так, наприклад, у Молдові під час збройного конфлікту 26 березня 1992 року була прийнята Постанова уряду «Про створення республіканської комісії з координації робіт з матеріального забезпечення біженців та затвердження Положення про порядок надання допомоги біженцям, які вимушено залишили місця постійного проживання, з лівобережних районів Дністра Республіки Молдова». Крім того, було передбачено програму відшкодування заподіяної шкоди. З фондів державної страхової компанії, навіть якщо майно не було застраховане, відшкодувалась заподіяна шкода нерухомості (фіксована сума), транспортним засобам (встановлювалась максимальна сума), а для селян також повністю відшкодувалась шкода, завдана засобам виробництва.<sup>2</sup>

Отже, можна зробити висновок, що забезпечення належного захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб повинно покладатись на державу, а на законодавчому рівні повинні бути закріплені ефективні механізми забезпечення повернення майна ВПО чи відшкодування його вартості у разі знищення чи пошкодження. Світовий досвід підтверджує, що найбільш ефективним засобом захисту права власності ВПО є реституція, однак, на жаль, відповідний пра-

<sup>1</sup> Asplet M. Internal Displacement: Responsibility and Action. URL: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf> (Last accessed: 06.04.2018).

<sup>2</sup> Солодько А., Доронюк Т. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України. Київ: Центр дослідження суспільства. URL: [https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR\\_IDP.pdf?1400493355](https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_IDP.pdf?1400493355) (дата звернення: 13.04.2018).

вовий механізм в аналогічному форматі не знайшов відображення в чинному законодавстві України.

Окремі науковці вважають за доцільне прийняття в Україні окремого закону, який би регулював процедуру реституції майна. Наприклад, О.О. Первомайський вважає, що оскільки масив відносин, які мають бути врегульовані при захисті прав власності ВПО, порушених у зв'язку з тимчасовою анексією, окупацією частини території України та військовими діями на сході України, є доволі значним, то, відповідно, є потреба не у внесенні певних змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а у розробці та прийнятті спеціального закону з імовірною його назвою «Про реституцію майна та виплату компенсацій особам, які постраждали внаслідок тимчасової окупації територій України та проведення антитерористичної операції». У той же час науковець обґрунтовує, що зазначений закон має врегулювати відносини з метою захисту прав власності та інших, відмінних від права власності майнових прав ВПО. Йдеться, зокрема, й про право на проживання у житлі державного та комунального житлового фонду у випадку, коли для ВПО житло, що було знищено, пошкоджено (зруйновано) тощо, було місцем проживання. Принципово важливо, щоб з урахуванням світового досвіду захисту прав власності та інших майнових прав ВПО в Україні було легально запроваджено два основні правові механізми захисту цих прав: а) реституція майна; б) компенсація за втрачене майно чи право на це майно.<sup>1</sup>

З позицією Первомайського О.О. щодо необхідності прийняття в Україні окремого закону «Про реституцію майна та виплату компенсацій особам, які постраждали внаслідок тимчасової окупації територій України та проведення антитерористичної операції» важко погодитись, адже вважається, що пріоритетнішою є систематизація законодавства з метою уникнення нагромадження великої кількості нормативно-правових актів. Тому раціонально було б закріпити положення про реституцію та відповідальність держави у сфері захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб у нормах Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

---

<sup>1</sup> Первомайський О. О. Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення. *Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції: Матеріали міжнародного круглого столу* (м. Київ, 27 жовтня 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 39.

Що стосується пропозиції Первомайського О.О. закріпити на законодавчому рівні основні засади захисту не тільки права власності, але й інших майнових прав внутрішньо переміщених осіб, то безумовно, ця думка є дуже доречною. Зазначена позиція обґрунтовується тим, що поняття майнового права є більш широким, а тому дозволить розширити спектр суб'єктивних прав внутрішньо переміщених осіб, які захищатимуться на основі відповідних норм про реституцію та виплату компенсацій.

Також дуже ефективною видається пропозиція закріпити окремо механізм реституції майна та механізм компенсації за втрачене майно, оскільки саме такий порядок захисту права власності передбачений Керівними принципами ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни. При цьому, закріплюючи зазначену норму в українському законодавстві, необхідно передбачити також і послідовність застосування зазначених механізмів, віддавши перевагу механізму реституції майна і закріпивши право на компенсацію, яке виникає тільки в тому разі, якщо здійснити реституцію неможливо. Тобто пріоритет має надаватися поверненню майна ВПО в натурі.

Отже, чинне законодавство України виявилось недостатньо ефективним для належного забезпечення захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, недоліки правового регулювання захисту майнових прав ВПО в Україні полягають в наступному:

1) чинні нормативно-правові акти України, які регулюють правове становище внутрішньо переміщених осіб, не містять належних гарантій щодо захисту їх майнових прав;

2) на відміну від окремих інших держав, які також зіткнулися з проблемою вимушеного переселення громадян, а також попри закріплення в міжнародних документах принципу гарантування державою належного захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб, Україна наразі таку відповідальність в аналогічному обсязі на себе не взяла;

3) згідно з діючими положеннями окремих законодавчих актів, ВПО вправі скористатись тільки загальними цивільно-правовими засобами захисту майнових прав, що часто виявляються не зовсім ефективними, зважаючи на специфіку правового та фактичного становища внутрішньо переміщених осіб;

4) у разі застосування будь-якого із способів судового захисту права власності на нерухоме майно, що знаходиться на окремих територіях Донецької і Луганської областей, де має місце проведення антитерористичної операції, згідно з правилами виключної підсуд-



ності, ВПО повинна звертатись до суду за місцем знаходження такого майна, що часто є неможливим або значною мірою утрудненим;

5) в Україні відсутній законодавчо закріплений правовий інститут реституції майна ВПО з відповідними гарантіями з боку держави.

Хоча реституція і передбачена цивільним законодавством України як загальний судовий спосіб захисту права власності, однак норми чинного законодавства України, на відміну від таких міжнародних актів, як Керівні принципи ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни, як Принципи Пінейро, Резолюція 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи, не покладають на державу обов'язок забезпечити внутрішньо переміщеним особам право на реституцію щодо їх майна у разі повернення у місця свого колишнього проживання, які були покинуті в умовах надзвичайних чи суспільно негативних явищ.

З урахуванням зазначених вище аргументів можна стверджувати, що ВПО потребують особливих механізмів захисту майнових прав, серед яких найбільш ефективним вважається реституція, підкріплена державними гарантіями. На випадок неможливості здійснення реституції необхідно закріпити право внутрішньо переміщених осіб на отримання належної та справедливої компенсації за втрачене майно чи майнові права. При цьому зазначені норми варто закріплювати не в окремому законодавчому акті, а безпосередньо в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в якому закріплені й інші гарантії та механізми захисту прав ВПО.

### **4.3. Спадкові права внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>**

Питання спадкового права були і залишаються в центрі уваги суспільства та держави, законодавців, дослідників, науковців та кожного громадянина, оскільки спадкування так чи інакше стосується інтересів кожного. Відповідно до ст. 1216 Цивільного кодексу України спадкуванням є перехід прав та обов'язків (спадщини) від фізичної особи, яка померла (спадкодавця), до інших осіб (спадкоємців). У зв'язку із ситуацією, яка склалася на сході України, наявністю тимчасово неконтрольованих територій, проведенням антитерористичної

<sup>1</sup> Булеца С.Б., д.ю.н., професор, завідувач кафедри цивільного права та процесу УжНУ; Чепис О.І., к.ю.н., доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу УжНУ.

операції (сьогодні операції об'єднаних сил) виникло чимало юридичних проблем, зокрема при відкритті спадщини та оформленні спадкових прав осіб, переміщених з окупованої території чи території, на якій відбувається збройний конфлікт.

Головним нормативно-правовим документом, який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб (далі ВПО), є Закон України від 20.10.14 р. № 1706 «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>1</sup>, ч.1 ст.1 якого визначено, що *внутрішньо переміщеною особою* є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Факт внутрішнього переміщення ВПО підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО, порядок видачі якої регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.14 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»<sup>2</sup>. Важливо зазначити, що переміщена особа повинна одержати довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, яка видається безстроково. У довідці зазначаються відомості про покинуте місце проживання та про фактичне місце проживання після переселення. Відповідно до ч. 1 ст. 29 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ)<sup>3</sup> місцем проживання фізичної особи є житло, в якому вона проживає постійно або тимчасово. Таким чином, місце проживання переміщеної особи може бути встановлене нотаріусом за довідкою про взяття на облік.

Станом на 2 травня 2018 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 500 186 переселенців або 1 225 470 сімей з Донбасу і Криму.

Статтею 1221 ЦКУ, статтею 11-1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово оку-

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. ст.1.

<sup>2</sup> Про облік внутрішньо переміщених осіб. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF> (дата звернення 30.05.2018 р.)

<sup>3</sup> Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 30.05.2018 р.)

пованій території України<sup>1</sup>, статтею 9-1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»<sup>2</sup> врегульовано питання спадкових прав на майно, яке знаходиться на тимчасово непідконтрольній території та на тимчасово окупованій території України. Вони забезпечили в деякій мірі можливість внутрішньо переміщеним особам, що стали спадкоємцями, реалізувати свої спадкові права за місцем їхнього фактичного проживання. Стосовно витребування документів про місце проживання спадкодавця, слід звернути увагу на лист Міністерства юстиції України «Щодо надання роз'яснення» від 03.03.2016 № 1535/13/32-16<sup>3</sup>, де зазначено, що відповідно до статті 1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» територія проведення антитерористичної операції – територія України, на якій розташовані населені пункти, визначені у затвердженому Кабінетом Міністрів України переліку, де проводилася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405/2014<sup>4</sup>. Враховуючи наведене, надання довідки житлово-експлуатаційної організації з місця проживання спадкодавців, які проживали та були зареєстровані на території проведення антитерористичної операції, не може вимагатися.

### **Прийняття спадщини**

Відповідно до статей 1268 та 1269 ЦКУ прийняття спадщини здійснюється шляхом:

---

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення 30.05.2018 р.)

<sup>2</sup> Про тимчасові заходи після смерті осіб, які проживали та були зареєстровані на території проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 № 1669-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 44. ст. 2040.

<sup>3</sup> Лист Міністерства юстиції України «Щодо витребування нотаріусами довідок житлово-експлуатаційних організацій при заведенні спадкових справ та видачі свідоцтв про право на спадщину після смерті осіб, які проживали та були зареєстровані на території проведення антитерористичної операції» від 03.03.2016 №1535/13/32-16. URL: <http://parusconsultant.com/?doc=0A5SJ2D0C4> (дата звернення 30.05.2018 р.)

<sup>4</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України. Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата звернення 30.05.2018 р.)

1) звернення спадкоємця із заявою про прийняття спадщини до будь-якого нотаріуса на території України з дотриманням встановленого ст. 1270 ЦКУ шестимісячного строку для подання заяви. Пропущення цього строку тягне наслідки, передбачені ст. 1272 ЦКУ, у тому числі щодо звернення до суду з позовною заявою про визначення додаткового строку для прийняття спадщини;

2) постійного проживання спадкоємця разом зі спадкодавцем на час відкриття спадщини (п. 3.21. глави 10 розділу II Порядку<sup>1</sup>), у разі якщо спадкоємець протягом 6 місяців, встановлених для прийняття спадщини, не заявив про відмову від неї;

3) малолітня, неповнолітня, недієздатна особа, а також особа, цивільна дієздатність якої обмежена, вважаються такими, що прийняли спадщину, крім випадків, коли згода на відмову від спадщини надана органом опіки та піклування (ч.2, 4 ст.1273 ЦКУ).

При зверненні спадкоємця у зв'язку з відкриттям спадщини нотаріус, серед іншого, вправі вимагати додаткові відомості щодо наявності/відсутності інших спадкоємців (осіб, які закликаються до спадкування) шляхом направлення запитів до уповноважених на те органів.

З огляду на те, що є труднощі в отриманні такої інформації на непідконтрольній Україні території, відомості про наявність/відсутність осіб, які постійно проживали, тобто були зареєстровані зі спадкодавцем на час відкриття спадщини, зазначаються спадкоємцями у відповідних заявах.

При цьому, нотаріус має роз'яснити спадкоємцям положення статті 27 Закону України «Про нотаріат» щодо відповідальності за подання неправдивих відомостей, а також наслідки прийняття спадщини іншими спадкоємцями (за згодою спадкоємців або через суд) з урахуванням норм статті 1280 ЦКУ, яка передбачає порядок перерозподілу спадщини.

**Документи, які підтверджують спадкування:** якщо відбувається спадкування за *заповітом* – копія заповіту. У період з 04.11.2014 по 31.07.2015 деякі нотаріуси продовжували посвідчувати заповіти на непідконтрольній території Луганської та Донецької областей, при цьому вони не мали можливості зареєструвати такий заповіт у Спадковому реєстрі, але вносили інформацію про використаний на заповіт бланк до Єдиного реєстру спеціальних бланків нотаріальних документів. У

<sup>1</sup> Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 №296/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12> (дата звернення 30.05.2018 р.)

такому випадку спадкоємцям необхідно в судовому порядку визнавати посвідчений заповіт дійсним; а якщо спадкування відбуватиметься *за законом* – копії документів, які підтверджують родинні відносини з померлим чи інші, які дають право на спадкування за законом. Наприклад, копії свідоцтва про народження та про шлюб (якщо спадкує після смерті когось зі своїх батьків дитина, яка через одруження змінила своє прізвище). Доказом родинних та інших відносин спадкоємців зі спадкодавцем є: свідоцтва органів реєстрації актів цивільного стану, повний витяг з реєстру актів цивільного стану громадян щодо актового запису, копії актових записів, копії рішень суду, що набрали законної сили, про встановлення факту родинних та інших відносин. Факт проживання спадкоємців однією сім'єю зі спадкодавцем підтверджується рішенням суду, яке набрало законної сили.

Нотаріус має з'ясувати коло осіб, які мають право на обов'язкову частку у спадщині, зокрема непрацездатність утриманця за віком може бути підтверджена паспортом, свідоцтвом про народження; непрацездатність за станом здоров'я – за пенсійним посвідченням або довідкою, виданою відповідним органом медико-соціальної експертизи.

Зазначимо, що документи, видані в **Автономній Республіці Крим та місті Севастополі** є недійсними з **27.04.2014** (набрання чинності Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»), а в **зоні проведення операції об'єднаних сил (Донецька та Луганська області)** – з **18.11.2014** (введення в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року).

### **Відкриття спадщини**

Згідно з підпунктом 1.1. пункту 1 глави 10 розділу II Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України 22.02.2012 № 296/5<sup>1</sup> (далі – Порядок), спадщина відкривається внаслідок смерті особи або оголошення її померлою.

За загальним правилом при зверненні спадкоємця у зв'язку з відкриттям спадщини нотаріус з'ясовує відомості стосовно факту смерті спадкодавця, часу і місця відкриття спадщини, кола спадкоємців, наявності заповіту, наявності спадкового майна, його складу та місцезнаходження, необхідність вжиття заходів щодо охорони спадкового майна.

<sup>1</sup> Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 №296/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12> (дата звернення 30.05.2018 р.).

### **Місце і час відкриття спадщини**

Відповідно до статті 1221 ЦКУ місцем відкриття спадщини є останнє місце проживання спадкодавця – померлого. Якщо місце проживання спадкодавця невідоме, місцем відкриття спадщини є місцезнаходження нерухомого майна або основної його частини, а за відсутності нерухомого майна – місцезнаходження основної частини рухомого майна.

Згідно з підпунктом 1.7 пункту 1 глави 10 розділу II Порядку часом відкриття спадщини є день смерті особи або день, з якого вона оголошується померлою. Рішення суду про оголошення фізичної особи померлою або про встановлення факту смерті особи в певний час не може бути прийнято нотаріусом на підтвердження факту смерті<sup>1</sup>.

В разі, коли спадкодавець мав кілька місць проживання, місцем відкриття спадщини вважається останнє місце реєстрації спадкодавця. Враховуючи вказане, пунктом 1.13. глави 10 розділу II Порядку передбачено, що місце відкриття спадщини підтверджується: довідкою житлово - експлуатаційної організації, довідкою правління житлово – будівельного кооперативу про реєстрацію (постійне місце проживання) спадкодавця; записом у будинковій книзі про реєстрацію (постійне місце проживання) спадкодавця, довідкою адресного бюро, довідкою військкомату про те, що спадкодавець до призову на військову службу проживав за відповідною адресою. В особливих випадках місце відкриття спадщини встановлюється законом *від 12.02.2015 р. № 189-VIII, який набув чинності 04.03.2015році*.

Чимало людей, залишилося на тимчасово неконтрольованій території, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження. Відсутній доступ у приватних нотаріусів до електронних реєстрів інформаційної системи Міністерства юстиції України унеможливорює оформлення спадкових прав та видачу свідоцтва про право на спадщину за українськими законами на такій території. На виконання наказу Головного управління юстиції у Донецькій області від 18.11.2014 №69/2 «Про переміщення Головного та територіальних управлінь юстиції, відділів державної виконавчої служби, відділів державної реєстрації актів цивільного стану, державних нотаріальних контор» з тимчасово неконтрольованої території, державні нотаріальні контори були перереєстровані на терито-

<sup>1</sup> Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: наказ Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12> (дата звернення 30.05.2018 р.).

рію, підконтрольну українській владі, але фактично перемістилися та виконують свої обов'язки не всі перереєстровані держнотконтори.

### **Місця відкриття спадщини, яка знаходиться на непідконтрольній Україні території**

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації права на спадкування» та статті 11-1<sup>1</sup> Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та статті 9-1<sup>2</sup> Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», якщо останнім місцем проживання спадкодавця є тимчасово окупована територія (АР Крим) або населений пункт, на території якого органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, затверджений рішенням Кабінету Міністрів України (зона АТО)<sup>3</sup> місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, зацікавлених в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів<sup>4</sup>. Як свідчить практика, інформація щодо останнього місця проживання спадкодавця на непідконтрольній Україні території вказується спадкоємцями у відповідних заявах про прийняття/відмову від прийняття спадщини тощо. При прийнятті відповідних заяв нотаріус повинен роз'яснити спадкоємцям положення статті 27 Закону України «Про нотаріат» щодо відповідальності за подання неправдивих відомостей.

Якщо місце проживання спадкодавця невідоме, а нерухоме майно або основна його частина, у разі відсутності нерухомого майна – основна частина рухомого майна знаходиться на окупованій території або в зоні проведення операції об'єднаних сил (далі ООС), місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлен-

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації права на спадкування: Закон України від 12.02.2015 № 189-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 16. ст.112.

<sup>2</sup> Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 № 1669-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 44. ст. 2040.

<sup>3</sup> Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2014 року № 1085-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80> (дата звернення 30.05.2018 р.) Вказаний перелік постійно оновлюється.

<sup>4</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації права на спадкування: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 16. ст.112.

ня щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, зацікавлених в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів<sup>1</sup>.

В разі, якщо особа яка померла, була зареєстрована, як внутрішньо переміщена особа на території, підконтрольній українській владі, право на спадщину оформляється за правилами, встановленими Цивільним кодексом України, тобто без урахування вимог ст. 9<sup>1</sup> Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції». В такому випадку останнім місцем проживання спадкодавця вважається місце реєстрації як внутрішньо переміщеної особи, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Після чого нотаріус, яким прийнята перша заява, заводить спадкову справу, яка підлягає реєстрації у Спадковому реєстрі в порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реєстрації деяких спадкових справ у Спадковому реєстрі» від 15.04.2015 № 210<sup>2</sup>. Відсутність/наявність заведених спадкових справ перевіряється за даними Спадкового реєстру. При наявності у спадковій справі всіх необхідних документів, кінцевою процедурою оформлення спадщини є видача свідоцтва про право на спадщину. *Довідки, видані органами та установами, діяльність яких є незаконною, є недійсними і не створюють правових наслідків.*

### **Документи, які необхідні для оформлення спадщини**

Процедура вступу в права спадкоємця передбачає, перш за все, підготовку всіх необхідних документів для оформлення спадщини (свідоцтво про смерть, паспорт, ідентифікаційний код, документи, які посвідчують спорідненість, документи на транспортні засоби, правовстановлюючі документи на нерухомість найчастіше перебувають у зоні ООС та інші).

В свою чергу, факт смерті спадкодавця нотаріус перевіряє шляхом витребування від спадкоємця свідоцтва про смерть, виданого органом державної реєстрації актів цивільного стану громадян (пункт 1 глави 10 розділу II Порядку).

<sup>1</sup> Внутрішньо переміщені особи опинились у складних життєвих ситуаціях. Однією із поширених проблем, з якою стикаються ВПО, є питання оформлення спадщини. URL: <http://www.zinkiv.org/vnutrishno-peremishheni-osobi-opinilis-u-skladnih-zhittyevih-situatsiyah-odniyeyu-iz-poshirenih-problem-z-yakoyu-stikayutsya-vpo-ye-pitannya-oformlennya-spadshhini/> (дата звернення 30.05.2018 р.)

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку реєстрації деяких спадкових справ у Спадковому реєстрі. Постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 210. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/210-2015-%D0%BF> (дата звернення 30.05.2018 р.)



У разі неможливості пред'явлення такого свідоцтва, нотаріус повинен витребувати від органу державної реєстрації актів цивільного стану копію актового запису про смерть спадкодавця або з Державного реєстру актів цивільного стану громадян повний витяг щодо актового запису про смерть. Для видачі свідоцтва про смерть необхідно подати до органів реєстрації актів цивільного стану на території України довідку з медичної установи про смерть спадкодавця на території АТО.

*Звертаємо увагу, що свідоцтва про смерть, видані органами, створеними в порядку, не передбаченому законодавством України на непідконтрольній території, є недійсними* (наприклад, ЛНР, ДНР тощо), тобто частина 3 статті 9 Закону України<sup>1</sup> не визнає документи, видані окупаційною владою в Криму та на територіях, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження.

Для отримання свідоцтва про смерть особи, яка померла на тимчасово окупованій території України, визначеної Верховною Радою України та Постановою Верховної Ради України<sup>2</sup>, слід: звернутися до будь – якого відділу державної реєстрації актів цивільного стану, в межах території, підконтрольної легітимній владі України та отримати письмову відмову, яка має бути використана при підготовці заяви до суду; подати до будь – якого суду (за межами вищезазначеної території, незалежно від місця проживання заявника) заяву про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, а разом з нею документи про сплату судового збору.

Заява про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана родичами померлого або їхніми представниками до суду за межами такої території України (стаття 257-1 ЦПК), в якій повинно бути зазначено: який факт заявник просить встановити та з якою метою; викладені докази, що підтверджують факт смерті (доказами у справі можуть бути пояснення заявників, свідків, письмові та усні докази, звуко - і відеозаписи, висновки експертів)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>2</sup> Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими. Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 № 254-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254-19> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>3</sup> Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України: Закон України від 04.02.2016 № 990-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 10. ст.107.

На підставі рішення суду родичі померлого звертаються до органу державної реєстрації актів цивільного стану для отримання свідоцтва про смерть.

Проведення зазначених дій здійснюється будь-яким відділом державної реєстрації актів цивільного стану, що знаходиться за межами непідконтрольної Україні території.

При оформленні спадщини на підставі свідоцтва про смерть, виданих за межами непідконтрольної Україні території, рекомендуємо також здійснювати перевірку їх дійсності за даними Державного реєстру актів цивільного стану громадян<sup>1</sup>.

Оскільки на теперішній час згідно зі статтею 46-1 Закону України «Про нотаріат» нотаріус під час вчинення нотаріальних дій обов'язково використовує відомості Державного реєстру актів цивільного стану громадян, то вказану інформацію нотаріус може одержати безпосередньо з цього реєстру.

Справи про встановлення факту смерті внутрішньо переміщених осіб невідкладно, з моменту надходження відповідної заяви до суду; під час розгляду спадкових справ обов'язково встановлюється факт переміщення особи та її реєстрація як внутрішньо переміщеної особи; місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна спадкоємців; документи, видані на тимчасово непідконтрольній державі Україні території, можуть визнаватися такими, що видані з порушенням допустимого джерела та порядку отримання<sup>2</sup>. Ухвалене судом рішення по даних справах підлягає негайному виконанню. Хоча рішення у справах про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України може бути оскаржене в загальному порядку, встановленому зазначеним Кодексом, оскарження рішення не зупиняє його виконання. Копія судового рішення видається особам, які брали участь у справі, негайно після проголошення такого рішення або невідкладно надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для державної реєстрації смерті особи.

Для отримання свідоцтва про смерть зацікавлена особа подає до будь-якого відділу державної реєстрації актів цивільного стану ко-

<sup>1</sup> Про нотаріат. Закон України від 01.09.1993 № 3425-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>2</sup> Соколов О.М. Процесуальний аспект спадкування внутрішньо переміщеними особами. *Порівняльно-аналітичне право*. №6. 2017. С.141-144. URL: [http://pap.in.ua/6\\_2017/41.pdf](http://pap.in.ua/6_2017/41.pdf) (дата звернення 30.05.2018 р.)

пію рішення суду про встановлення відповідного факту та паспорт громадянина України.

Повторне свідоцтво про смерть видається другому з подружжя та близьким родичам померлого (його дітям, у тому числі й усиновленим, братам і сестрам померлого, онукам, діду і бабі померлого як з боку батька, так і з боку матері) або особі, яка є спадкоємцем, якщо родинні стосунки або право на спадщину підтверджуються документально.

У разі неможливості пред'явлення спадкоємцями свідоцтва про смерть спадкодавця нотаріус повинен витребувати від органу державної реєстрації актів цивільного стану копію актового запису про смерть спадкодавця або повний витяг з Державного реєстру актів цивільного стану громадян щодо актового запису про смерть.

У разі, коли до відключення реєстрів на території АТО деякі спадкоємці встигли подати заяви про прийняття спадщини нотаріусу, діє правило, згідно з яким лише нотаріус, який відкрив спадкову справу, має видавати свідоцтво про право на спадщину. Проте спадкоємець має право звернутись до суду з позовною заявою про встановлення факту прийняття спадщини.

**При реалізації права вступу у спадкові права ВПО стикаються з проблемами**, коли нотаріус відмовляє видати свідоцтво про право на спадщину за законом на підставі того, що місце відкриття спадщини після смерті ВПО не встановлене, тому потрібно звернутися до суду у порядку цивільного провадження з заявою про встановлення факту, що місцем відкриття спадщини після смерті громадянина є підконтрольне місто в Україні (наприклад, м. Ужгород). До заяви необхідно додати підтверджуючі докази того, що смерть особи настала саме в м. Ужгороді, а саме: лікарське свідоцтво про смерть, медичну книжку, докази отримання пенсії у м. Ужгороді, довідку з місця роботи та ін., також постанову нотаріуса про відмову вчинити нотаріальну дію.

Прикладом ще однієї проблемної ситуації є відмова нотаріуса на підконтрольній території видати громадянці України свідоцтво про право на спадщину у зв'язку з тим, що спадкова справа була відкрита у м. Донецьку. У м. Донецьку брати зазначеної громадянки звернулися до цього ж нотаріуса (який відкрив спадкову справу) із заявою про відмову від спадщини. А нотаріус на підконтрольній території зазначила, що не має доступу до спадкових справ, які залишилися на тимчасово непідконтрольних територіях, а, відповідно, не може продовжувати дії у цій відкритій раніше справі і видати свідоцтво про

право на спадщину за законом, тому потрібно звернутися до суду з позовом до двох братів про визнання права власності на майно в порядку спадкування. До позову долучити підтверджуючі обставини справи документи та відмову нотаріуса про вчинення нотаріальних дій. Тобто наразі існує не вирішена на законодавчому рівні проблема, коли *спадкова справа була відкрита на непідконтрольній території і доступу до неї немає*. Діюче законодавство не передбачає механізму продовження ведення спадкової справи іншим нотаріусом на підконтрольній території у такому випадку. Тому єдиним кроком за такої ситуації є звернення до суду з позовом про визнання права власності<sup>1</sup>.

### **Оформлення спадщини на території Автономної Республіки Крим**

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII (далі – Закон №1207) обмежує оформлення спадщини на майно, яке знаходиться на території АРК, тим самим унеможливує оформлення права власності, подальше користування та розпорядження, а це прямо суперечить ст. 41 Конституції України, яка декларує право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. На користь власника також виступають норми Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ), ратифікованої Україною. Зокрема, у ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ гарантується право фізичним та юридичним особам мирно володіти своїм майном<sup>2</sup>.

Відповідно до норм українського законодавства оформити спадщину на території АРК є неможливим. Згідно зі статтею 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, є недійсним і не створює правових наслідків, оскільки будь-які органи, їх посадові

<sup>1</sup> Лісова Ю. Правова допомога внутрішньо переміщеним особам. Національна практика. Приклади правових консультацій; практичний посібник / Відп. ред. С. Марущенко; вступ. слова: А. Вишневського, Г. Христова. Київ: Логос, 2017. С. 54

<sup>2</sup> Здебський Олександр, Юровська Галина, ШАПОВАЛОВА Ольга. Проблемні питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб. *Мала Енциклопедія Нотаріуса*. № 1 (91), лютий, 2017. С. 120-121.

та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом.

Проте вступити в спадщину можна відповідно до норм законодавства Російської Федерації.

Можлива інша ситуація, якщо спадщина знаходиться на території України, а спадкодавець знаходився в АРК. В даному випадку спадкоємець не зможе розпоряджатись даним майном. Однак це не позбавляє права спадкоємця звернутись до суду за захистом свого порушеного права.

### **Оподаткування спадщини**

Дохід у вигляді вартості успадкованого майна, отриманого фізичною особою, яка має податкову адресу на території ВЕЗ «Крим», від фізичної особи-резидента, оподатковується податком на доходи фізичних осіб за ставкою 18 % та військовим збором – 1,5 %, оскільки відповідно до п. 5.3 ст. 5 Закону № 1636 фізична особа, яка має податкову адресу (місце проживання) на території ВЕЗ «Крим», прирівнюється з метою оподаткування до нерезидента.

Якщо фізична особа (спадкоємець) має податкову адресу на іншій території України і за правовим статусом є внутрішньо переміщеною особою та одночасно є членом сім'ї спадкодавця першого ступеня споріднення, то дохід у вигляді вартості успадкованого майна, отриманий такою особою, оподатковується податком на доходи фізичних осіб за нульовою ставкою. Водночас вказаний дохід звільняється від оподаткування військовим збором<sup>1</sup>.

### **Видача свідоцтва про спадщину**

Відповідно до статті 1296 частини 1 ЦК України спадкоємець, який прийняв спадщину, може одержати свідоцтво про право на спадщину<sup>2</sup>. Останнє не створює жодних нових прав у спадкоємців на майно, а лише підтверджує вже існуюче право на нього, бо право на спадкування у них виникає з моменту відкриття спадщини.

При видачі свідоцтва про право на спадщину за законом нотаріус перевіряє наявність підстав для закликання до спадкування за законом

<sup>1</sup> Лист ДФС від 01.11.2016 № 11497/П/99-99-13-02-03-14. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-fizichnih-osib/70151.html> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>2</sup> Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. ст.356.

осіб, які подали заяви про видачу свідоцтва (пп. 4.1 п. 4 гл. 10 розділу II Порядку). Доказом родинних та інших відносин зі спадкодавцем є: свідоцтва органів реєстрації актів цивільного стану; повний витяг з реєстру актів цивільного стану щодо актового запису; копії рішень суду, що набрали законної сили, про встановлення факту родинних та інших відносин.

У зв'язку з тим, що у нотаріусів виникають труднощі в отриманні додаткових відомостей, від уповноважених на те органів, з непідконтрольної Україні території, інформація щодо наявності/відсутності інших спадкоємців, які постійно проживали, тобто були зареєстровані зі спадкодавцем на час відкриття спадщини, зазначаються спадкоємцями у відповідних заявах<sup>1</sup>.

Свідоцтво про право на спадщину видається за наявності у спадковій справі всіх необхідних документів, в тому числі документів, що підтверджують право власності померлого на спадкове майно (наприклад, свідоцтва про право власності, державні акти про право власності на землю, договори дарування чи купівлі-продажу, свідоцтва про право на спадщину, тощо).

Свідоцтво про право на спадщину видається на підставі відповідної заяви спадкоємців, які прийняли спадщину, після закінчення шести місяців з дня відкриття спадщини, а у випадках, передбачених ч.2 ст. 1270 та ст. 1276, – не раніше зазначених у цих статтях строків, а саме:

1) ч.2 ст. 1270 ЦКУ – якщо виникнення у особи права на спадкування залежить від неприйняття спадщини або відмови від її прийняття іншими спадкоємцями, строк для прийняття нею спадщини встановлюється у три місяці з моменту неприйняття іншими спадкоємцями спадщини або відмови від її прийняття. Якщо строк, що залишився, менший як три місяці, він продовжується до трьох місяців;

2) ст. 1276 ЦКУ – якщо спадкоємець за заповітом або за законом помер після відкриття спадщини і не встиг її прийняти, право на прийняття належної йому частки спадщини, крім права на прийняття обов'язкової частки у спадщині, переходить до його спадкоємців (спадкова трансмісія). Право на прийняття спадщини у цьому випадку здійснюється на загальних підставах протягом строку, що залишився. Якщо строк, що залишився, менший як три місяці, він подовжується до трьох місяців.

<sup>1</sup> Оформлення спадкових прав на майно та особливості відчуження нерухомого майна, яке знаходиться на тимчасово не підконтрольній території та на тимчасово окупованій території України. URL: [http://krymsos.com/settlers/legal-issues/pereselentsi-iz-krimu/nedvizhimost/oformlennya-spadkovikh-prav-na-maino-ta-osoblivosti-vidchuzhennya-nerukhomogo-maina-yake-znakhoditsya-na-timchasovo-ne-pidkontrolnii-teritoriyi-ta-na-/\(дата звернення 30.05.2018 п.\)](http://krymsos.com/settlers/legal-issues/pereselentsi-iz-krimu/nedvizhimost/oformlennya-spadkovikh-prav-na-maino-ta-osoblivosti-vidchuzhennya-nerukhomogo-maina-yake-znakhoditsya-na-timchasovo-ne-pidkontrolnii-teritoriyi-ta-na-/(дата звернення 30.05.2018 п.))

Відповідно до статті 66 Закону України «Про нотаріат» свідоцтво про право на спадщину видається за місцем відкриття спадщини, тобто за місцем подання першої заяви, яке є також місцем знаходження спадкової справи (тим нотаріусом, якому подана заява, оскільки він завіз спадкову справу).

Слід зазначити, що нотаріуси з 01.02.2017 отримали безпосередній доступ до Державного реєстру актів цивільного стану громадян<sup>1</sup>.

У разі невідповідності інформації у поданих документах та за даними реєстру, або взагалі відсутності необхідних відомостей, нотаріус може направити до відділу державної реєстрації актів цивільного стану громадян письмовий запит щодо витребування копії актового запису цивільного стану.

Якщо один або кілька спадкоємців за законом позбавлені можливості подати документи, що підтверджують наявність підстав для закликання їх до спадкоємства за законом, вони можуть бути за письмовою згодою всіх інших спадкоємців, які прийняли спадщину і подали докази родинних, шлюбних чи інших відносин зі спадкодавцем, включені до свідоцтва про право на спадщину (пп. 4.5 п. 4 гл. 10 розділу II Порядку). У іншому випадку спадкоємець звертається до суду для підтвердження родинних відносин зі спадкодавцем.

Свідоцтво про право на спадщину являє собою окремий документ, що видається на ім'я всіх спадкоємців або, за їхнім бажанням, кожному окремо. Одержання свідоцтва про право на спадщину є загальним порядком оформлення спадкових прав. Свідоцтво про право на спадщину є обов'язковим, коли об'єктом спадкування є нерухоме майно, що підлягає обов'язковій державній реєстрації. Для підтвердження наявності спадкового майна, яке підлягає державній реєстрації, та місця його знаходження нотаріус вимагає подання відповідних документів<sup>2</sup>.

### **Місце зберігання спадкової справи, заведеної на підконтрольній території щодо спадщини, яка знаходиться на непідконтрольній Україні території**

Якщо спадкова справа була відкрита після 04.03.2015 з визначенням місця відкриття спадщини відповідно до статті 11-1 Зако-

<sup>1</sup> Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Наказ Міністерства юстиції України від 26.12.2016 № 3773/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1695-16> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>2</sup> Соколов О.М. Процесуальний аспект спадкування внутрішньо переміщеними особами. *Порівняльно-аналітичне право*. №6. 2017. С.141-144. URL: [http://par.in.ua/6\\_2017/41.pdf](http://par.in.ua/6_2017/41.pdf) (дата звернення 30.05.2018 р.).

ну України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», або статті 9-1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», місце відкриття спадщини змінити не можна, воно незмінне стосовно цієї спадкової справи, а, відповідно, й місце її зберігання.

Відповідно до статті 66 Закону України «Про нотаріат» видача свідоцтва про право на спадщину здійснюється нотаріусом за місцем відкриття спадщини. Тобто, після деокупації, наприклад, Автономної Республіки Крим, всі спадкові права щодо спадкових справ, відкритих відповідно до статті 11-1 спеціального Закону, будуть продовжувати оформлюватись там, де заведені.

Міністерство юстиції України намагалося врегулювати це питання своїм листом від 17.07.2014, де зазначено, що заява, передбачена підпунктом 2.1 пункту 2 глави 10 розділу II Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22.02.2012 № 296/5, може бути тимчасово прийнята будь-яким нотаріусом за місцем звернення спадкоємця, незалежно від місця відкриття спадщини. Заведена на підставі поданої заяви спадкова справа підлягає реєстрації відповідно до вимог підпункту 2.6 пункту 2 глави 10 розділу II Порядку. Після відновлення роботи установ нотаріату Донецької та Луганської областей вказані документи повинні бути передані за належністю приватному нотаріусу або до державної нотаріальної контори, до компетенції яких входить подальше ведення спадкової справи»<sup>1</sup>.

Інформація щодо місця зберігання спадкової справи<sup>2</sup> зазначається нотаріусом у Спадковому реєстрі у день заведення спадкової справи<sup>3</sup>. У разі передачі спадкової справи від одного нотаріуса до іншого, дані щодо зміни місця зберігання спадкової справи в обов'язковому порядку відображаються у Спадковому реєстрі.

<sup>1</sup> Щодо прийняття спадщини за місцем її відкриття на території Донецької та Луганської областей, де проводиться антитерористична операція. Лист Міністерства юстиції України від 17.07.2014 № 13.1-32/357. URL: <http://www.dt-kt.com/lyst-ministerstva-yustytysiji-ukrajiny-schodo-pryjnyattya-spadschyny-za-mistsem-jiji-vidkryttya-na-terytoriji-donetskoj-ita-luhanskoj-oblastej-vid-17-07-2014-r-13-1-32357/> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>2</sup> Положення про Спадковий реєстр. Наказ Міністерства юстиції України від 07.07.2011 № 1810/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/210-2015-%D0%BF> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку реєстрації деяких спадкових справ у Спадковому реєстрі. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 №210. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/210-2015-%D0%BF> (дата звернення 30.05.2018 р.).



Що стосується питання доступу до архівів нотаріальних документів, які залишилися на непідконтрольній Україні території, а також можливості їх передачі з указаних територій, то на законодавчому рівні воно залишається відкритим<sup>1</sup>.

#### 4.4. Захист права на житлове забезпечення внутрішньо переміщених осіб<sup>2</sup>

Внутрішньо переміщені особи (далі—ВПО) як правова категорія закріпилася в сучасній українській правничій науці загалом та науці права соціального забезпечення зокрема після прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. №1706, який був першим нормативно-правовим актом, що визначав їх правовий статус. Дійсно, проблема внутрішнього переміщення є новою для сучасної України і перебуває на вістрі актуальності серед науковців. Питання правового статусу, особливостей правового регулювання та шляхів вдосконалення є предметом багатьох наукових досліджень у різних галузях права, економіки, соціології тощо. Окремі аспекти з позиції права досліджували: Є.Микитенко<sup>3</sup>, О.Балакірева<sup>4</sup>, О. Фесенко<sup>5</sup>, М.Шумило<sup>6</sup>, С.Булеца, О.Котляр, Я.Лазур<sup>7</sup> та ін.

В той же час не є новою для дослідження ця категорія в світі. В межах міжнародно-правового співробітництва активно вивчається їх

<sup>1</sup> Закон України «Про нотаріат» від 01.09.1993 № 3425-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (дата звернення 30.05.2018 р.).

<sup>2</sup> **Басова І.С.**, аспірантка відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

<sup>3</sup> Микитенко Є. Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб: юрид. наук. електронний журнал. 2015. Вип. 4. URL: [http://www.lsej.org.ua/4\\_2015/48.pdf](http://www.lsej.org.ua/4_2015/48.pdf) (дата звернення: 14.03.2018).

<sup>4</sup> Балакірева О.М., Близнюк В.В., Бородіна О.М., Супрун Н.А. Вимушені переселенці та приймаючі громади: уроки для ефективної суспільної адаптації й інтеграції : наук. доп. / за ред. О.М. Балакіревої ; Київ: нац. акад. прав. наук України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2016. 140 с.

<sup>5</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Класичний приватний інститут. Запоріжжя, 2016. 254 с.

<sup>6</sup> Шумило М. Процедурно-організаційні правовідносини щодо припинення пенсійних виплат. Альманах права. Київ, 2016. Вип. 7. С. 409–413.

<sup>7</sup> Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти: монографія / за заг. ред. О.Я. Погача, М.В. Савчина, М.В. Менджул. Ужгородський нац. ун-т. Ужгород: «РІК-У», 2017. 348 с.

міжнародно-правове регулювання, вдосконалення міжнародно-правових норм та документів з питань ВПО. Важливу ланку в цьому займають питання нормативного-правового регулювання ВПО в національних державах та відповідності їх змісту міжнародно - правовим нормам, рівня ефективності та дієвості цих актів, вжиття заходів та винаходження шляхів подолання такого явища. Серед країн, які мають досвід врегулювання проблем, пов'язаних з масовим внутрішнім переміщенням населення можна назвати такі: Грузія, 1992-1993 рр., 2008 р. (Абхазія, Південна Осетія), кількість ВПО становила близько 257.989 осіб<sup>1</sup>, Азербайджан, 1991 р. (Нагорний Карабах) – 789 тис. осіб<sup>2</sup>, Молдова, 90-ті роки (Придністров'я) – 130 тис. мешканців<sup>3</sup>. Дослідження питань досвіду зарубіжних країн можна знайти в окремих працях: Л. Павлової<sup>4</sup>, О.З. Кхасраві<sup>5</sup>, А. Попок, А. Дяченко<sup>6</sup>, Г. Гудвін-Гілл<sup>7</sup>.

Згідно із статистичними даними Міністерства соціальної політики України<sup>8</sup>, станом на 22.01.2018 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської

<sup>1</sup> Дослідження намірів щодо реалізації довготривалих рішень: думки внутрішньо переміщених осіб в Грузії станом на 1 червня 2015 р. ( за даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців). URL: <http://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=55e575c24&skip=0&query=%D0%B2%D0%BD%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%B5%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0&coi=GEO> ( дата звернення: 14.03.2018).

<sup>2</sup> Наслідки військової агресії Арменії: статистична інформація. Міністерство оборони Азербайджанської республіки. URL: <http://mod.gov.az/ru/posledstviya-voennoj-agressii-armenii-statistika-412/> (дата звернення 14.03.2018).

<sup>3</sup> Горелова О., Шеларь Г. Издержки приднестровского конфликта и выгоды от его урегулирования. Молдавский Центр стратегических исследований и реформ. Кишинев, 2009. С.10 URL: <http://www.cisr-md.org/pdf/Report%20RUS%20Master%20Final%20vGS.pdf> (дата звернення: 14.03.2018).

<sup>4</sup> Павлова Л. Внеуставная деятельность УВКБ ООН: содействие защите перемещенных лиц. *Белорусский журнал международного права и международных отношений. Международное право*. 2000. № 5. URL: <http://evolutio.info/content/view/399/51/> (дата звернення 14.03.2018).

<sup>5</sup> Кхасрави О. Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку): дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. / Відкритий міжн. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 198 с.

<sup>6</sup> Попок А., Дяченко А. Визначення статусу біженців та внутрішньо переміщених осіб: зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*. Ужгород, 2017. Т. 5. С.111-116

<sup>7</sup> Гудвін-Гілл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл ; пер. с англ. А.В. Иванченкова, М.И. Левиной. Москва: ЮНИТИ, 1997. 648 с.

<sup>8</sup> Міністерство соціальної політики України: статистичні дані щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні станом на 22.01.2018 р. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/14678.html> (дата звернення: 14.01.2018).

державних адміністрацій, взято на облік 1 492 851 внутрішньо переміщених осіб. Останні є новим суб'єктом суспільних правовідносин та активними учасниками правовідносин в галузі пенсійного забезпечення, зайнятості, житлового забезпечення, соціальної допомоги, освіти. Реалізація ними прав та соціальний захист забезпечується та гарантується державою. Створена законодавча база визначила категоріальний апарат, підстави набуття та припинення правового статусу ВПО, їх права та обов'язки, гарантії соціального захисту, насамперед щодо оформлення, переоформлення, продовження соціальних виплат ВПО, отримання тимчасового житла, особливості і забезпечення їх соціальними та медичними послугами тощо. Серед нормативно-правових актів можна назвати такі: Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>1</sup> від 20.10.2014 р. № 1706, постанови Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб»<sup>2</sup> від 01.10.2014 р. № 509, «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»<sup>3</sup> від 01.10.2014 р. № 505, «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»<sup>4</sup> від 08.06.2016 р. № 365.

Наведені вище сфери, де суб'єкт правовідносин ВПО, є предметом наукових досліджень, проте найменш дослідженою сферою є житлове забезпечення ВПО. Саме питання захисту житлових прав ВПО підлягає детальному вивченню та є необхідність вдосконалення його правового регулювання.

Нагадаємо, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. (далі – Закон) *внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, інозе-*

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706 -VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page> (дата звернення 15.03.2018).

<sup>2</sup> Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014р. № 509. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF> (дата звернення 15.03.2018).

<sup>3</sup> Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2014 р. № 505. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення 15.03.2018).

<sup>4</sup> Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Каб. Міністрів України від 08.06.2014 р. № 365. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/para12#n12> (дата звернення 15.03.2018).

*мець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.*

Для того, щоб така особа стала суб'єктом права соціального забезпечення та реалізувала своє право на соціальний захист, необхідно набути відповідний правовий статус – внутрішньо переміщеної особи. Наявність останнього дозволяє реалізувати право на отримання адресної допомоги, тимчасового житла, відновлення або призначення соціальних допомог, насаперед, пенсій, отримати соціальні та медичні послуги на пільгових умовах тощо. У разі його порушення – скористатися конституційним правом на судовий захист. Окремі питання набуття правового статусу ВПО та особливості в процедурі обліку ВПО були предметом наукових досліджень В. Тимчака<sup>1</sup>, К. Крохмальової<sup>2</sup>, автора<sup>3</sup>.

Житлове забезпечення є однією з форм соціального захисту житлових прав ВПО. Процедурні правовідносини з реалізації житлових прав відіграють важливу роль при реалізації прав ВПО загалом. Конституційна дефініція визначає право кожного на житло. Останнє має забезпечуватись державою за допомогою створення умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Для соціально незахищеної категорії громадян, тих, хто потребує соціального захисту, реалізація цього права можлива шляхом отримання житла безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Відповідно до ст. 48 Конституції України<sup>4</sup> кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. А у випадку з ВПО це положення має особливе значення. Ст. 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимча-

<sup>1</sup> Тимчак В.В. Особливості процедури обліку внутрішньо переміщених осіб. *Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб* : матеріали міжнар. наук.-прак. конф. м.Ужгород, 20 квітня 2017 р. Ужгород, 2017. С.111-116.

<sup>2</sup> Крохмальова К. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. / Інст. держ. і права ім. Корецького. Київ, 2017. 210 с.

<sup>3</sup> Internally Displaced Persons and Their Legal Status: The Ukrainian Context . *JURIDICA INTERNATIONAL*. 2017. №. 26. P. 113-124.

<sup>4</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 15.03.2018).

сово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»<sup>1</sup> від 18.01.2018 р. № 2268 за фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуто відповідно до законів України.

Захист житлових прав ВПО – це передбачені законодавством права та гарантії, за допомогою яких останні можуть реалізувати права в галузі житлового забезпечення. Правовідносини з реалізації права на житлове забезпечення в цьому випадку мають соціально-забезпечувальний характер та виникають між ВПО як суб'єктом права соціального захисту та державними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, відповідно до їх повноважень, з приводу об'єкта – житла (житлового фонду).

Звертаючись до питання соціального захисту в частині житлового забезпечення як загальної категорії та кола житлових прав і гарантій, яким він охоплюється, можна констатувати, що для ВПО такий захист має певні особливості. Поміж визначених конституційних прав для людини і громадянина України в галузі житлового забезпечення є окрема категорія житлових прав, які передбачені виключно для ВПО. Йдеться про: 1) право на безоплатне тимчасове проживання за умови сплати вартості комунальних послуг; 2) право на придбання житла у багатоквартирних будинках за власний рахунок на пільгових умовах; 3) право на будівництво житла в селі з наданням довгострокових кредитів. Окреме місце займають житлові програми загальнодержавного та місцевого значення.

Серед виключних прав, пов'язаних з реалізацією ВПО права на житло можна виділити: право на достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, місця тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля; на створення належних умов для постійного чи тимчасового проживання; право на переміщення рухомого майна ВПО; право на отримання грошових виплат, що повністю або частково покривають виплати на про-

<sup>1</sup> Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення 19.03.2018).

живання; 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)<sup>1</sup>.

Зупинимось на дослідженні таких питань захисту житлових прав ВПО: 1) безоплатне тимчасове проживання за умови сплати вартості комунальних послуг; 2) придбання житла у багатоквартирних будинках за власний рахунок на пільгових умовах; 3) будівництво житла в селі з наданням довгострокових кредитів.

*1. Право на безоплатне тимчасове проживання за умови сплати вартості комунальних послуг.*

Реалізація права на безоплатне тимчасове проживання за умови сплати вартості комунальних послуг як складова захисту житлових прав є виключним правом, передбаченим законодавцем для ВПО. Ця норма є новою для права соціального захисту осіб загалом та захисту прав і свобод ВПО зокрема. Жоден нормативний акт в галузі захисту соціальних прав не містить схожих за змістом положень.

Так, ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО надається право на отримання у безоплатне користування житла для тимчасового проживання (за умови оплати ними вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік ВПО; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено. Вартість комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) вираховується відповідно до тарифів на такі послуги та товари для населення.

Суб'єктом правовідносин з реалізації цього права є ВПО, в тому числі ВПО – багатодітні родини, інваліди, особи похилого віку. Питання ВПО як окремого суб'єкта права соціального захисту та його особливостей було предметом дослідження автора<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706 -VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page> (дата звернення 19.03.2018).

<sup>2</sup> Басова І. Внутрішньо переміщені особи в Україні – нова правова категорія у науці права соціального забезпечення. *Юридичні факти в системі правового регулювання*: матер. VI міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 26 лист. 2015 р.). Київ, 2015. С.117-123.

Суб'єктами, що сприяють та забезпечують реалізацію наданого ВПО житлового права є органи державної влади, центральні та місцеві органи виконавчої влади, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій з питань соціального захисту населення, власники (балансоутримувачі) майна, що використовується ВПО для тимчасового проживання, громадські та волонтерські організації в межах наданих повноважень. Колом повноважень органів державної влади в галузі забезпечення реалізації ВПО житлових прав охоплюється: надання інформації ВПО про можливі місця і умови для тимчасового проживання/перебування ВПО з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, інших юридичних та фізичних осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях; надання у тимчасове користування ВПО житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг; встановлення ВПО право на отримання комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення; отримання у безстрокове користування жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду, призначених для постійного проживання; надання житла дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самостійно залишили місце проживання у зв'язку з обставинами, визначеними Законом<sup>1</sup>.

Викладене на перший погляд видається зрозумілим та достатньо логічним, проте найбільша складність проявляється в механізмі реалізації цих норм, тобто у виникненні процедурних правовідносин та доведенні їх до логічного завершення, а саме – отриманні житла ВПО на вказаних умовах. Так, початком виникнення правовідносин із зазначених питань є звернення ВПО (яка набула правового статусу відповідно до норм законодавства) до відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування із заявою про отримання безоплатно житла для тимчасового проживання за умови сплати вартості комунальних послуг.

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706 -VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page> (дата звернення 19.03.2018).

Об'єктом цих правовідносин, згідно із Законом, є *житлові приміщення або соціальне житло, придатне для тимчасового проживання*. Розберемось у категоріальному апараті.

Відповідно до ст. 4 Житлового кодексу Українського РСР<sup>1</sup> від 30.06.1983 р. № 5464 житловий фонд складається з: 1) *державного житлового фонду* (жилі будинки і жилі приміщення в інших будівлях, що належать державі); 2) *громадського житлового фонду* (жилі будинки і жилі приміщення в інших будівлях, що належать кооперативним організаціям, їх об'єднанням, профспілковим та іншим громадським організаціям); 3) *приватного житлового фонду* (жилі будинки (частини будинків), квартири, що належать громадянам на праві приватної власності); 4) *соціального призначення* (квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, а також жилі приміщення в інших будівлях усіх форм власності, що надаються громадянам, які відповідно до закону потребують соціального захисту). Звертаючись до положень ст. 1 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»<sup>2</sup> від 12.01.2006 р. № 3334 (далі – Закон) соціальне житло – житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк. Де житловий фонд соціального призначення – сукупність соціального житла, що надається громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту. Користування соціальним житлом є платним. Плата за соціальне житло складається з плати, яка вноситься безпосередньо наймачем, та державної допомоги, що надається відповідно до закону.

У свою чергу до житла з житлового фонду соціального призначення Закон відносить: *квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки*, які надаються громадянам у порядку черги на одержання соціального житла та *жилі приміщення у соціальних гуртожитках*, які надаються громадянам на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання. Викладене свідчить про те, що право на отримання такого житла можливе в порядку черги на одержання

<sup>1</sup> Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5464-10> (19.03.2018)

<sup>2</sup> Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12.01. 2006 р. 3334-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3334-15> (дата звернення 19.03.2018).



соціального житла та за умови перебування на соціальному квартирному обліку. Тобто виходить, що на момент звернення до органів державної влади з питання отримання такого соціального житла ВПО має перебувати в черзі та на квартирному обліку. Проте у випадку з ВПО це положення відіграє неабияку роль, бо не всі переміщені особи перебувають на такому обліку. Зважаючи на підстави, які спричиняють масове вимушене переміщення та необхідність миттєвого реагування на їх вирішення, вважаємо, що має бути створений окремий резервний житловий фонд для категорії ВПО, та, у зв'язку з цим, змінено механізм отримання такого житла. Насамперед, отримати це житло може будь-яка ВПО, незалежно від перебування в житловій черзі, окрім тих, що мають у власності житло за межами проведення АТО, заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (далі – заходи із забезпечення національної безпеки і оборони).

Навіть якщо ми припустимо, що ВПО, яка до тимчасової окупації окремих районів Луганської та Донецької областей перебувала на соціальному квартирному обліку, отримати житло в позачерговому порядку остання не зможе. Оскільки до суб'єктного складу осіб, що мають право на позачергове або першочергове отримання квартири або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення ст. ст. 11, 12 Закону не включений такий суб'єкт, як ВПО. У зв'язку з викладеним, вважаємо за доцільне включити в перелік категорій осіб, що мають право на позачергове або першочергове отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення, ВПО – багатодітних родин, ВПО – інвалідів та родини ВПО, в яких є інваліди, ВПО – учасників АТО, родин учасників АТО, вдов учасників АТО, учасників здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони. А також спростити процедуру постановки на квартирний соціальний облік для вищевказаної категорії громадян.

В цьому слушною є законодавча ініціатива щодо врегулювання питання надання права взяття на соціальний квартирний облік ВПО з інвалідністю. У запропонованому проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України», «Про житловий фонд соціального призначення»<sup>1</sup> від 17.11.2017 р. реєстр. № 7304 здійснено роз-

<sup>1</sup> Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»: проект Закону України від 01.12.2017 р. № 7304. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63048](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63048) (дата звернення 22.03.2018).

ширення вимог щодо соціального житла, насамперед, останнє має відповідати будівельним нормам, стандартам і правилам стосовно доступності маломобільних груп населення; пропонується також передбачити, що ВПО користуються правом взяття їх на соціальний квартирний облік, якщо їх житло зруйноване чи стало непридатним для проживання внаслідок проведення АТО. При цьому вказано, що під час визначення середньомісячного сукупного доходу не повинна враховуватися вартість майнових прав чи прав власності ВПО з інвалідністю та членів їх сімей на нерухоме майно, що розміщене на тимчасово окупованій території, в населених пунктах, які розташовані на лінії зіткнення або на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, а також на майно, яке зруйноване або стало непридатним для проживання внаслідок проведення АТО. За висновком Головного науково-експертного управління щодо викладеного, останнє має декларативний характер, адже таке майно знаходиться на окупованих територіях. З цим не можна погодитись, оскільки з'ясувати об'єктивну картину пошкодженого чи зруйнованого житла складно. Враховувати також необхідно і фактор можливих зловживань з боку осіб, що мають на меті отримати житло. Йдеться про те, що особа, маючи у власності житло на тимчасово окупованій території Луганської або Донецької областей, на території лінії розмежування, а також проживаючи в ньому, набуває правового статусу ВПО, умисно надає інформацію про нібито зруйноване житло, та, відповідно, в окремому порядку стає на соціальний житловий облік, а в майбутньому отримує житло.

*Окрему категорію становлять житлові приміщення, придатні для тимчасового проживання, отримання у користування якими здійснюється на безоплатній основі.*

Житлові приміщення, придатні для тимчасового проживання, складають фонд житла для такого проживання. Вони мають відповідати санітарним та технічним нормам, з розрахунку 6 кв. метрів на одну особу. Виникають такі фонди з моменту звернення осіб до відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування із заявою про отримання житла для тимчасового проживання, а завершуються укладенням договору найму з уповноваженою особою та отриманням ордеру. Ордер та договір найму є підставою для вселення в житлове приміщення з фондів житла для тимчасового проживання і для користування таким житлом на договірних умовах. Строк проживання рахується з дати підписання договору найму.

Відповідно до ст. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання»<sup>1</sup> від 31.03.2004 р. № 422 (далі – Постанова) останній складається з: збудованого нового житла; реконструйованих наявних житлових будинків та гуртожитків; переобладнаних нежитлових будинків у житлові; переданого житла у комунальну власність; придбаного житла.

Підставами для отримання такого житла Постанова називає: 1) відсутність або втрата житла внаслідок звернення стягнення на житлові приміщення, що були придбані громадянином за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного приміщення; 2) аварійний стан житлового приміщення, що унеможливує проживання в ньому; 3) стихійне лихо, що спричинило руйнування або пошкодження житла; 4) обставини, які загрожують стану та безпеці відповідного житлового приміщення. Суб'єктний склад визначається громадянами України та біженцями. Тобто, ґрунтуючись на підставах вказаної норми, ВПО як суб'єкт права соціального захисту фактично не має права на отримання цієї категорії житла. Проте, якщо виходити з того, що обставинами, які загрожують стану та безпеці відповідного житлового приміщення є проведення АТО, заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, збройні протистояння на території знаходження відповідного житла, або є реальна загроза в їх настанні, підстава є цілком достатньою. Тому вважаємо за доцільне ст. 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» від 31.03.2004 р. № 422 у частині викладення «інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного житлового приміщення» змістовно доповнити: «інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного житлового приміщення обставинами, в тому числі внаслідок проведення АТО, учасників здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, збройних

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: постанова Каб. Міністрів України від 31.03.2004 р. № 422. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF> (дата звернення 20.03.2018).

протистоянь на території знаходження відповідного житла, або реальної загрози в їх настанні». Доцільним також вважаємо розширити суб'єктний склад осіб, що мають право на отримання такого житла, додавши ВПО. А до переліку кола осіб, які мають першочергове право на забезпечення житловим приміщенням з фондів житла для тимчасового проживання включити ВПО – осіб з інвалідністю, родини ВПО, багатодітні родини ВПО, малозабезпечені родини ВПО, вдов учасників АТО та учасників здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони. Крім того, вважаємо, що перелік вказаних вище категорій житла варто доповнити такою, як модульні містечка.

Цікавою законодавчою ініціативою є вдосконалення питання щодо забезпечення прав і свобод ВПО в частині захисту житлових прав студентів. Йдеться про внесений на розгляд законопроект «Про внесення змін до Закону України» «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо захисту житлових прав студентів»<sup>1</sup> від 27.02.2017 року реєстр № 6142. Пропонується передбачити можливість для студентів, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень та мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, у момент зняття з реєстрації одночасно зареєструватися у цьому ж органі реєстрації за адресою покинутого або залишеного відповідно до ст. 1 цього Закону місця свого проживання та отримати довідку про взяття на облік ВПО у випадку, якщо не бажають повернутися до попереднього місця проживання через обставини, зазначені у ст. 1 цього Закону. А гуртожитки, в яких вони були зареєстровані під час навчання, визначити місцем їхнього тимчасового проживання протягом шести місяців з моменту закінчення відповідного навчального закладу.

Зазначене має право на існування, проте, погоджуючись з висновком Головного науково-експертного управління, такі зміни потребують узгодження з положеннями ч. 1 ст. 132 Житлового кодексу Української РСР, яким визначається, що особи, які навчались у навчальних закладах і вибули з них, підлягають виселенню, без надання іншого жилого приміщення, з гуртожитку, який їм було надано у зв'язку з роботою чи навчанням, а також комплексного оновлення підзаконної нормативно-правової бази та здійснення низки практичних заходів.

<sup>1</sup> Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо захисту житлових прав студентів: проект Закону України від 27.02.2017 р. № 6142. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61244](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61244) (дата звернення 22.03.2018).

Викладене свідчить, що визначивши такий спосіб захисту житлових прав ВПО – можливість отримання у безоплатне користування для тимчасового проживання житла за умови сплати вартості житлово-комунальних послуг, не було враховано термінологічні та процедурні особливості вже існуючих процедурних правовідносин з питань реалізації громадянами прав на житлове забезпечення. Питання захисту житлових прав ВПО досліджувалося О.Фесенко<sup>1</sup>.

*Захист житлових прав ВПО можливий також шляхом отримання у безстрокове користування жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фондів, призначених для постійного проживання.* Відповідно до Постанови Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних спілок «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР»<sup>2</sup> від 11.12.1984 р. № 470 (далі – Постанова) підставою такого отримання є перебування ВПО на обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов. За загальним правилом, визначеним Постановою, жилі приміщення надаються громадянам, які потребують поліпшення житлових умов, постійно проживають у даному населеному пункті, у вигляді окремої квартири на сім'ю. Квартирний облік здійснюється за місцем проживання громадян у виконавчому комітеті районної, міської, районної в місті, селищної, сільської Рад народних депутатів. Проте, у зв'язку з появою нового суб'єкта права соціального захисту – ВПО, законодавцем внесено зміни до механізму отримання такого житла. Йдеться про спрощення його процедури та розширення суб'єктного складу. Так, до переліку осіб, що потребують поліпшення житлових умов, включено ВПО з числа інвалідів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих, відповідно до визначених у п.п. 11–14 ч.2 ст. 7, абз. 4–8, 16–20 п.2 ст. 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 року №3551. Це: військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордон-

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис... канд. юр. наук: 12.00.07/ Класичний приватний інститут. Запоріжжя, 2016. 254 с.

<sup>2</sup> Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР: постанова Ради Мін. УРСР і Укр. Респ. Ради проф. спілок від 11.12.1984 р. № 470. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/470-84-%D0%BF> (дата звернення 20.03.2018).

ної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, особи рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення АТО центрального органу виконавчої влади; особи, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення у складі добровольчих формувань; особи, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення АТО (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність) та стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час забезпечення проведення АТО (у тому числі волонтерської діяльності), перебуваючи безпосередньо в районах АТО у період її проведення, учасники здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 грудня 1984 р. № 470 і Кабінету Міністрів України» від 29 січня 2003 р. № 117 від 23.11.2016 р. № 861<sup>1</sup> (далі – Постанова) спрощено механізм постановки на облік вищевказаних категорій осіб з числа ВПО. Так, відповідно до п. 1 Постанови останні беруться на квартирний облік в будь-якому населеному пункті за їх бажанням в межах території обслуговування органу соціального захисту населення, в якому вони перебувають на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО. Члени сім'ї інваліда війни, які мають довідку про взяття на облік ВПО (видану згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509), беруться на квартирний облік разом з ним незалежно від місця перебування на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО. Це, безперечно, є позитивним кроком на шляху формування державної політики з питань захисту житлових прав ВПО.

Певним досягненням у вирішенні житлового питання є будівництво окремого житла для ВПО, як, наприклад, будівництво житлового комплексу для переміщених осіб, розрахованого на 500 квартир, та прагнення розвивати вказану галузь, але, це може стати причиною

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до постанов Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 грудня 1984 р. № 470 і Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. № 117: постанова Каб. Міністрів України від 23.11.2016 р. № 861. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/861-2016-%D0%BF> ( дата звернення 20.03.2018).

соціального конфлікту. Бо поряд з ВПО, які безперечно потребують допомоги з боку держави, в українському суспільстві існує інша категорія – інваліди, чорнобильці, матері-героїні, які також потребують житла. Винятком із цього не є і звичайні громадяни, які перебувають у багаторічних житлових чергах. Квартирні черги на отримання соціального житла та житла для тимчасового проживання рахуються тисячами, у складі яких є й інші категорії громадян, що потребують особливого соціального захисту. Надаючи привілеї з цього питання ВПО, можна зіткнутися з конфліктом інтересів з боку інших соціально незахищених категорій громадян. До того ж, низький рівень будівництва соціального житла, не в змозі на сьогодні забезпечити житловою площею всіх нужденних.

Більше того, частина ВПО, які загалом належать до соціально незахищеної категорії (ВПО особи з інвалідністю, ВПО багатодітні родини, пенсіонери), що отримали житло для тимчасового проживання за умови сплати житлово-комунальних послуг не мають можливості відразу сплачувати комунальні послуги. Тому вважаємо за можливе передбачити для них часткову сплату комунальних послуг або звільнити від неї на певний строк.

У зв'язку із забюрократизованістю та недосконалістю механізму реалізації ВПО своїх житлових прав, останні потрапляють у замкнуте коло, здебільшого без перспектив їх завершення, що спонукає більшість ВПО самостійно вирішувати житлові проблеми. За даними внутрішніх досліджень<sup>1</sup> станом на вересень 2016 року, 95,5% ВПО проживають в орендованих квартирах. Тобто 0,5 % забезпечуються державою шляхом розміщення останніх в санаторно-курортних і оздоровчих закладах, установах соціального захисту, гуртожитках, готелях, спеціально побудованих модульних містечках.

Приклади з вирішення житлових проблем ВПО наводить О. Фесенко.

За її дослідженням, Львівська облдержадміністрація розробляє проект забезпечення житлом ВПО шляхом завершення недобудов та включення переміщених осіб до програми «Власний дім» (індивідуальне житлове будівництво на селі), Ужгородська рада передала в позичку будівлю котельні під будівництво житла для ВПО, що фінансуватиметься житлово-будівельним кооперативом самостійно, в ок-

<sup>1</sup> Шевченко І. Квартирне питання переселенців: два роки митарств. Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/society/1508883-kvartirne-pitannya-pereselentsiv-dva-roki-mitarstv.html> (21.03.2018).

ремних містах проводять ремонти та реконструкції окремих об'єктів комунальної власності, які придатні для проживання ВПО (із залученням благодійних коштів, спільного проекту Європейського Союзу, Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» та місцевого бюджету). Іншим заходом вирішення житлових проблем ВПО стало створення «модульних містечок». За сприяння уряду Німеччини (гуманітарна програма GIZ) в Україні побудовано 7 таких транзитних містечок: у Запоріжжі, Кам'янському, Дніпрі, Кривому Розі, Нікополі, Павлограді, Харкові<sup>1</sup>. Існує також позитивна практика виділення ВПО відсотку житла, що розподіляється вищими навчальними закладами, державними підприємствами, установами, організаціями. Наприклад, при розподілі житла Інститутом держави і права ім. В.М. Корецького НАН України у 2017 році для ВПО було виділено 6% від загальної кількості розподіленого житла.

*2. Придбання житла у багатоквартирних будинках за власний рахунок на пільгових умовах.*

Новим в галузі захисту житлових прав ВПО стало включення останніх як окремого суб'єкта права соціального забезпечення до категорії осіб, яким надається можливість реалізації своїх житлових прав шляхом придбання житла у багатоквартирних будинках за власний рахунок на пільгових умовах. Так, Законом України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва»<sup>2</sup> від 25.12.2008 р. №800 та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом»<sup>3</sup> від 11.02.2009 р. № 140 (далі – Порядок) визначений механізм та умови отримання такого житла.

Суб'єктами процедурних правовідносин з набуття права на придбання житла на вказаних умовах, відповідно до п. 1 Порядку, є:

1) громадяни, які перебувають на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, та члени їх сімей, які перебувають на такому обліку;

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Класичний приватний інститут. Запоріжжя, 2016. 254 с.

<sup>2</sup> Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25.12.2008 р. № 800-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/800-17> (дата звернення 20.03.2018).

<sup>3</sup> Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом: постанова Каб. Міністрів України від 11.02.2009 р. № 140. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF> ( дата звернення 20.03.2018).



2) громадяни, у яких відсутня на праві власності житлова площа, та члени їх сімей, у яких відсутня на праві власності житлова площа;

3) громадяни, які мають у власності житлову площу, що не перевищує 13,65 кв. метра, та члени їх сімей, які мають у власності житлову площу, що не перевищує 13,65 кв. метра на одну особу;

4) учасники АТО та прирівняні до них особи, відповідно до п.п. 19, 20 ч.1 ст. 6 та абз. 4 п. 1 ст. 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 року №3551;

5) ВПО.

Для реалізації останніми цього права необхідно: 1) набуття правового статусу ВПО відповідно до вимог громадян, відомості про яких відповідно до вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706); 2) відсутність у власності іншої житлової нерухомості крім тієї, що розташована на території, визначеній тимчасово окупованою територією відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>1</sup> від 15.04.2014 р. № 1207, та на території населених пунктів, зазначених у переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення»<sup>2</sup> від 07.11.2014 р. № 1085; 3) середньомісячний грошовий дохід зазначених категорій громадян (заробітна плата, пенсія, соціальна та матеріальна допомога, стипендія та інші соціальні виплати, дохід від підприємницької, наукової, викладацької, творчої діяльності та іншої незалежної професійної діяльності, усі види винагород, грошове забезпечення військовослужбовців, дивіденди, відсотки, роялті, дохід від відчуження цінних

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення 20.03.2018).

<sup>2</sup> Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: розпорядження Каб. Міністрів України від 07.11.2014 р. № 1085. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80> (дата звернення 20.03.2018).

паперів і корпоративних прав) разом із доходом членів їх сімей із розрахунку на одну особу не повинен перевищувати п'ятикратного розміру середньомісячної заробітної плати у відповідному регіоні, розрахованого згідно з даними Держстату.

Суб'єктами, що сприяють та забезпечують реалізацію останніми права на придбання житла на пільгових умовах, є: уповноважений банк, з яким укладаються договори про співпрацю щодо відкриття та обслуговування поточних рахунків громадян для надання державної підтримки та забудовник, в яких обов'язково передбачається умова стосовно безспірного списання виконавцем з поточного рахунка громадянина коштів для будівництва (придбання) доступного житла та забудовник (замовники, управителі, продавці), з яким укладається договір про резервування житлової площі та/або договір про сприяння у будівництві, а також договір про будівництво (придбання) доступного житла.

Об'єктом цих процедурних правовідносин є житло. Розмір нормативної площі, з розрахунку якої надається державна підтримка, становить 21 кв. метр загальної площі житла на одну особу та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю.

Реалізація ВПО, учасниками АТО та прирівняними до них особами цього права можлива шляхом: будівництва (придбання) житлової площі, сплати та /або отримання пільгового іпотечного житлового кредиту.

Будівництво (придбання) житлової площі можливе за рахунок сплати державою 50 % вартості житла, а 50 % відсотків вартості цієї нормативної площі вносить громадянин на свій поточний рахунок, відкритий в уповноваженому банку.

Отримання пільгового іпотечного житлового кредиту для вказаної категорії громадян можливе на строк до 30 років, за відсотковою ставкою фінансування у розмірі 7 відсотків річних вартості будівництва (придбання) доступного житла. Відсоткова ставка фінансування за кредитами на будівництво (придбання) доступного житла, що надаються уповноваженими банками, встановлюється у розмірі облікової ставки Національного банку України плюс 2 відсотки.

Таким чином, включення ВПО, учасників АТО та прирівняних до них осіб як категорії суб'єктів, які мають права на придбання житла на пільгових умовах, є позитивним кроком на шляху захисту прав і свобод ВПО в Україні. В середньому доступні умови та визначений механізм реалізації наданого ним права сприяє виникненню процедур-

них правовідносин. Проте відсутність достатньої кількості вільного чи новозбудованого житла, з розрахунку на чисельність нужденних з категорії ВПО та учасників АТО, загальмовує цей процес, що не в повній мірі захищає останніх.

### 3. Будівництво житла в селі з наданням довгострокових кредитів.

Ще одним видом захисту житлових прав ВПО є передбачення законодавцем права на будівництво житла в селі з наданням довгострокових кредитів. Останнє гарантується Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі»<sup>1</sup> від 05.10.1998 р. № 1597. Нею визначені умови, особливості суб'єктного складу, механізм отримання довгострокових кредитів індивідуальними забудовниками житла на селі. Об'єктом є житло, яке буде збудовано або добудовано, що територіально знаходиться в сільській місцевості. До суб'єктів, яким надається таке право, законодавець відносить:

1) *громадян України, які постійно проживають* (або переселилися для постійного проживання), будують об'єкти кредитування в сільській місцевості та працюють в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях сільського господарства, в особистих селянських господарствах, інших господарських формуваннях, що функціонують у сільській місцевості, соціальній сфері села, а також на підприємствах, в установах та організаціях переробних і обслуговуючих галузей агропромислового комплексу, навчальних закладах, закладах культури та охорони здоров'я, розташованих у межах району;

2) *категорії учасників АТО та прирівняних до них осіб, учасники ЗЗНБОВСЗАРФ*, відповідно до п.п. 19, 20 ч.1 ст. 6 та абз. 4 п. 1 ст. 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551 (індивідуальний забудовник).

3) *ВПО, що набули правового статусу відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»* від 20.10.2014 року №1706 (індивідуальний забудовник).

Часовий проміжок, на який передбачено кредитування, визначається 20-ма роками для індивідуального забудовника та до 30-ти років – молодим сім'ям (подружжя, в якому вік чоловіка та дружини

<sup>1</sup> Про затвердження Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі: постанова Каб. Міністрів України від 05.10.1998 р. № 1597. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1597-98-%D0%BF> (дата звернення 20.03.2018).

не перевищує 35 років) або неповним сім'ям (мати(батько) віком до 35 років) з внесенням за користування ним плати у розмірі трьох відсотків річних<sup>1</sup>. В той же час позичальники, які мають трьох і більше дітей; військовослужбовці, подружжя, в якому чоловік або дружина є військовослужбовцем (з початку і до закінчення особливого періоду); резервісти та військовозобов'язані, подружжя, в якому чоловік або дружина є резервістом чи військовозобов'язаним (з моменту призову під час мобілізації і до закінчення проходження військової служби в особливий період) звільняються від сплати відсотків за користування пільговим кредитом протягом дії кредитного договору.

Важливого значення набуває також положення щодо права першочергового пріоритетного кредиту на вказаних умовах. Останнє надається індивідуальним забудовникам для завершення раніше розпочатого будівництва та молодим спеціалістам, які працюють на підприємствах, в установах та організаціях, а також ВПО та учасникам АТО, прирівняним до них особам, учасникам здійснення заходів з національної безпеки та оборони.

Вважаємо, що до категорії захисту житлових прав ВПО як суміжну можна віднести *право на щомісячну адресну допомогу ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг*.

Як раніше зазначалося, категорія ВПО не є новою для дослідження в світі. В межах міжнародно-правового співробітництва активно вивчається питання міжнародно-правового регулювання, вдосконалення міжнародно-правових норм та документів з питань ВПО. Важливого значення для формування державної політики в галузі захисту прав і свобод ВПО загалом та захисту житлових прав зокрема відіграє вивчення досвіду країн, які стикались з проблемою масового внутрішнього переміщення. Цінним для сучасної науки можна вважати досвід Грузії, Азербайджану, Вірменії, Сербії, Кіпру, Колумбії і Молдови. Зупинимось на прикладі Грузії та Сербії.

Найбільш ґрунтовним та ефективним на шляху нормативно-правового регулювання проблем ВПО, на нашу думку, є досвід Грузії. Збройні конфлікти, що відбувалися на території Грузії впродовж 1992–2008 рр., змусили сотні тисяч людей залишити домівки, нажиті майно та переміститися для проживання на інші території в межах країни. Від-

<sup>1</sup> Про затвердження Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі: постанова Каб. Міністрів України від 05.10.1998 р. № 1597. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1597-98-%D0%BF> (дата звернення 21.03.2018).

повідно до статистичної інформації Інституту соціальних досліджень та аналізу Управління Верховного комісара ООН у справах біженців<sup>1</sup>, станом на 01.06.2015 р. на території Грузії проживали 257 989 ВПО, в тому числі 223 715 осіб з Абхазії та 34 274 з Південної Осетії.

Першочергово варто зазначити, що грузинський законодавець визнає існування такого суб'єкта суспільних правовідносин, як внутрішньо переміщена особа (*Законом Грузії «Про осіб, які вимушено переселилися з окупованих територій Грузії, – вимушених переселенцях»<sup>2</sup> від 06.02.2014 року №1982 (далі – Закон) використовується термінологічне позначення «вимушені переселенці» (далі–ВП)*). Законом надається визначення ВП, підстави та порядок надання, а також припинення або відновлення їх правового статусу, містяться норми, що визначають правові, економічні, соціальні гарантії, його права та обов'язки, враховані питання повернення переміщених осіб в місця постійного проживання та їх реінтеграція.

Захист житлових прав ВП вбачається у передбаченні законодавцем гарантії щодо надання для них тимчасового або на довготривалій основі житла, з реєстрацією за місцем поселення; забезпечення захисту від виселення; захист нерухомого майна переселенців, яке було залишене ними за місцем їх постійного проживання, насамперед, від грабежу, знищення, самовільного або іншого незаконного використання; визнання державою права на реституцію нерухомого майна, залишеного переміщеними особами за місцем їх постійного проживання, що передається у спадок. Насамперед, йшлося про можливість приватизації ВП житла, у якому вони проживають протягом тривалого часу; переселення ВП до відновлених та новозбудованих будинків або надання одноразової компенсації у розмірі 10,000 дол.; запровадження Програми придбання житла у сільській місцевості; викуп житла з приватної власності та передача його у власність ВП. У випадку, якщо сім'я ВПО, що потребує довгострокового житлового рішення, відмовляється переселитися до новозбудованого, відновленого чи придбаного житла, запропонованого Міністерством з питань

<sup>1</sup> Дослідження намірів щодо реалізації довготривалих рішень: думки внутрішньо переміщених осіб в Грузії станом на 1 червня 2015 р. ( за даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців). URL: <http://www.refworld.org.ru/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=55e575c24&skip=0&query=%D0%92%D0%9F%D0%9B&coi=GEO> (дата звернення 23.03.2018).

<sup>2</sup> Про осіб, які вимушено переселилися з окупованих територій Грузії, – вимушених переселенцях: Закон Грузії від 06.02.2014 року № 1982-ІІс. URL: <http://www.refworld.org.ru/type,LEGISLATION,,GEO,5577019a4,0.html> (дата звернення 23.03.2018).

біженців та розселення, інший альтернативний варіант може бути запропонований лише після того, як інші сім'ї ВП отримають довгострокове житлове рішення. В цьому запозиченими можуть бути питання щодо можливості приватизації ВП житла, у якому вони проживають протягом тривалого часу або визнання державою права на реституцію нерухомого майна, залишеного переміщеними особами за місцем їх постійного проживання.

Водночас, не всі передбачені державою гарантії були реалізовані ВП. Так, проведеним дослідженням закордонного досвіду забезпечення житлом ВПО та компенсації за пошкоджене/зруйноване житло Технічної робочої групи Shelter Cluster Ukraine з питань житла, землі та майна<sup>1</sup> у травні 2017 р. встановлено, що Уряд затвердив стандарти відновлення житла та мінімальний розмір житлової площі лише на етапі, коли значна частина тимчасового житла уже була приватизована, що призвело до більш сприятливого ставлення до однієї частини ВП, порівняно з іншою; переселені ВП підписували документ про передачу житла у власність в момент заселення, втім більшість сімей змушені були чекати впродовж тривалого часу отримання документів про право власності; деякі ВП, що обирали варіант одноразової виплати у розмірі 10.000 дол., протягом двох років з моменту схвалення їхньої заявки все ще не могли отримати кошти; у спробах уряду забезпечити ВП довгостроковим житлом, понад 1.600 сімей ВП були примусово виселені з їх тимчасового житла у період з червня 2010 по серпень 2011 року та інше.

Серед країн, що зіткнулися з проблемою масових вимушених переміщень є також Сербська Республіка. Йдеться, передусім про збройний конфлікт 1999 року в Автономній Республіці Косово та Метохії, внаслідок якого близько 210 тис. громадян з цих територій вимушені були покинути свої домівки та переміститися на іншу територію в межах Сербської Республіки<sup>2</sup>.

Питання захисту житлових ВПО в Сербії регулювались положеннями Законів Сербської Республіки «Про переміщених осіб, репатрі-

<sup>1</sup> Закордонний досвід забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та компенсації за пошкоджене/зруйноване житло. Shelter Cluster Ukraine. Coordination Humanitarian Shelter: статистична інформація. URL: [https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/foreignexperiencehousingforidps-integrated-ukr\\_0.pdf](https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/foreignexperiencehousingforidps-integrated-ukr_0.pdf) (дата звернення 23.03.2018).

<sup>2</sup> Стратегія в галузі міграційної політики: Офіційний Вісник Республіки Сербія від 23.07.2009 р. № 019-4685/2009. URL: [http://migracije.org/files/Strategija\\_za\\_ustavljanje\\_migracijama.doc](http://migracije.org/files/Strategija_za_ustavljanje_migracijama.doc) (дата звернення 23.03.2018).

антів та біженців в Сербській Республіці»<sup>1</sup> від 06.04.2005 р. № 42/05 (далі – Закон), «Про соціальне житло»<sup>2</sup> від 03.09.2009 р. № PR 160. Окреме місце в системі державного регулювання проблем біженців та переміщених осіб займають Національні стратегії та Програми. Змістом вказаних актів охоплюються питання щодо забезпечення ВПО тимчасовим житлом; будівництва та реконструкції житлових будинків, в тому числі соціального житла для них; ремонт споруд колективних центрів для розміщення осіб похилого віку з числа ВПО; придбання будинків з приватного сектору; допомога з будматеріалами; надання житлових позик тощо.

Для реалізації ВПО права на отримання тимчасового житла за правову підставу Закон визначає відсутність у власності будь-якого іншого житла та неможливість повернення до попереднього місця проживання; не будуть мати право на таке житло переселенці, у яких середньомісячний прибуток за попередній рік є вищим, ніж середньомісячний прибуток громадян Сербської Республіки за аналогічний період часу; при відмові ВПО від запропонованого компетентними органами тимчасового житла інша житлова площа не надається; при отриманні житла у новобудовах, гарантується право безоплатного користування ним протягом 3 років, а при проживанні в ньому протягом 5 років мешканці можуть набути право власності на цю житлову площу. Проте, поряд з наявною законодавчою базою, положеннями якої регулюються питання житлового забезпечення ВПО, останні стикалися з проблемами в їх реалізації, бо норми мали більше декларативний характер. Наприклад, при передбаченій можливості реституції майна ВПО, законодавством не визначено механізм його здійснення.

В той же час, позитивним досвідом для України може слугувати розроблення Національних стратегій та програм щодо ВПО.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що соціальний захист ВПО загалом та захист житлових прав зокрема є актуальною проблемою сьогодення і потребує наукового вивчення та аналізу.

<sup>1</sup> Про переміщених осіб, репатріантів та біженців в Сербській Республіці: Закон Республіки Сербія від 06.04.2005 р. № 42/05. URL: <http://translate.google.com.ua/translate?hl=ru&sl=sr&u=http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mir/DJEL/Documents/Zakon%2520o%2520raseljenim,%2520povratnicima%2520i%2520izbjeglica%2520ma.pdf&prev=search> (дата звернення 23.03.2018).

<sup>2</sup> Про соціальне житло: Закон Сербської Республіки від 03.09.2009 р. № PR 106. URL: [http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Komunalna/Zakon o socijalnom stanovanju.docx](http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Komunalna/Zakon%20o%20socijalnom%20stanovanju.docx) (дата звернення 23.03.2018).

Як раніше зазначалося, ВПО є новим суб'єктом суспільних правовідносин та активним учасником правовідносин в галузі житлового забезпечення. Реалізація ними прав та соціальний захист забезпечується та гарантується державою. Конституцією України гарантується право кожного на житло, а для соціально незахищеної категорії громадян, тих, хто потребує соціального захисту, реалізація цього права можлива шляхом отримання житла безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Вже неодноразово наголошувалося на тому, що ВПО апіорі є соціально незахищеною категорією, що потребує державної соціальної допомоги, і допомога у вирішенні житлового питання не є винятком з цього.

Певним досягненням у питанні захисту житлових прав ВПО є те, що законодавцем створено новий вид такого захисту – це право на безоплатне тимчасове проживання за умови сплати вартості комунальних послуг. Ця соціальна гарантія є виключним правом та передбачена тільки для ВПО.

Позитивним кроком можна також назвати включення ВПО до категорій осіб, що мають право придбання житла у багатоквартирних будинках за власний рахунок на пільгових умовах; на будівництво житла в селі з наданням довгострокових кредитів.

Дійсно, для ВПО законодавчо передбачено право на отримання житла, проте в більшості випадків не визначено механізм його реалізації. Визначивши такий спосіб захисту житлових прав ВПО – можливість отримання у безоплатне користування для тимчасового проживання житла за умови сплати вартості житлово-комунальних послуг, не було враховано термінологічні та процедурні особливості вже існуючих процедурних правовідносин з питань реалізації громадянами прав на житлове забезпечення. Прикладом цього є те, коли право на отримання певної категорії житла передбачено в порядку черги, а ВПО в ній не перебуває, або взагалі ВПО не включено до переліку категорій, які мають право на отримання житла.

У зв'язку з цим вважаємо, щодо ВПО варто позбавитись від прив'язки до черговості. Так, отримати це житло може будь-яка ВПО, незалежно від перебування в житловій черзі, окрім тих, що мають у власності житло за межами проведення АТО, заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

За умови збереження житлових черг, включити в перелік категорій осіб, що мають право на позачергове або першочергове отриман-



ня квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення, ВПО – багатодітних родин, ВПО – інвалідів та родини ВПО, в яких є інваліди, ВПО – учасників АТО, родин учасників АТО, вдів учасників АТО, учасників здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони. А також спростити процедуру постановки на квартирний соціальний облік для вищевказаної категорії громадян.

Водночас, квартирні черги на отримання соціального житла та житла для тимчасового проживання рахуються тисячами, у складі яких є й інші категорії громадян, що потребують особливого соціального захисту. Надаючи привілеї з цього питання ВПО, можна зіткнутися з конфліктом інтересів з боку інших соціально незахищених категорій громадян.

І в цьому важливу роль відіграє кількісний фактор, коли кількість наявного вільного житла не співпадає з кількістю, необхідною для забезпечення нужденних. Тому, зважаючи на підстави, які спричиняють масове вимушене переміщення та необхідність миттєвого реагування на їх вирішення, вважаємо, що має бути створений окремий резервний житловий фонд для категорії ВПО, та, у зв'язку з цим, змінено механізм отримання такого житла.

Право на придбання житла на пільгових умовах та право першочергового пріоритетного кредиту на будівництво житла є позитивним кроком на шляху захисту прав і свобод ВПО в Україні. Доступні умови та визначений механізм в реалізації наданого ним права сприяє виникненню процедурних правовідносин.

#### **4.5. Особливості забезпечення та захисту права внутрішньо переміщених осіб на отримання земельної ділянки<sup>1</sup>**

За останні три роки було створено нормативну основу та інституційний механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. Вирішення проблем взаємодії між органами публічної адміністрації та внутрішньо переміщеними особами має не лише теоретичне, а й практичне значення.

<sup>1</sup> Тимчак В.В., к.ю.н. доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права УжНУ.

Забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб є суттєвою складовою вирішення проблеми порушення прав людини в Україні загалом та виступає індикатором рівня дії принципу верховенства права в державі. Більше того, знаходження шляхів вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб, що виникають під час їх обліку, участі в прийнятті рішень, поселення, доступу до соціальної інфраструктури та різного виду допомог, є важливим для врегулювання міграційних процесів на державному та міжнародному рівнях.<sup>1</sup>

Людина, її права і свободи засновані на принципах свободи, рівності, справедливості. Права і свободи є необхідними умовами життя людини в цивілізованому суспільстві і мають бути безумовно визнані та охоронювані державою. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність.

У статті 3 Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Окрему роль у розкритті статусу внутрішньо переміщених осіб відіграють доробки в галузі міграційного права та міжнародного права біженців, які поряд з екологічними мігрантами та ВПО входять до групи вимушених мігрантів, зокрема, праці О.О. Бандурки, Є.С. Вакуленко, Д.М. Ворони, О.В. Кузьменко, І.І. Марченко, Р.С. Мельника, А.О. Монаєнка, С.О. Мосьондза, В.І. Палько, В.І. Потапова, Ю.І. Римаренка, Л.С. Стельмащук, Л.В. Столбового, Н.П. Тиндика.

Серед українських фахівців зробили внесок в аналіз окремих проблем, що постають перед ВПО: О.М. Балакірева, І.О. Беззуб, Г.В. Виноградова, Т. Доронюк, К.О. Крахмальова, О.А. Малиновська, В.І. Надрага, А. Солодько, О. Фесенко.

На національному рівні в Україні існує нормативно закріплена дефініція для терміна внутрішньо переміщена особа. Офіційно категорія внутрішньо переміщених осіб була закріплена в українському законодавстві лише 20 жовтня 2014 р. з прийняттям Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб <sup>2</sup>».

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 246 с.

<sup>2</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

Згідно з пунктом 1 статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру<sup>1</sup>.

На сьогоднішній день залишається не дослідженим на належному науковому рівні проблема забезпечення земельними ділянками внутрішньо переміщених осіб, як одна із гарантій держави.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання. Вона також закріплює рівність перед законом усіх без винятку суб'єктів права власності та гарантує кожному захист його прав і свобод (ст. 13 Конституції України). Так, у главі 23 Земельного кодексу України<sup>2</sup> «Захист прав на землю» зосереджено норми, які визначають способи захисту прав на земельні ділянки, гарантії права власності на земельну ділянку, а також відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за порушення права власності на землю та за видання актів, які порушують права власників земельних ділянок.

Важлива конституційна гарантія щодо захисту прав на землю міститься також у ст. 14 Конституції України, яка передбачає, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави.

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Зазначені положення Конституції України безпосередньо втілені у земельному законодавстві. Так, згідно з п. «г» ст. 5 Земельного кодексу України, до основних принципів земельного законодавства належить забезпечення гарантій прав на землю. Під терміном «гарантія» розуміються спрямовані дії на забезпечення

---

<sup>1</sup> Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / [С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та ін.]; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача; д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина; к.ю.н., доц. М.В. Мєнджул. Ужгород: РІК-У, 2017. 348 с.

<sup>2</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

прав на володіння, користування та розпорядження землею всіх, без винятку, суб'єктів, які є учасниками земельних правовідносин.

Зазначені гарантії прав на землю передбачені розділом V Земельного кодексу України, за яким умовно їх можна поділити на три різновиди:

- гарантії захисту прав на землю;
- гарантії, пов'язані з відшкодуванням збитків власникам землі та землекористувачам;
- гарантії, пов'язані з розв'язанням земельних спорів.

Серед гарантій захисту прав на землю важливими є гарантії права власності на земельну ділянку. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Підставою виникнення права власності на землю є юридичний факт, з яким закон пов'язує виникнення такого права. До юридичних фактів, на підставі яких виникає, наприклад, право приватної власності на землю, належать: рішення органу влади про передачу земельної ділянки громадянину у приватну власність; цивільно-правова угода; успадкування земельної ділянки та ін.

В статті 122 Земельний кодекс України<sup>1</sup> розмежував компетенцію органів щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування. Так, зокрема, відповідно до частини четвертої статті 122 Земельного кодексу України центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, крім випадків, визначених частиною восьмою цієї статті, у власність або у користування для всіх потреб.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»,<sup>2</sup> держава сприяє наданню внутрішньо переміщеним особам кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництво житла. Кабінетом Міністрів України було затверджено Постанову від 16 грудня 2015 р. № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведен-

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

<sup>2</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

ня антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року»<sup>1</sup>. Згідно із зазначеною програмою, було заплановано:

1) виділення в установленому порядку земельних ділянок для будівництва житла переселеним громадянам з урахуванням їх потреб і потенціалу щодо можливостей перспективного працевлаштування та розвитку інфраструктури. Відповідальні органи: обласні та Київська міська держадміністрації.

2) фінансування розвитку інфраструктури населеного пункту з державного бюджету за умови виділення земельних ділянок під будівництво житла переселеним громадянам. Відповідальні органи: Міністерство фінансів України, Департамент регіонального розвитку і житлово-комунального господарства та обласні й Київська міська держадміністрації. На сьогодні, застосовується загальний порядок виділення земельної ділянки в порядку 121 ст. Земельного Кодексу України.

Згідно з вказаною статтею Земельного кодексу України, кожен громадянин України має право на безоплатне отримання земельної ділянки із земель державної або комунальної власності в таких розмірах:

- для ведення фермерського господарства – в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство;
- для ведення особистого селянського господарства - не більше 2,0 гектара;
- для ведення садівництва – не більше 0,12 гектара;
- для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах – не більше 0,25 гектара, в селищах – не більше 0,15 гектара, в містах – не більше 0,10 гектара;
- для індивідуального дачного будівництва – не більше 0,10 гектара;
- для будівництва індивідуальних гаражів – не більше 0,01 гектара.

Земельний кодекс України встановлює, що передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах зазначених норм, провадиться один раз по кожному виду використання.

Слід наголосити на тому, що державних гарантій стосується право на земельну ділянку для тих, хто виїхав з окупованої території. У більшості випадків – виїхав назавжди. Місцеві державні адміністра-

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. №1094. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

ції в межах своїх повноважень забезпечують придбання відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами за місцем їх фактичного знаходження право на земельну ділянку із земель державної власності, – зазначається в законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>1</sup>.

Для того, щоб безоплатно отримати земельну ділянку, громадянину України необхідно здійснити наступні дії:

Зв'язатися з органом, уповноваженим здійснювати розпорядження земельними ділянками державної або комунальної власності, із заявою про безоплатне надання земельної ділянки у власність.

Таким органом щодо земель комунальної власності, переважно розташованих в межах населених пунктів, є відповідні сільська, селищна, міська ради, а щодо земель державної власності, які, як правило, розташовані за межами населених пунктів, є:

- при наданні земельних ділянок для ведення садівництва або особистого селянського господарства – Головне управління Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру в області;
- при наданні земельних ділянок в інших випадках – районна державна адміністрація.

До клопотання необхідно додати:

- копіювання з кадастрової карти (плану) (його можна замовити в районному (міському) управлінні земельних ресурсів) або інші графічні матеріали, на яких слід відзначити бажане місце розташування земельної ділянки;
- погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства);
- копію документа, що посвідчує особу (наприклад, паспорта громадянина України).

За результатами розгляду звернення уповноважений орган повинен прийняти рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надати відмову. Рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою

<sup>1</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

щодо відведення земельної ділянки відповідним органом влади має бути прийнято в місячний термін.

Рішення про відмову у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки має бути мотивоване. Підставами відмови відповідно до статті 118 Земельного кодексу України<sup>1</sup> можуть бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно - територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів.

Після прийняття рішення про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки необхідно замовити в землепорядній організації виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Виконавцем робіт у землепорядній організації може бути тільки особа, яка має сертифікат інженера-землепорядника. Перелік таких осіб розміщений на офіційному сайті Держгеокадастру<sup>2</sup>. Без наявності такого сертифікату у виконавця робіт проект землеустрою буде вважатися недійсним і державної реєстрації земельної ділянки здійснено не буде.

Складання документації із землеустрою передбачає, що інженер-землепорядник повинен визначити точні межі земельної ділянки, їх геодезичні координати і скласти кадастровий план земельної ділянки. При необхідності, землепорядник встановить прикордонні знаки. Це необхідно для того, щоб внести відомості про земельну ділянку до Державного земельного кадастру. Надалі це дозволить при необхідності відновлювати кордони ділянки і краще захистити право на землю.

Слід наголосити на тому, що замовлення та виготовлення проекту здійснюється на договірній основі шляхом укладання відповідного типового договору, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 р. №266 «Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки»<sup>3</sup>. Землепорядна організація повинна виконати геоде-

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

<sup>2</sup> URL: <http://www.dazru.gov.ua/>

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 року №266. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266-2004-%D0%BF>

зичні роботи і розробити проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки в строки, встановлені договором. При цьому термін виконання робіт згідно із законодавством не може перевищувати 6 місяців. Межі земельної ділянки при необхідності повинні бути закріплені межовими знаками встановленого зразка. Проект землеустрою повинен бути складений у паперовій формі та у формі електронного документа. Землевпорядна організація повинна надати замовнику – громадянину України примірник виготовленої землеупорядної документації в паперовій формі. У випадку виникнення спору щодо меж земельної ділянки в суді, вона буде слугувати доказом.

Земельний кодекс України встановлює обов'язковість погодження меж земельної ділянки з власниками і користувачами суміжних ділянок при проведенні кадастрових зйомок. Однак це не означає, що сусід може безпідставно відмовити в такому погодженні, вимагаючи перенесення кордону на свою користь. Всі свої вимоги він повинен аргументувати і підтвердити.

Проект відведення земельної ділянки підлягає погодженню компетентними органами відповідно до статті 186-1 Земельного кодексу України <sup>1</sup>.

У разі, якщо надання земельної ділянки планується здійснити за рахунок особливо цінних земель, земель лісового фонду, а також земель водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок підлягає обов'язковій експертизі, яка проводиться Держгеокадастром України .

Після проведення зазначених вище дій, особі, яка претендує отримати земельну ділянку, слід звернутися до державного кадастрового реєстратора в територіальному (районному, міському) органі Держгеокадастру України із заявою про державну реєстрацію земельної ділянки. Якщо інше не передбачено договором про розробку проекту, в цей орган має звертатися землеупорядна організація.

До заяви додається:

- копія документа, що посвідчує особу;
- копія документа, що посвідчує повноваження діяти від імені зацікавленої в отриманні ділянки особи (договір, довіреність);
- копія документа про присвоєння податкового номера;

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>



- розроблений і погоджений уповноваженими органами проєкт землеустрою щодо відведення земельної ділянки в паперовому вигляді та у формі електронного документа, а у випадку, якщо за проєктом проводилася державна експертиза, оригінал позитивного висновку цієї експертизи;
- документ, що підтверджує оплату послуг з державної реєстрації земельної ділянки та внесення відомостей до Державного земельного кадастру.

Розмір плати за проведення державної реєстрації земельної ділянки визначається згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 року № 835 «Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг».<sup>1</sup>

Подана заява протягом 14 днів розглядається державним кадастровим реєстратором територіального органу Держгеокадастру в районі (місті), за результатом чого, в разі, якщо подані документи складені правильно, а межі ділянки не порушують меж вже зареєстрованих ділянок, державний кадастровий реєстратор реєструє земельну ділянку в Державному земельному кадастрі та видає Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку із зазначенням у ньому кадастрового номера.

До органу, уповноваженого розпоряджатися земельною ділянкою, необхідно подати клопотання про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. До клопотання необхідно додати:

- примірник погодженого проєкту;
- Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку.

Орган, уповноважений розпоряджатися земельною ділянкою, повинен прийняти рішення про затвердження проєкту і звернутися до Реєстраційної служби відповідного підрозділу Міністерства юстиції України за місцезнаходженням земельної ділянки із заявою про державну реєстрацію права власності держави або територіальної громади на земельну ділянку.

Після здійснення державної реєстрації права власності держави або територіальної громади на земельну ділянку, уповноважений орган повинен прийняти рішення про безоплатну передачу земельної ділянки у власність громадянина – внутрішньо переміщеної особи. У

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 року № 835. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-%D0%BF>

рішенні обов'язково повинна бути зазначена площа, місце розташування та кадастровий номер земельної ділянки, який вказаний у Витягу з Державного земельного кадастру.

Після отримання рішення про безоплатну передачу у власність земельної ділянки громадянин може за своїм вибором:

- подати в Реєстраційну службу заяву про державну реєстрацію права власності на земельну ділянку;
- подати зазначену заяву через державного кадастрового реєстратора управління земельних ресурсів, в якій було надано Витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку.

До заяви додаються:

- заява про державну реєстрацію;
- копія документа, що посвідчує особу заявника;
- копія реєстраційного номера облікової картки платника податків згідно з Державним реєстром фізичних осіб – платників податків (крім випадків, коли особа через свої релігійні або інші переконання відмовляється від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, офіційно повідомила про це відповідні органи державної влади і має відмітку в паспорті громадянина України);
- документ, що підтверджує внесення плати за надання витягу з Державного реєстру прав;
- документ про сплату державного мита (за винятком випадків, коли особа звільнена від сплати державного мита);
- завірена копія рішення про безоплатну передачу земельної ділянки;
- виписка з Державного земельного кадастру про земельну ділянку.

Подана заява протягом 14 днів розглядається Державним реєстратором, в разі, якщо подані документи складені правильно, видається Свідоцтво права власності на земельну ділянку та Витяг з Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обтяжень. З цього часу право власності на земельну ділянку зареєстровано державою.

Розглядаючи цю проблематику, слід наголосити, що статтею 156 Земельного кодексу України<sup>1</sup> передбачені гарантії, пов'язані з відшкодуванням власникам землі та землекористувачам збитків, заподіяних внаслідок:

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

а) вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісгосподарським виробництвом;

б) тимчасового використання сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів діяльності;

в) встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок;

г) погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників;

ґ) приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан;

д) неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

Земельне законодавство України гарантує і забезпечує як фізичним, так і юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю. Зокрема, ч. 2 ст. 152 Земельного кодексу України передбачає, що власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть, якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, та відшкодування завданих збитків. Частиною 3 зазначеної статті закріплено невичерпний перелік способів захисту земельних прав. Це означає, що, крім наведених даною нормою способів, можуть застосовуватися й інші, передбачені законом, способи.

Так, захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом:

а) визнання прав;

б) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав;

в) визнання угоди недійсною;

г) визнання недійсними рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування;

ґ) відшкодування заподіяних збитків;

д) застосування інших, передбачених законом, способів.

Усі способи захисту прав на землю неоднорідні за своїм змістом та умовами застосування. Так, одні з них безпосередньо спрямовані на захист права власності на земельну ділянку чи права користування нею, інші – опосередковано. Серед цих способів прийнято виокремлювати речово-правові, зобов'язально-правові та спеціальні.

Речово-правові способи захисту прав на землю безпосередньо спрямовані на захист суб'єктивного права власності на землю чи права землекористування осіб, які на момент порушення права не перебувають у зобов'язальних відносинах з порушником. Вони зумовлені особливим колом уповноважених чи зобов'язаних осіб та надзвичайними обставинами.

До такого способу захисту земельних прав належать:

- визнання прав на земельну ділянку, відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав;
- запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав;
- витребування земельної ділянки з чужого незаконного володіння (віндикаційний позов);
- вимога власника земельної ділянки або землекористувача усунути порушення у здійсненні їхніх прав, які не пов'язані з позбавленням володіння земельною ділянкою (негаторний позов) та ін.

Зобов'язально-правові способи захисту мають на меті захист прав суб'єкта як учасника зобов'язальних відносин. До зобов'язально-правових способів захисту належать:

- відшкодування збитків, заподіяних невиконанням або неналежним виконанням умов договорів (відчуження, придбання, оренди (суборенди) земельної ділянки тощо);
- повернення власникові наданої у користування за договором оренди земельної ділянки та ін.

Спеціальні способи захисту земельних прав стосуються особливих випадків порушення прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Вони зумовлені особливим колом уповноважених чи зобов'язаних осіб та надзвичайними обставинами. Так, спеціальними способами захисту є: визнання угоди щодо земельної ділянки недійсною; визнання недійсними рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які порушують права власників земельних ділянок і землекористувачів та ін.

Важливе місце серед названих способів посідають саме спеціальні, до складу яких відноситься визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, які порушують земельні права громадян та юридичних осіб. Визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (п. «г» ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України) – одна з важ-

ливих правових гарантій земельних прав суб'єктів, яка отримала своє закріплення в розділі V Земельного кодексу України<sup>1</sup>. Саме шляхом визнання недійсними рішень названих органів здійснюється захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки. У разі, якщо незаконним актом відповідних органів порушено права фізичних чи юридичних осіб на землю, вони можуть вимагати захисту своїх прав цим шляхом.

Особливість цього способу захисту полягає в тому, що відповідачами виступають державні органи та органи місцевого самоврядування, які наділені владними повноваженнями у сфері земельних відносин. У даному випадку йдеться, зокрема, про можливість настання відповідальності держави та її органів, органів місцевого самоврядування за прийняття ними рішень, які порушують права на землю.

Наслідки визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування щодо володіння, користування чи розпорядження земельними ділянками певною мірою врегульовані статтями 154–155 Земельного кодексу України. У першому випадку органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно з ч. 2 ст. 154 Земельного кодексу України несуть відповідальність за шкоду, заподіяну їх неправомірним втручанням у здійснення власником повноважень щодо володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою. У другому – відповідно до ст. 155 ЗК України збитки, у разі видання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, такий акт визнається недійсним. Збитки, завдані власникам земельних ділянок внаслідок видання зазначених актів, підлягають відшкодуванню в повному обсязі органом, який видав акт.

Відповідно до закону самостійним способом захисту прав на землю вважається відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав. Зазвичай володар порушеного права може скористатись не будь-яким, а цілком конкретним способом захисту свого права. Спосіб захисту порушеного права може чітко визначатися законом, який регламентує конкретне правовідношення.

---

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

Зокрема, згідно з Цивільним кодексом України,<sup>1</sup> власник земельної ділянки, який незаконно позбавлений володіння нею, має право вимагати її з чужого незаконного володіння, тобто таким способом забезпечується відновлення становища, яке існувало до порушеного права. Однак частіше власнику суб'єктивного права надається можливість певного вибору способу захисту свого порушеного права.

Ще одним важливим способом забезпечення земельних прав суб'єктів є вирішення земельних спорів компетентними органами у встановленому порядку. Це питання регулює розділ 5 Земельного кодексу України. Земельні спори – це вид правовідносин, пов'язаних із розв'язанням розбіжностей, які випливають з порушення права власності та права користування земельною ділянкою, а також відводом або вилученням землі, що виникають між власниками землі та землекористувачами, іншими особами, органами місцевого самоврядування та державними органами, що здійснюють управління земельними ресурсами.

Чинний Земельний кодекс України не визначає всі можливі види земельних спорів, проте він перераховує категорії (види) земельних спорів, які підлягають вирішенню тим чи іншим компетентним органом. Відповідно до статті 158<sup>2</sup> Земельного кодексу України, земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Виключно судами вирішуються земельні спори щодо: володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей.

Такі ж вимоги передбачені ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>3</sup> – спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку. Що стосується оскарження рішень органів місцевого самоврядування щодо безоплатної передачі

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

<sup>2</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

<sup>3</sup> Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

земель у приватну власність, то такий порядок чітко передбачений ст. 118 Земельного кодексу України. Вказаною нормою врегульовано, що відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у передачі земельної ділянки у власність або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені в суді.

Органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування та центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин, здійснюють виключно позасудовий розгляд і вирішення земельних спорів.

У разі незгоди власників землі або землекористувачів з рішенням органів місцевого самоврядування, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, спір вирішується судом.

Відповідно до вимог статей 15, 16 Цивільного кодексу України, кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання та має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу.

#### **4.6. Проблеми захисту соціальних прав ВПО<sup>1</sup>**

Політичні процеси останніх років в Україні змусили законодавців створити нову категорію суб'єктів права, які потребують правових гарантій та соціального захисту з боку держави – внутрішньо переміщені особи. Актуальність цієї теми обґрунтована тим, що зазначений вище статус мають більше мільйона громадян, але чіткого механізм-

<sup>1</sup> **Кульчицький Т.Р.**, аспірант кафедри соціального права Львівського національного університету ім. Івана Франка

му вирішення нагальних проблем таких осіб досі не існує, оскільки Україна не має досвіду розробки та запровадження норм щодо захисту громадян, які були вимушені покинути місце свого постійного проживання через військовий конфлікт.

У зв'язку із ситуацією, яка склалася в Україні, кількість звернень внутрішньо переміщених осіб до різноманітних правозахисних організацій зростає. Отже, держава повинна реагувати і захищати права своїх громадян. Зокрема, відповідно до ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

На сьогодні Конституція України гарантує захист прав та основних свобод її громадян у державі та за її межами за будь-яких внутрішньополітичних, соціально-економічних та інших обставин. Окрім того, вона регламентує забезпечення соціальних прав та вирішення ключових проблем, які постають перед вимушено переміщеними особами, це зокрема: доступ до соціальних послуг, наявність постійного житла та оформлення реєстрації за місцем проживання.

У даному випадку слід уточнити, що зменшення осіб зі статусом внутрішньо ВПО в своїй більшості супроводжується також правовими проблемами, що виникають перед цими внутрішньо переміщеними особами, які не може вирішити держава ще від початку їхньої появи, а саме такі, як: позбавлення внутрішньо переміщених осіб права брати участь у виборах до місцевих органів влади за новим місцем проживання відповідно до прийнятого 14 липня 2015 року ЗУ «Про місцеві вибори»; зменшення суми щомісячної адресної допомоги для переселенців працездатного віку, які не працевлаштувалися протягом двох місяців після взяття на облік; позбавлення права на повторне отримання адресної допомоги на наступний шестимісячний термін; обмеження переселенців у праві вибору банку для отримання щомісячної адресної допомоги та пенсії; відмова територіальних підрозділів Державної міграційної служби (ДМС) надавати будь-які адміністративні послуги переселенцям, у яких з різних причин немає відповідної довідки ВПО; обмеження права на пересування крізь лінію зіткнення.

У контексті аналізу соціальних прав ВПО слід зазначити, що загалом захист прав і свобод усіх своїх громадян як у державі, так і за її



межами при будь-яких зовнішньополітичних, соціально-економічних або інших обставинах, незалежно від місця проживання громадян, гарантується Конституцією України<sup>1</sup>. Слід зазначити, що станом на 07.08.2017 року, за даними Міністерства соціальної політики в Україні, взято на облік 1586439 переселенців. Порівнюючи з офіційними даними за 29.08.2016 року, у період якого на обліку перебувало 1705363 переселенців, бачимо, що за вказаний період кількість переселенців зменшилася. І у більшій мірі це відбувається з огляду на проблеми соціального захисту, зокрема нової реєстрації та суттєвого порушення прав ВПО.

Для аналізу проблем соціального захисту ВПО слід констатувати саму категорію «соціальний захист», яка обумовлюється конституційним правом громадян України, вона набуває важливого значення за умов фінансової нестабільності в Україні та наявності демографічних проблем і проблем переселення громадян за умов нових змін у суспільному устрої країни<sup>2</sup>. Слід зауважити, що метою соціального захисту є забезпечення рівня життя непрацездатних громадян не нижче від прожиткового мінімуму, встановленого державою, та попередження соціальної напруженості в суспільстві, яка може бути зумовлена майновою, расовою, культурною, релігійною чи соціальною нерівністю; підтримання стабільності в суспільстві, тобто попередження соціальної напруги, яка виникає у зв'язку з майновою, расовою, культурною, соціальною нерівністю.

З огляду на констатацію цієї мети, ми можемо означити, що соціальний захист населення в Україні на сучасному етапі виступає:

- засобом забезпечення стабільності, злагоди, підтримки у суспільстві в нестабільний період;
- комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення життя, здоров'я та добробуту населення;
- заходами матеріальної підтримки конкретно визначених категорій населення, особам та сім'ям з боку держави;
- система заходів, що пов'язані із задоволенням певних потреб людей, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Це підтверджується і статтею 46 Конституції України, у якій зазначається, що «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з

<sup>1</sup> Скуратівський В., Палій О. Соціальна політика. Київ: вид-во УАДУ, 2003. С. 265.

<sup>2</sup> The Encyclopedia Americana Complete in thirty volumes. New York, 1973. Vol. 25. P. 102.

незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом»<sup>1</sup>.

Певні наукові напрацювання в галузі дослідження соціального захисту зроблені як вітчизняними, так й зарубіжними вченими та фахівцями, серед яких: А. Александрова, А. Базиліук, Н. Борецька, Л. Вернигора, В. Волик, Д. Галлагер, Л. Головка, Л. Дідковська, Б. Зайчук, О. Іванова, І. Калачова, В. Кириленко, Е. Лібанова, М. Ліборакіна, Б. Надточій, В. Скуратівський, М. Ганслі Теренс, Й. Хендшель, П. Таундсен, Ю. Шклярський та багато інших.

Аналізуючи сутність соціального захисту як наукової категорії, слід звернути увагу на думку О. Іванової<sup>2</sup>. Науковець вказує, що соціальний захист слід розглядати у широкому та вузькому розумінні.

У вузькому розумінні соціальний захист – це сукупність дій, спрямованих на надання допомоги під час життєвих криз. У цьому випадку соціальний захист співпадає з поняттям «соціальне забезпечення» – система допомоги, що має на меті підтримку рівня доходів.

У широкому розумінні соціальний захист – певні види колективного забезпечення, що мають на меті підтримку добробуту людей і включають у себе, окрім допомоги у скрутних життєвих обставинах, також запровадження превентивних механізмів, спрямованих на те, щоб запобігти виникненню таких ситуацій. Таким чином, у широкому розумінні соціальний захист включає в себе соціальне страхування, соціальну допомогу та соціальні гарантії<sup>3</sup>.

У контексті нашого наукового дослідження ми погоджуємося з думкою Л. Дідківської, Л. Головка, які зазначають, що «Соціальний захист населення – державна підтримка певних категорій населення, які можуть зазнавати негативного впливу ринкових процесів, забезпечення відповідного рівня життя шляхом надання правової, фінансової, матеріальної допомоги окремим громадянам (найбільш вразливим верствам населення), а також створення соціальних гарантій для економічно активної частини населення, забезпечення прийнятних для країни умов життя та праці громадян, у тому числі через установлення соціальних стандартів»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. К.: Просвіта, 1996. С. 80.

<sup>2</sup> Іванова О. Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. Київ: Академія, 2006. С. 62.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Дідківська Л. І., Головка Л. Державне регулювання економіки : навч. посібник. К.: Знання-Прес, 2000. С. 89.

У проєкті Соціального кодексу України також подано чітке та ґрунтовне визначення соціального захисту, який визначається як система державного гарантування прав громадян України на матеріальне забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законодавством України<sup>1</sup>.

Дещо інші аспекти соціального захисту розглядаються у вчальному словнику-довіднику з соціології<sup>2</sup>. Соціальний захист – одна з умов реальності правового статусу особистості в державі, яка передбачає конституційні повноваження громадян із захисту їх прав та свобод. Основні конституційні повноваження громадян України закріплені Декларацією прав і свобод людини і громадянина та Конституцією України.

Таким чином, незважаючи на різні точки зору щодо розуміння категорії «соціальний захист», можна зробити загальний висновок, що їх об'єднує те, що під соціальним захистом розуміється лише той обсяг соціальних гарантій, що надається безпосередньо державою. Окрім того, зазначені вище визначення покликані визначати рівень та шляхи створення умов для гарантованої державою соціальної захищеності громадян у складних житєвих обставинах.

Досліджуючи проблему соціального захисту внутрішньо вимушено переміщених осіб в Україні, необхідно опиратися на положення Конституції України, норми законодавства, міжнародно-правові норми, довідкову та енциклопедичну літературу, іноземні джерела, світовий досвід соціального розвитку. Слід звернути увагу на те, що поняття соціального захисту населення є досить широким і охоплює практично всі верстви населення тією чи іншою мірою.

Соціальний захист внутрішньо вимушено переміщених осіб в Україні – одна з умов реальності їх правового статусу в державі, яка передбачає конституційні повноваження громадян із захисту їх прав та свобод, адже усі конституційні повноваження громадян України закріплені Декларацією прав і свобод людини і громадянина та Конституцією України. Соціальне забезпечення – система заходів, пов'язаних із задоволенням певних потреб людей похилого віку, пенсіонерів, інвалідів, військовослужбовців, внутрішньо вимушено переміще-

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Москаленко В. В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави // Наукові записки. 2003. Том 21. С.125; С. 131.

них осіб. Ці заходи спрямовані на відновлення та збереження їх соціальних зв'язків і відносин, активну допомогу у здійсненні, захисті й охороні прав цих категорій людей. Основою соціального забезпечення є здійснення заходів щодо поліпшення пенсійного забезпечення, розвитку мережі соціальних установ, які надають соціальні послуги, соціальне обслуговування вразливих верств населення.

Загалом слід констатувати, що соціальний захист внутрішньо вимушено переміщених осіб в Україні варто розглядати як систему соціальних та правових відносин з управління в умовах наявних соціальних ризиків суспільства для ліквідації їх небажаних наслідків та забезпечення належного рівня життя людей. У контексті системи соціального захисту соціальний ризик слід розуміти як закріплену законодавством та визнану суспільством соціально значиму обставину об'єктивного характеру, з настанням якої громадяни можуть втратити тимчасово або назавжди засоби до існування чи потребують додаткового соціального забезпечення та не можуть самостійно їх уникнути. За змістом можна виділити такі основні соціальні ризики: непрацездатність, безробіття, втрата годувальника та малозабезпечення<sup>1</sup>.

Вагомою є думка авторів посібника «Право соціального забезпечення в Україні» П. Пилипенка, В. Бурака, С. Синчук, які стверджують, що соціальний ризик – це соціально значима обставина об'єктивного характеру, з настанням якої громадяни (члени їх сімей) не здатні самостійно себе утримувати, а тому потребують додаткового матеріального захисту з боку держави<sup>2</sup>.

Вагомим є те, що в контексті проблеми соціального захисту внутрішньо вимушено переміщених осіб в Україні, важливим є те, що соціальні ризики потребують закріплення у законодавстві саме як обставини, внаслідок настання яких особи (ВПО) потребують допомоги держави чи суспільства.

У сучасних наукових дослідженнях під системою соціального захисту сьогодні розуміється сукупність законодавчо визначених економічних, соціальних, юридичних гарантій і прав, соціальних інститутів та установ, що забезпечують їх реалізацію та створюють умови

<sup>1</sup> Синчук М., Бурак В. Право соціального забезпечення в Україні : навч. посібник. К. : Знання. 2006. С. 74-75.

<sup>2</sup> Право соціального забезпечення в Україні: підручник для студентів юр. спец. вищих навч. закладів / Пилипенко П. Д., Бурак В. Я., Синчук С.М. ; за ред. Пилипенко П. Д. – 3-є вид. перероб. і доп. К. : Ін Юре, 2010. С.188.

для підтримки життєзабезпечення і діяльного існування різних соціальних верств і груп населення, передусім соціально вразливих<sup>1</sup>.

Ми погоджуємось з думкою авторів, які вважають за доцільне виділяти три видові складові соціального захисту населення: соціальне страхування, соціальне забезпечення та соціальну допомогу<sup>2</sup>. Але вважаємо за доцільне в системі соціального захисту виокремити державну та недержавну складові та, звертаючи увагу на рівень впливу соціальних ризиків на життя населення, на сьогодні, на нашу думку, система соціального захисту (ВПО): повинна об'єднувати такі видові форми соціального захисту, як соціальна допомога, соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальні послуги.

Більш детально розглядаючи окремі видові форми соціального захисту вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні, можна визначити соціальну допомогу – як систему заходів для поліпшення стану життєдіяльності ВПО шляхом розгортання соціальних програм та забезпечення діяльності мережі відповідних соціальних закладів. При прийнятті рішення про соціальну допомогу враховується матеріальний стан вимушено переміщених осіб в Україні, які саме і отримують щомісячну адресну допомогу.

Зокрема слід звернути увагу на те, що внутрішньо переміщені особи з інвалідністю у грудні 2017 року отримали щомісячну адресну допомогу для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг у нових розмірах!

У зв'язку зі змінами від 13.09.2017 до Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505, департаментом соціального захисту населення був здійснений перерахунок розмірів грошової допомоги особам з інвалідністю I та II груп та дітям з інвалідністю з 16.09.2017 року. Також слід зазначити, що з 01.12.2017 року відбувся масовий перерахунок зазначеної допомоги у зв'язку з підвищенням розмірів соціальних стандартів і гарантій для населення.

<sup>1</sup> Социальная работа: теория и практика: учеб. пособие / отв. ред. Е.И.Холостова, А.С. Сорвина. М. : ИНФРА-М, 2001. С.45.

<sup>2</sup> Мальований М.І. Форми соціального захисту населення // Матеріали всеукраїнської заочної наукової конференції: «Актуальні питання сучасної економіки.» Умань: вид. Соцінський, 2011. Ч. 2. С.11.

Таким чином, розміри адресної соціальної допомоги у кінці 2017 року становили:

- для переміщених осіб з інвалідністю I групи та дітям-інвалідам виплачувалася допомога у розмірі 1784.90 грн. на місяць (130 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність);
- для осіб з інвалідністю II групи (інвалідам) виплачувалася соціальна допомога у розмірі 1578.95 грн. на місяць (115 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність);
- для осіб з інвалідністю III групи розмір допомоги не змінився та становив 1373 грн. на місяць (100% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність)<sup>1</sup>.

Слід наголосити, що соціальне забезпечення як окрема видова форма соціального захисту населення являє собою систему виплат держави, що здійснюються на принципово інших засадах, і перш за все, без попередніх внесків (як це має місце у разі соціального страхування) та без огляду на потребу в цих коштах їх отримувача (як це відбувається при наданні соціальної допомоги). Право на соціальне забезпечення ВПО закріплюється також в статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для взятї на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятність, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України<sup>2</sup>. Законодавчо окремі аспекти соціального забезпечення вимушено внутрішньо переміщених осіб регламентуються такими розпорядженнями та постановами Кабінету Міністрів України: Постановою Кабінету Міністрів України № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»; Постановою Кабінету Міністрів України № 535 «Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для

<sup>1</sup> У грудні переміщені особи з інвалідністю отримують перераховані розміри адресної допомоги на проживання! URL:<https://smr.gov.ua/uk/misto/2016-03-14-08-10-17/informatsijnimateriali/informatsijni-materiali-z-pitan-sotszakhistu/191-dopomogapereselentsyam-zi-skhodu-ta-pivdnya-ukrajini.html>.

<sup>2</sup> Про соціальні послуги: Закон України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.

надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам»; розпорядженням Кабінету Міністрів України № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції»; Постановою Кабінету Міністрів України № 68 «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансферів за місцевими бюджетами у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на території проведення антитерористичної операції, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення»; Постановою Кабінету Міністрів України № 213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя»; Постановою Кабінету Міністрів України № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам».

Соціальне страхування як видова форма соціального захисту вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні являє собою систему майбутньої потреби зайнятого населення, визначеної законодавчо і врахованої на загальному рівні без огляду на заробітки, яке здійснюється за рахунок страхових внесків підприємств, працівників та дотацій з бюджету. Зауважимо, що соціальне страхування ВПО повинно визначатися тим, що, хоча внески в основному і залежать від заробітку, виплати, навпаки, зумовлюються потребою, яка не має стосунку до заробітку.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20.10.2014 внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованої території мають право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування.

Визначаючи соціальні послуги як видову форму соціального захисту вимушено внутрішньо переміщених осіб, слід зазначити, що поняття «соціальні послуги» має досить широкий спектр розуміння та використання. Наприклад, цим терміном користуються для позначення усіх видів послуг, що мають на меті задоволення будь-яких соціальних потреб суспільства. До їх переліку належать освітні, медич-

ні, оздоровчі, туристичні послуги, послуги ЖКГ, готельного бізнесу тощо. Окрім того, соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя<sup>1</sup>.

Як зазначається у законі, можуть надаватися такі види соціальних послуг<sup>2</sup>:

- соціально-побутові послуги – забезпечення продуктами харчування, м'яким та твердим інвентарем, гарячим харчуванням, транспортними послугами, засобами малої механізації, здійснення соціально-побутового патронажу, виклик лікаря, придбання та доставка медикаментів тощо;

- психологічні послуги – надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин з оточуючим соціальним середовищем, застосування психодіагностики, спрямованої на вивчення соціально-психологічних характеристик особистості з метою її психологічної корекції або психологічної реабілітації, надання методичних порад;

- соціально-педагогічні послуги – виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, організація індивідуального навчального, виховного та корекційного процесів, дозвілля, спортивно-оздоровчої, технічної та художньої діяльності тощо, а також залучення до роботи різноманітних закладів, громадських організацій, зацікавлених осіб;

- соціально-медичні послуги – консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримка та охорона її здоров'я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапія;

- соціально-економічні послуги – задоволення матеріальних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;

- юридичні послуги – надання консультацій з питань чинного законодавства, здійснення захисту прав та інтересів осіб, які пере-

<sup>1</sup> Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. С. 1.

<sup>2</sup> Там само // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. С. 5.



бувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій щодо цієї особи (оформлення правових документів, адвокатська допомога, захист прав та інтересів особи тощо);

- послуги з працевлаштування – пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальний супровід працевлаштованої особи;

- послуги з професійної реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями – комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятність;

- інформаційні послуги – надання інформації, необхідної для вирішення складної життєвої ситуації (довідкові послуги); поширення просвітницьких та культурно-освітніх знань (просвітницькі послуги); поширення об'єктивної інформації про споживчі властивості та види соціальних послуг, формування певних уявлень і ставлення суспільства до соціальних проблем (рекламно-пропагандистські послуги);

- інші соціальні послуги<sup>1</sup>.

Окрім аспекти надання соціальних послуг вимушено переміщеним особам регламентуються у Законі України «Про гуманітарну допомогу»; Постанові Кабінету Міністрів України № 1094 «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»; Постанові Кабінету Міністрів України № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції»; Постанові Кабінету Міністрів України № 1094 «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»; Постанові Кабінету Міністрів України № 505 «Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайня-

<sup>1</sup> Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 23. С. 6.

тості внутрішньо переміщених осіб на 2015 – 2016 роки»; Постанові Кабінету Міністрів України № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей»; Постанові Кабінету Міністрів України № 566 «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги».

Загалом усі правові проблеми внутрішньо переміщених осіб держава прагне вирішити на законодавчому рівні, але на рівні ВПО ці зміни у законодавстві, які впроваджувались у 2016 – 2018 роках, на сучасному етапі не вирішують проблем цієї категорії у повній мірі. Яскравим прикладом є закон України від 13 січня 2016 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 921-VIII, основною метою якого було посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедури їх обліку<sup>1</sup>.

Необхідно звернути увагу і на те, що в закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» були внесені зміни, які стосуються правового статусу внутрішньо переміщених осіб: на облік ВПО тепер можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства; довідка ВПО діє безстроково і дійсна з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби; для тих, хто проживав в зоні АТО чи на тимчасово окупованій території і не мав там постійної реєстрації місця проживання, відтепер стати на облік ВПО можна шляхом доведення факту проживання на цих територіях через подання документів, які підтверджують такий факт. Управління праці та соціального захисту населення зобов'язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів і прийняти або рішення про видачу довідки ВПО, або обґрунтовану відмову у її видачі; деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання; спрощено процедуру звільнення особи з роботи, якщо особа перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини, а за місцем попередньої роботи Укрпошта не працює. Відтепер заяву про звільнення можна подати до центра зайнятості за місцем проживання ВПО<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Зміни внесені постановою Уряду від 14 березня 2016 року № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>

<sup>2</sup> Зміни внесені постановою Уряду від 14 березня 2016 року № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>

За результатами сучасних досліджень аналізу законодавства і практики його застосування виявлено низку проблем у правозастосуванні закону, зокрема: відсутність чіткого механізму взяття на облік дітей внутрішньо переміщених осіб без супроводу, що подекуди ставало перешкодою при взятті на облік ВПО дитини; розірвання трудових відносин ВПО з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях; проблема оплати ВПО послуг нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин; проблема безстроковості дії довідки ВПО, що призводило до неможливості реалізації прав ВПО; проблема отримання соціальних виплат<sup>1</sup>.

Окрім того, органи соціального захисту населення нерідко розглядали довідку ВПО без відмітки органу міграційної служби як недійсну, керуючись підзаконними актами (постановами Уряду № 505; № 509), які протягом значного часу лишались неузгодженими із оновленим законом. З огляду на це, частина ВПО не могла отримати соціальних виплат через небажання деяких органів влади дотримуватись нормативно-правового акта вищої юридичної сили. У січні 2016 року Міністерство соціальної політики України направило структурним підрозділам з питань соціального захисту населення лист із вказівкою про те, що постанови Кабінету Міністрів України щодо обліку ВПО та надання їм адресної щомісячної допомоги (№505 та № 509 від 01 жовтня 2014 року ) повинні застосовуватися без змін, що були внесені до закону [3]. Практика невиконання закону в частині безстроковості дії довідки ВПО в окремих випадках зустрічалася впродовж всього року, проте масові порушення прав ВПО у зв'язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС припинились після внесення відповідних змін до постанов Уряду 8 червня 2016 року. Саме з цього прикладу випливає, що держава з правової точки зору неспроможна правильно регулювати свої відносини з ВПО, але слід констатувати, що для України внутрішні переселенці – це все ще нове поняття і навіть з допомогою благодійних організацій ООН врегулювати все і відразу неможливо, тому до законів додаються певні правки, зміни, які мають на меті зменшити проблеми ВПО.

Таким чином можна констатувати, що на 2017 рік головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, які надають правову допомогу

<sup>1</sup> Облік ВПО на сайті Міністерства соціальної політики. URL:[www.msp.gov.ua/news/13797.html](http://www.msp.gov.ua/news/13797.html)

внутрішньо переміщеним особам, переселенці ще звертаються за юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ПН, документи про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідки ВПО, отримання субсидій. З огляду на зазначене, слід констатувати, що законодавству України у вирішенні правових проблем внутрішньо вимушено переміщених осіб слід орієнтуватися на чинні міжнародно-правові акти та стандарти щодо захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, які у більшій мірі дають змогу для організації ефективних та дійових програм, спрямованих на соціальну підтримку та правовий захист внутрішньо вимушено переміщених осіб.

Крім того, слід звернути увагу, що більшість вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні досі не має можливості реалізувати свої соціальні права. Багато з них втратили все, включаючи домівки, документи, засоби існування та навіть зв'язки з членами своїх сімей. Деякі громадяни втратили робочі місця, інші були позбавлені законних пільг та послуг, окремі зазнали майнових збитків. Найтрагічнішими є випадки, коли люди були поранені та втратили життя <sup>1</sup>. У цьому аспекті важливим зрушенням стало прийняття Закону України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», що довгий час перебував у статусі законопроекту і який визначає правовий статус вимушено переміщених осіб, встановлює економічні, соціальні та правові гарантії захисту їх прав та законних інтересів на території України відповідно до Конституції України, міжнародних договорів України, а також принципів і норм міжнародного права. За цим законом внутрішньо переміщені особи – це громадяни України, особи без громадянства або іноземці, які легально проживають на території України, які були змушені залишити свої будинки або місця звичайного проживання, зокрема, в результаті або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих, і які не перетинали межі кордону України <sup>2</sup>.

У контексті аналізу правових аспектів соціального захисту вну-

<sup>1</sup> Тимчик Г. С. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні // Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. / м-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», юридичний ф-т; редкол.: В. Ф. Опришко (головн. ред.) та ін. Київ: КНЕУ, 2014. Вип. 14. С.161–172.

<sup>2</sup> Global Protection Cluster Working Group. Hand book for the Protection of Internally Displaced Persons. Geneva: Inter-Agency Standing Committee, 2010, 545 p.

трішньо переміщених осіб слід звернути увагу на те, що 5 березня 2015 року Парламентом був прийнятий ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб», у якому в правовому полі передбачені: компенсація зареєстрованому безробітному ВПО фактичних транспортних витрат на переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці місця працевлаштування; компенсація витрат роботодавця на оплату праці (не вище середнього рівня заробітної плати в регіоні) за працевлаштування зареєстрованих безробітних ВПО на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше 6 місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати удвічі; компенсація витрат роботодавця, який працевлаштовує зареєстрованих ВПО строком не менше як 12 місяців, на перепідготовку й підвищення кваліфікації таких осіб.

На даний момент ми можемо констатувати, що правові аспекти соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні регламентуються такими законами: Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; проектом закону ухваленого Верховною Радою України в першому читанні «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб»<sup>1 2</sup>.

Окрім того, на сучасному етапі створено нові структури, які забезпечуватимуть соціальний захист внутрішньо переміщених осіб в Україні, зокрема це: Міжвідомчий координаційний штаб з питань ВПО; Державна служба України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб.

Незважаючи на те, що державою проведена значна робота з правового регулювання соціального забезпечення вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні, залишається певна кількість невирішених проблем, серед яких: нестача фінансування, інституційне забезпечення, видозмінення достовірної інформації про ВПО, відсутність єдиних стандартів роботи з ВПО на державному та місцевому рівнях, обмеження можливостей задоволення соціальних потреб вимушено внутрішньо переміщених осіб у місцях тимчасового

<sup>1</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

<sup>2</sup> Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

проживання, загострення ситуації на ринку праці та неналежне працевлаштування переселенців, відсутність коорднованих програм між державними установами та волонтерськими організаціями, що опікуються вимушеними внутрішньо переміщеними особами.

Також немає довіри до державних установ (існують певні стереотипи, які базуються на попередньому негативному спілкуванні з виконавчими органами влади)<sup>1</sup>.

З огляду на зазначені проблеми, у нашому науковому дослідженні можна виокремити такі основні правові аспекти соціального захисту вимушено внутрішньо переміщених осіб: створення багатоаспектної системи моніторингу потреб вимушено внутрішньо переміщених осіб, активізація соціальної підтримки вимушено переміщених осіб, удосконалення умов реєстрації ВПО, розширення мережі закладів надання соціальних послуг для переселенців, укладання спрощеної процедури отримання вимушеними внутрішніми переміщеними особами нового місця працевлаштування й забезпечення доступу до перенавчання відповідно до наявних вакансій. Загалом усі вони повинні регламентуватися законами України, нормативними актами та постановами з соціального захисту вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Поява в Україні вимушено внутрішньо переміщених осіб актуалізувала потребу в наданні правової допомоги ВПО та у розширенні структури і функцій соціальних служб, введення нових видів та форм, методів, технологій соціальної роботи з надання соціальних послуг, підвищення гнучкості роботи державних соціальних установ та координації їхньої діяльності з волонтерськими і міжнародними організаціями.

У контексті аналізу нормативно – правового забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, слід зазначити, що всі права та свободи вимушено внутрішньо переміщених осіб та їх сімей регулюються низкою законів, постанов, підзаконних актів, що були прийняті державою з метою реагування на потреби вимушених переселенців та регулювання їхньої життєдіяльності у зв'язку із складними обставинами.

Слід зазначити, що основу законодавчої бази ВПО становлять нормативні акти, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»,

<sup>1</sup> Гошовський В. С. Соціальні права і гарантії внутрішніх переселенців. Київ: Національна правова палата, 2015. С.28.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Постанова № 371 про облік внутрішньо переміщених осіб, Постанова № 505 про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, Постанова № 509 про облік внутрішньо переміщених осіб, Постанова № 689 про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, Постанова № 256 про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам. Важливим для роз'яснення сутності поняття «внутрішньо переміщена особа» у контексті міжнародно-правових норм та стандартів у ході дослідження став «Довідник захисту внутрішньо переміщених осіб».

У зв'язку із ситуацією, яка склалася в Україні, кількість звернень внутрішньо переміщених осіб до різноманітних правозахисних організацій зростає. Відповідно, держава повинна реагувати і захищати права своїх громадян. Зокрема, відповідно до ст. 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Проект Закону України, укладений Харківською правозахисною групою «Про вимушених переселенців»,<sup>1</sup> заснований на досвіді країн, у яких виникла ситуація вимушеної міграції і спирається на рекомендації Комісії ООН з прав людини та Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, а також на принципи і норми міжнародного права у цій сфері. У проекті закону визначається статус вимушених переселенців, встановлюються економічні, соціальні та правові гарантії захисту їх прав та законних інтересів на території України відповідно до Конституції України, міжнародних договорів України, а також принципів і норм міжнародного права<sup>2</sup>.

Гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб встановлює Закон України «Про забезпечення

<sup>1</sup> Проект закону України про вимушених переселенців. URL:[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT0817.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0817.html)

<sup>2</sup> Проект закону України про вимушених переселенців. URL:[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT0817.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0817.html)

прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», у якому регламентовані: гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, захист від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання, облік внутрішньо переміщених осіб, реєстрація місця проживання внутрішньо переміщеної особи, забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіти, забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Окрім того, у законі чітко визначено, що внутрішньо переміщена особа має право на: єдність родини; інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; 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; безпечні умови життя і здоров'я; створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; сприяння у поверненні на попереднє місце проживання, і т.д.<sup>1</sup>

Для розвитку закону, Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова КМУ № 505 від 01.10.2014 року «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». Постановою КМУ № 505 запроваджено механізм надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з окупованої території. Розмір допомоги: для непрацездатних осіб (пенсіонери, інваліди, діти) – 884 гривні на одну особу (члена сім'ї); для працездатних осіб – 442 гривні на одну особу (члена сім'ї). Загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2400 гривень.

<sup>1</sup> Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.



Грошова допомога виплачується одному з членів сім'ї, за умови надання згоди від інших членів сім'ї на виплату цієї допомоги. Якщо у складі сім'ї, якій призначено грошову допомогу, відбулися зміни, розмір грошової допомоги перераховується з місяця, наступного за місяцем виникнення таких змін, за заявою уповноваженого представника сім'ї або інформацією компетентного органу.

Розмір отриманої грошової допомоги не враховується під час обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, не включається до загального оподаткованого доходу. Час виплати допомоги: з дня звернення за призначенням цієї допомоги по місяць зняття з обліку, але не більше шести місяців<sup>1 2</sup>.

Відповідно, право на отримання допомоги мають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України і переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції та стоять на обліку в УПСЗ як вимушені переселенці<sup>3 4</sup>.

Важливим актом є Постанова № 509 про облік внутрішньо переміщених осіб для систематизації та затвердження порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, яка і надає можливість Міністерству соціальної політики для формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Виконання Постанови № 509 Кабінету Міністрів України надає можливість реалізувати Постанову № 689 про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, що є вагомим нормативним актом у контексті забезпечення соціальних прав внутрішньо переміщених осіб. У ній констатується, що призначення та продовження виплати пенсій, довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового дер-

<sup>1</sup> Гошовський В.С. Соціальні права і гарантії внутрішніх переселенців. Київ: Національна правова палата, 2015. С. 5.

<sup>2</sup> Міністерство соціальної політики. Внутрішньо переміщені особи. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/13919.html>

<sup>3</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

<sup>4</sup> Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО. URL : <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

жавного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку та довідкою, виданою згідно з порядком взяття на облік ВПО.

Окрім того, слід зазначити, що Міністерством соціальної політики, за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, була розроблена «Дорожня карта для осіб, переміщених в межах країни для вирішення питань постановки на облік та надання адресної допомоги» та «Шлях переселенця», у них покроково надається інформація про отримання першочергових потреб: інформація про перелік необхідних документів для постановки на облік; порядок дій у випадку втрати/відновлення документів; інформація про надання щомісячної допомоги на проживання та оплату житлово-комунальних послуг; соціальна допомога (виплати) сім'ям з дітьми; інформація про необхідність отримання медичної допомоги; інформація щодо отримання психологічної допомоги; допомога від волонтерів та громадських організацій і т. д.<sup>1</sup>

Щодо Міжнародних стандартів допомоги внутрішньо вимушено переміщеним особам, то тривалий час вони отримували допомогу в обмеженому обсязі, а іноді навіть взагалі не отримували. Міжнародний Комітет Червоного Хреста як гарант Женевських Конвенцій, які регулюють правила ведення воєнних дій, вже кілька десятиліть працює в цій сфері.

Слід зазначити, що Міністерством соціальної політики була розроблена «Дорожня карта для осіб, переміщених в межах країни для вирішення питань постановки на облік та надання адресної допомоги» за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй.

Відповідно, у ній міститься:

- інформація про перелік необхідних документів для постановки на облік;
- порядок дій у випадку втрати/відновлення документів;
- інформація про надання щомісячної допомоги на проживання та оплату житлово-комунальних послуг;
- перелік структурних підрозділів з питань соціального захисту населення у місті Києві;
- перелік структурних підрозділів з питань соціального захисту населення;
- інформація про регіональні штаби Державної служби з надзвичайних ситуацій України;

<sup>1</sup> Шлях переселенця. URL: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mt\\_settler\\_way\\_infographics/](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/mt_settler_way_infographics/)

- перелік документів для отримання пенсії та перелік Управлінь Пенсійного Фонду в місті Києві та регіональні УПФ;
- інформація для осіб, які прагнуть знайти роботу (тимчасову або постійну);
- як отримати статус безробітного та допомогу з безробіття;
- як зберегти своє робоче місце;
- інформація про працевлаштування за кордоном;
- інформація батькам вихованців та учнів, а також студентам;
- як діяти, якщо Ви втратили паспорт або інший документ та перелік регіональних управлінь Державної міграційної служби;
- інформація про послуги громадянам похилого віку та людям з інвалідністю;
- соціальна допомога (виплати) сім'ям з дітьми;
- інформація про необхідність отримання медичної допомоги;
- інформація щодо отримання психологічної допомоги;
- допомога від волонтерів та громадських організацій .

Загалом, соціальний захист вимушено внутрішньо переміщених осіб в Україні – це багаторівнева система економічних, соціальних та правових відносин з управління соціальними ризиками, в які потрапила певна категорія населення України, націлена на вдосконалення нормативно-правової бази соціального захисту ВПО; надання адресного характеру соціального захисту; соціальної підтримки та страхування; надання соціальної допомоги для належного рівня життєдіяльності. Отже, соціальний захист вимушено переміщених осіб визначається такими видовими формами: соціальним забезпеченням, соціальною допомогою, соціальним страхуванням, соціальними послугами.

Здійснений аналіз законодавчих основ соціальної політики та нормативно-правового забезпечення щодо захисту соціальних прав внутрішньо переміщених осіб зумовив такі висновки: кількість звернень вимушено внутрішньо переміщених осіб до організацій захисту прав громадян невинно зростає; держава прийняла відповідні нормативно-правові акти, які регулюють життєдіяльність вимушено внутрішньо переміщених осіб на законодавчому рівні. Ці нормативно-правові акти чітко визначають права і обов'язки вимушених переселенців, визначають обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, що стосуються вимушених переселенців; розмір матеріальної допомоги, документи на її отримання та час, протягом якого це слід зробити. Зрозуміло, що нормативно-правові акти не в

силі охопити всі сфери життя вимушеного переселенця, вони стосуються лише першочергових проблем, тому, на нашу думку, слід чітко визначити ієрархію інституцій, які забезпечать реалізацію правових норм соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні.

#### **4.7. Окремі аспекти захисту прав внутрішньо переміщених осіб у сфері пенсійного забезпечення<sup>1</sup>**

Внутрішньо переміщені особи є категорією відносно новою не тільки для України, але й для світової практики. Необхідність надання допомоги особам, які вимушені з об'єктивних причин стихійно змінити місце свого проживання, гостро з'явилася в 70-х роках ХХ століття в результаті цивільних війн, що розгорілися на територіях Анголи, В'єтнаму, Камбоджі та Судану. До цього часу міжнародному суспільству було більш відома та зрозуміла категорія переселенців – біженці. Біженці (або утікачі) – особи, які внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебувають за межами своєї країни та не можуть або не бажають користуватися захистом цієї країни внаслідок таких побоювань<sup>2</sup>.

В українському законодавстві поняття «особи, переміщені всередині країни» до останнього часу не застосовувалося. Але, у зв'язку з тимчасовою окупацією півострова Крим та міста Севастополь, а також проведення антитерористичної операції на Сході України, питання внутрішньо переміщених осіб стали актуальними і для України.

Іншим терміном, що вживається щодо осіб, які залишили місце свого постійного перебування внаслідок негативних обставин, є поняття «вимушений переселенець». У міжнародному й національному іноземному праві цей термін не часто застосовується, а така категорія осіб визначається як «особи, переміщені всередині країни», «внутрішні біженці», «внутрішньо переміщені особи» тощо. Так, терміни «внутрішньо переміщені особи» або «особи, переміщені всередині

<sup>1</sup> Кульчицький Т.Р., аспірант кафедри соціального права Львівського національного університету ім. Івана Франка

<sup>2</sup> Вауліна О. Через конфлікт на сході країни діти платять найвищу ціну і потребують захисту // Голос України: газета ВРУ. К., 2015. 18 берез. № 48. С. 12.

країни» широко використовуються в практиці Управління Верховного комісара у справах біженців ООН.

Теоретико-соціологічний аспект визначення категорії «внутрішньо переміщені особи» досліджений низкою науковців. Зокрема, М. Ніколайчук зазначає, що внутрішньо переміщені особи – це специфічна цільова група реалізації міграційної політики, якій притаманні різноманітні ознаки, детерміновані особливими потребами, особистісними характеристиками та впливами зовнішнього середовища<sup>1</sup>.

Г. Гудвін-Гілл визначає внутрішньо переміщених осіб як осіб, котрі змушені раптово втікати зі своїх будинків у значному числі в результаті збройного конфлікту, внутрішньої ворожнечі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і знаходяться на території власної країни<sup>2</sup>. Ототожнюючи поняття «внутрішньо переміщена особа» та «переселенець», автор зазначає, що фактично внутрішньо переміщені особи – це особи, які підпадають під визначення «вимушені переселенці», але які, покинувши місце свого постійного проживання, залишаються в країні своєї громадянської належності й можуть користуватися її захистом. Окрім того, слід зауважити, що теоретико-правові аспекти дослідження категорії «внутрішньо переміщені особи» не розглядалися.

Згідно з керівними принципами УВКБ ООН з питання про переміщення осіб усередині країни, особи, переміщені всередині країни, визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки чи місця проживання, через або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини чи стихійних лих/техногенних катастроф і які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни<sup>3</sup>. В аспекті розвитку цього міжнародного акту і у зв'язку з правовими потребами ВПО було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в якому подається визначення внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до нього, «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підста-

<sup>1</sup> Енциклопедія для фахівців соціальної сфери/за заг.ред. проф. І. Д. Звереві. К., Сімферополь: Універсум, 2012. С. 109.

<sup>2</sup> Архипова С.П., Майборода Г.Я., Тютюнник О.В. Методи та технології роботи соціального педагога: навчальний посібник. Київ: Слово, 2011. С. 314–315.

<sup>3</sup> Коваль Л. Вимушені переселенці: проаналізувати, зрозуміти, допомогти. // Урядовий кур'єр: газета центр. органів виконав. влади України. К., 2015. 1 жовт. № 182. С. 4.

вах і має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або 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»<sup>1</sup>. Водночас варто акцентувати увагу на тому, що законодавець ототожнює поняття «внутрішньо переміщена особа» й «переселенець». Так, наприклад, у ч. 1 ст. 15 цього Закону визначено, що фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування вимушених переселенців є видатковими зобов'язаннями України й органів місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України<sup>2</sup>. У Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» визначено, що внутрішньо переміщеними особами є громадяни України, які вимушені були залишити все й виїхати в різні регіони нашої країни<sup>3</sup>.

Навіть із нещодавніми змінами (які відображені у визначенні, зазначеному вище), поняття ВПО, сформульоване в національному законодавстві, суперечить міжнародним стандартам з двох причин. По-перше, воно звужує визначення, яке сформульовано в Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни, тому що встановлює вимоги щодо громадянства та реєстрації місця проживання для ВПО. По-друге, щодо характеру переміщення, визначення в національному законодавстві встановлює вичерпний перелік причин переміщення, і що ще гірше, не вказує на те, що внутрішнє переміщення має стосуватись вимушеного переміщення у межах міжнародно визнаних національних кордонів. Крім того, визначення ВПО в національному законодавстві має третій недолік – воно встановлює особливий статус ВПО, в регламентації прав якого в Україні тільки почала формуватися відповідна правова база щодо їхніх прав, обов'язків та пільг.

<sup>1</sup> Акмалова А.А., Капицын В.М. Социальная работа с мигрантами и беженцами: учеб. пособие; отв. ред. П.Д. Павленко. М.: ИНФРА-М, 2008. 220 с.

<sup>2</sup> Там само. С. 15.

<sup>3</sup> Комплексні програми допомоги переселенцям в Україні. URL: <http://www.dw.com/uk>. – Назва з титул.екрану.

Як вбачається з вказаного визначення, на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи могли претендувати виключно громадяни України, які постійно проживали на території України та були змушені покинути місце свого постійного проживання з причин, вказаних у законі. Саме ця категорія, в першу чергу і потребує соціального захисту, одним із найважливіших елементів якого і виступає пенсійна система, як соціальний складник держави.

В цьому контексті М. І. Іншин, Д. І. Сіроха наголошують на тому, що сутність соціальної держави в умовах сьогодення полягає у наявності чітких механізмів утвердження системи прав та свобод людини, гарантування і правової охорони, розбудови інститутів громадянського суспільства як виразників його інтересів <sup>1</sup>.

Загалом, право на пенсійне забезпечення є складовою права на соціальний захист (соціальне забезпечення). У юридичній літературі наголошується, що право на пенсійне забезпечення визначається можливістю вимагати від органів, що здійснюють пенсійне забезпечення, грошових виплат у розмірі, співвіднесеному з минулим заробітком заявника, але не нижчому від прожиткового мінімуму, а істотною правомочністю, що складає зміст права на пенсійне забезпечення, є можливість вимагати регулярні грошові виплати <sup>2</sup>.

Пенсія – це державна виплата, яку надають із пенсійного фонду для матеріального забезпечення непрацездатних громадян у зв'язку із їхньою минулою трудовою чи іншою суспільно корисною діяльністю в розмірах, як правило, зіставних з минулим заробітком пенсіонера<sup>3</sup>.

М. М. Шумило наголошує на визначенні пенсії як одного із правових інструментів реалізації державою своєї соціальної функції через органи спеціальної компетенції, яка знаходить своє вираження у щомісячному матеріальному (грошовому) забезпеченні <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Іншин М.І., Сіроха Д.І. Соціальна держава: сутність і перспективи. Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р. /за загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.О. Попелюшка. К.: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. С.17-22.

<sup>2</sup> Колотік А. С. Правове регулювання спеціального пенсійного забезпечення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / А. С. Колотік; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – С.8

<sup>3</sup> Пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: 7328\_26\_Pamyatka\_ChPG.

<sup>4</sup> Шумило М. М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / М. М. Шумило; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2009. – С.11.

Доречно наголосити, що за Законом України «Про пенсійне забезпечення» було визначено, що громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим законом. При цьому, іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні, мають право на пенсію нарівні з громадянами України на умовах, передбачених законодавством або міждержавними угодами (ст.1)<sup>1</sup>.

Окрім того, Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (ст.8) визначено, що право на отримання пенсій та соціальних послуг із солідарної системи мають: громадяни України, які застраховані згідно із цим законом та досягли встановленого цим законом пенсійного віку чи визнані інвалідами в установленому законодавством порядку і мають необхідний для призначення відповідного виду пенсії страховий стаж, а в разі смерті цих осіб – члени їхніх сімей; особи, яким до дня набрання чинності цим законом була призначена пенсія відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» або була призначена пенсія (щомісячне довічне грошове утримання) за іншими законодавчими актами, але вони мали право на призначення пенсії за Законом України «Про пенсійне забезпечення» – за умови, якщо вони не отримують пенсію (щомісячне довічне грошове утримання) з інших джерел, а також у випадках, передбачених цим законом, – члени їхніх сімей<sup>2</sup>.

Слід звернути увагу на те, що з метою соціальної підтримки внутрішньо переміщених сімей (осіб) у 2014 році уряд прийняв постанову № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». Як вказують статистичні дані Держбюджетом України на 2014 – 2018рр. виділено кошти:

- на 2014 рік – 510 млн грн;
- на 2015 рік – 3 млрд 360 млн грн;
- на 2016 рік – 3 млрд 210 млн 189,2 тис. грн;
- на 2017 рік – 3 млрд 226 млн 665 тис. грн;
- на 2018 рік – 3 млрд 211 млн 758,6 тис. гривень<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 року №1788-XIII// Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №3. – Ст.10.

<sup>2</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року №1058-IV//Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49-51. Ст.376.

<sup>3</sup> Виплати для ВПО: яку підтримку надає держава переселенцям. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1715589-viplati-dlya-vpo-yaki-pidtrimku-nadaye-derzhava-pereselentsyam>.



Починаючи з 2017 року, уряд тричі підвищував розмір зазначеної допомоги окремим категоріям громадян, зокрема:

1) з липня 2017 року:

- дітям з інвалідністю з числа внутрішньо переміщених осіб: встановлено у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність 1 312 грн (було – 884 грн).

- право на отримання грошової допомоги надано військовослужбовцям із числа внутрішньо переміщених осіб, які захищають незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та беруть безпосередню участь в АТО, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах АТО, та членам їхніх сімей, незалежно від наявності в них власного житла.

2) з вересня 2017 року:

- особам з інвалідністю I групи та дітям з інвалідністю до 130% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (1 705,6 грн, з 1 грудня 2017 року – 1 784,9 грн);

- особам з інвалідністю II групи до 115 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (1 508,8 грн, з 1 грудня 2017 року – 1 578,9 грн);

- граничного розміру загальної суми грошової допомоги, що виплачується на сім'ю, до складу якої входять особи з інвалідністю або діти з інвалідністю, до 3 400 гривень.

Крім того, постановою № 689 розширене коло внутрішньо переміщених осіб, які мають право на отримання грошової допомоги шляхом збільшення верхньої межі суми коштів, які можуть мати члени сім'ї переселенця на депозитному банківському рахунку (рахунках) та не втрачати право на отримання грошової допомоги, з 10 – до 25 – кратного розміру прожиткового мінімуму.

3) з січня 2018 року:

- дітям та особам, які отримують пенсії, – до 1 000 гривень;

- граничного розміру загальної суми такої допомоги, що виплачується на сім'ю, – до 3 000 гривень та до 5 000 гривень багатодітним сім'ям.

За результатами 2017 року грошову допомогу отримали в середньому 169 437 сімей, сума фінансування становила – 2 798,9 млн грн.<sup>1</sup> Сьогодні, щоб отримувати соціальну допомогу і пенсії, жителям

<sup>1</sup> Виплати для ВПО: яку підтримку надає держава переселенцям. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1715589-viplati-dlya-vpo-yaki-pidtrimku-nadaye-derzhava-pereselentsyam>.

тимчасово непідконтрольних Уряду України територій необхідно переселитися на підконтрольну українській владі територію і зареєструватися як внутрішньо переміщена особа (ВПО). Ця ситуація змусила багатьох цивільних осіб з тимчасово непідконтрольних територій зареєструватися як ВПО, але, насправді, такі особи просто регулярно «переміщуються» між непідконтрольною та підконтрольною українській владі територіями.

Щоб нівелювати цю проблему, Урядом України була введена складна процедура верифікації та перевірок, для гарантії, що лише ті, хто є належним чином зареєстрованими як ВПО на підконтрольній українській владі території, отримують пенсійні виплати. У даному контексті, за даними Пенсійного фонду за 2016 рік, близько 400 000 осіб на Сході України не мали доступу до пенсій. Прив'язка пенсій до реєстрації як ВПО змушує людей здійснювати регулярні поїздки через контрольно-пропускні пункти, що розділяють тимчасово непідконтрольну та підконтрольну територію.

Така ситуація не відповідає законодавству України і міжнародним стандартам прав людини. Стаття 46 Конституції України гарантує право громадян на соціальний захист, включаючи пенсії. Відповідно до Закону України «Про державне пенсійне забезпечення», усі громадяни України мають право на отримання пенсії після досягнення певного віку за інвалідністю або за іншими підставами. Україна є учасником міжнародних конвенцій, які гарантують права на соціальний захист. Зокрема, права на соціальне забезпечення і належний рівень життя захищені статтями 22 і 25 Загальної декларації прав людини та статтею 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Конвенція Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 встановлює мінімальні стандарти захисту, у тому числі виплати пенсій та соціальної допомоги. Стаття 12 Європейської соціальної хартії захищає право на соціальне забезпечення, у тому числі пенсії, які в цілому можна охарактеризувати як захист матеріальних умов, необхідних для забезпечення належного та безпечного рівня життя.

З огляду на конкретизоване вище, ми можемо констатувати, що пенсії є формою власності, і окремі особи, зокрема ВПО, не повинні бути позбавлені цієї форми власності на дискримінаційній основі.

Адже стаття 46 Конституції України, яка гарантує право кожного на отримання соціальних виплат і на соціальний захист, а також можемо посилатись на відповідний пункт Закону України «Про загально-

обов'язкове державне пенсійне страхування», відповідно до якого немає підстав не платити пенсії (до речі, ми про це говоримо вже досить давно): немає підстав не платити пенсії на території, яка тимчасово не контролюється українським урядом; немає підстав не платити пенсію у зв'язку з проведенням антитерористичної операції і так далі, – тобто таких підстав в законі немає. А виключно цим законом, як записано в частині третій статті 4 цього закону, визначено, що саме цим законом визначаються види пенсійного забезпечення, умови участі, джерела фінансування, пенсійний вік, умови, норми, порядок, організація і порядок здійснення управління і так далі, і так далі <sup>1</sup>.

У контексті досліджуваної проблеми слід розглянути умови порядку призначення пенсій ВПО. У порядку подання документів для призначення пенсії за віком внутрішньо переміщена особа має не раніш, ніж за місяць до досягнення пенсійного віку звернутися із заявою про призначення пенсії до відповідного районного або міського управління Пенсійного фонду України за місцем проживання (реєстрації), а також подати інші, визначені законодавством, документи. Для вирішення цієї проблеми для вимушених переселенців зроблено певний виняток. У ч. 1 ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» зазначено, що їх місце проживання підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Тому при зверненні за призначенням пенсії переселенцю, крім пред'явлення власного паспорта, також слід надати працівнику Пенсійного фонду вказану довідку.

Крім заяви і довідки для отримання пенсії потрібно ще подати:

1. Документ про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків (крім осіб, яким в паспорті в зв'язку з відмовою від такого номера проставлено відповідну відмітку) або свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

2. Трудову книжку. За відсутності трудової книжки чи записів в ній – інші документи, що підтверджують наявний трудовий стаж. Наприклад, довідки, виписки з наказів, посвідчення, відомості про заробітну плату. Якщо внутрішньо переміщена особа під час переїзду на контрольовану українською владою територію не змогла привезти з собою трудову книжку (наприклад, не забрала її у відділі кадрів на заводі), то може спробувати поновити її.

<sup>1</sup> Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року №3668-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. №12-13. Ст. 82.

Дублікат трудової книжки також може бути виданий за новим місцем роботи у зв'язку з відсутністю доступу до трудової книжки працівника внаслідок надзвичайної ситуації, передбаченої Кодексом цивільного захисту України, або проведення антитерористичної операції на території, де працював працівник.

Дублікат видається на підставі заяви працівника та отриманої ним у письмовому вигляді інформації зі штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації про виникнення надзвичайної ситуації або Антитерористичного центру при Службі безпеки України про проведення антитерористичної операції на території, де працював працівник, що надається в довільній формі. У разі відновлення доступу до трудової книжки записи з дубліката про періоди роботи переносяться до трудової книжки.

3. Індивідуальні відомості про застраховану особу – за період роботи з 01.07.2000 р. (можна отримати в управлінні ПФ) чи довідка про заробітну плату до 01.07.2000 р.

4. Документи, що засвідчують особливий статус особи (наприклад, посвідчення учасника бойових дій і довідка військового комісариату про період участі у бойових діях).

5. Клопотання (направлення) про достроковий вихід на пенсію (наприклад, це стосується осіб, звільнених з роботи за скороченням за рік до виходу на пенсію) <sup>1</sup>.

У випадку, якщо особа виїхала до іншого регіону і вже отримує там пенсію, вона має обов'язково звернутися до відповідного органу соціального захисту населення та отримати довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, яка переміщується з Автономної Республіки Крим або Донецької/Луганської областей. Ця довідка може бути подана до органу Пенсійного фонду, але це не обов'язково<sup>2</sup>.

Сьогодні існують певні правові проблеми і у пенсійному забезпеченні ВПО. Для врегулювання цього питання у Верховній Раді зареєстровано законопроект № 6692 «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремими категоріями громадян», який має на меті врегулювати ситуацію в сфері виплат пенсій внутрішньо переміщеним особам (ВПО) та громадянам, які проживають на непідконтрольних територіях. У законопроекті, роз-

<sup>1</sup> Пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб.URL: 7328\_26\_Pamyatka\_ChPG.

<sup>2</sup> Там само.

робленому робочою групою при Комітеті соціальної політики з питань зайнятості та пенсійного забезпечення за участю громадських організацій, зазначається, що пенсійний фонд не повинен позбавляти українських громадян пенсій, якщо вони не можуть надати паперових документів.

Правки, що пропонується внести у законопроект, є актуальними та відповідають сучасним суспільним змінам, а саме:

- скасування обов'язкового надання паперових документів людьми, які були змушені покинути своє місце проживання через обставини непереборної сили чи порушення прав людини;
- відміну обмеження в три роки щодо можливості отримати незатребувану пенсію та визначає особливий порядок отримання пенсій для тих, хто залишився на непідконтрольній території.

Конкретизуючи, слід зазначити, що доповнення та зміни пропонується внести у статті Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»:

- стаття 40, обчислення здійснюється на підставі даних, наявних в реєстрі застрахованих осіб;
- стаття 44, пенсійному фонду заборонено відмовляти в оформленні пенсій при неможливості здійснити перевірку документів;
- стаття 9 закріплює право та механізм отримання пенсій особам, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та в населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення на період проведення АТО<sup>1 2</sup>.

Загалом, уряд України повинен усунути перешкоди, які заважають громадянам України мати рівний доступ до пенсії, незалежно від місця проживання або реєстрації в якості ВПО. У даному випадку мають враховуватись:

1. Поновлення виплати пенсії для всіх осіб, незалежно від їхнього місця проживання.

2. Скасування залежності виплати пенсії від реєстрації ВПО.

<sup>1</sup> На допомогу захисникам Батьківщини: права і пільги для учасників АТО та членів їх сімей – підстави та порядок отримання, рекомендації, довідкова інформація. К.: Міністерство соціальної політики України, 2015. 112 с.

<sup>2</sup> Проект Закону України «Про вимушених переселенців»: за станом на 15. квіт. 2014 р. / народні депутати. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1397592025>.

3. Схвалення законопроектів, які дозволять населенню території, непідконтрольній Уряду, отримувати пенсії без необхідності реєструватися як ВПО. Вони можуть отримувати пенсії в українських банках на підконтрольній Уряду території.

4. Надання доступу до пенсії особам, які взагалі не можуть виїжджати з неконтрольованої Урядом території, ввівши нотаріально посвідчену довіреність, яка б надала можливість родичам отримувати пенсію особи в майбутньому.

Аналізуючи особливості пенсійного забезпечення ВПО, можна констатувати, що зміни до законів України: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із служби, та деяких інших осіб», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» покликані врегулювати проблеми отримання пенсій при будь-якій із виниклих проблем. Ухвалення законопроекту № 6692 «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремими категоріями громадян» надасть можливість створити рівні умови доступу до пенсійного забезпечення усіх громадян.

# Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. К.: Юрінформ, 1992. С. 18–24.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. К.: Юрінформ, 1992. С. 24–36.
4. Конвенція про права дитини від 1989 року // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. Київ: Юрінформ, 1992. С. 123–146.
5. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. // Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. К.: Юрінформ, 1992. С. 74–88.
6. Конвенція про захист цивільного населення під час війни (IV) 1949 р. (ст.53). URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_154)
7. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951р. / URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011)
8. Протокол щодо статусу біженців / URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_363](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_363)
9. Додатковий протокол до Женевських конвенцій 1949 р. від 8 червня 1977 р (ст.54). Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_199](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_199).
10. Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеними Протоколом № 11: Міжнародний документ від 20.03.1952 р.: ратифікований Україною 17.07.1997 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 32. Стор. 453. Стаття 2372.
11. Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010)
12. Африканська Хартія прав людини і народів 1981 р. від 26 червня 1981 р. / URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>
13. Конвенция 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке / URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz2arcon.html>
14. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. №1706-VII (станом на 24 квітня 2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. 2015. №1. Ст.1.

15. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. Ст. 892.
16. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
17. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. С.131.
18. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. С.356.
19. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради України. 30.08.2013. № 34–35. С.1802.
20. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року №2801-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. ст. 19.
21. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 №1382-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. N 15. С.232
22. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 р. № 1669-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2040.
23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
24. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI / URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
26. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003. – № 966-IV / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
27. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. – № 5203-VI / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
28. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-BP / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
29. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України (Української РСР) від 28 лютого 1991 р. № 796-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/796-12/paran40#n40>
30. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.11. № 3460-VI / URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17).
31. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 № 2402-III / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>
32. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 № 651-XIV / URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>



33. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
34. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII / URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
35. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI / URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/print1487268053308169>
36. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24.12.2015 р. № 921-VIII / URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>
37. Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти : Закон України від 14 травня 2015 р. № 425-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/425-19>
38. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції»: від 31.03.2016 № 1074-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>
39. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : затверджене Указом Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/379/99>
40. 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. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>
41. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 376. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>
42. Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року №646. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF/print1487268053308169>
43. Про облік осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: Постанова

- ва Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247658152>
44. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів від 26.08.2015 №636. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/636-2015-%D0%BF/print1484687055089970>
  45. Про внесення змін до пункту 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. №371. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/371-2017-%D0%BF/print1484687055089970>
  46. Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. №79 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF/print1472568391783523>
  47. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.16 № 646 / URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>
  48. Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 №637 / URL: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-p)
  49. Постанова КМУ від 22 вересня 2016 р. № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249349159>
  50. Постанова Уряду «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 01 жовтня 2014 року № 505. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>
  51. Постанова Уряду «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року № 509. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/ed20160611>.
  52. П.15 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 3 «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав» від 30 березня 2007 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-07>
  53. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
  54. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 4. Ст. 180.
  55. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон Украї-

- ни від 24.12.2015 р. № 921-VIII . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>
56. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення: Закон України від 2 березня 2015 року № 213-VIII // Голос України від 12.03.2015р., № 44.
  57. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2015р. № 1706- VII: за станом на 20.04.2017 р. ВР// Відомості Верховної Ради України, 2015. №1.
  58. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII: за станом на 20.04.2017 р. 2015 *Відомості Верховної Ради України* 1(1).
  59. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. ст.1. URL.: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
  60. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
  61. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII: за станом на 20.04.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №1. Ст. 1.
  62. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
  63. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим майна на тимчасово окупованих територіях України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 29.04.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.
  64. 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. Ст. 892.
  65. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49-51. Ст. 376.
  66. 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 16.12.2015 р. №1094 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>
  67. Про затвердження Типових положень про структурні підрозділи місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги: Наказ Міністерства юстиції України від 9 червня 2017 року № 149. URL:

- <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0149419-17> (дата звернення: 24.04.2018).
68. Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 року №266. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266-2004-%D0%BF>
  69. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, місцевих органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. №1242// Офіційний вісник України. 2011. № 94. С.1-4.
  70. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року № 3668-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. №12-13. Ст.82.
  71. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. №393/96- ВР// Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. С.256.
  72. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170. URL:\http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
  73. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 9 липня 2003 року №1057-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47-48. – Ст. 372.
  74. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008// Офіційний вісник України. 2008. № 10. С.239.
  75. Про соціальні послуги: Закон України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. 2003. №45. Ст. 358.
  76. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Стратегія від 15.11.2017 № 909-р.
  77. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року затвердженої розпорядженням КМУ від 15 листопада 2017 р. №909-р: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2017>
  78. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 102. Ст. 54.
  79. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 р. № 1669-VII: за станом на 20.04.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2040.

80. Про юридичну допомогу та консультації: Резолюція (78)8 Комітету міністрів Ради Європи від 02 березня 1978 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_132](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_132) (дата звернення: 24.04.2018).
81. Проект Закону України «Про вимушених переселенців»: за станом на 15 квітня 2014 року. Народні депутати. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1397592025>.
82. Проект закону України про вимушених переселенців. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT0817.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0817.html)
83. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки. URL: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps> (дата звернення: 24.04.2018).
84. Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 177) від 04.11.2000. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_537](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_537) (дата звернення: 26.04.2018).
85. Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13.05.2004. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_527](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_527) (дата звернення: 26.04.2018).
86. Протокол № 15 про внесення змін до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 24.06.2013. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-13/paran2#n2](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_001-13/paran2#n2) (дата звернення: 26.04.2018).
87. Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 02.10.2013. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_002-13/paran3#n3](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13/paran3#n3) (дата звернення: 26.04.2018).
88. Протокол №13 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари за всіх обставин від 03.05.2002. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_180](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_180) (дата звернення: 26.04.2018).
89. Декларація прав дитини ООН; Декларація, Міжнародний документ від 20.11.1959. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_384](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_384)
90. Вікова структура населення України // Державна служба статистики України. URL: <http://www.lv.ukrstat.gov.ua/dem/piramid/all.php>; В Україні за роки її незалежності чисельність дитячого населення зменшилась майже вдвічі // Укрінформ URL: <https://www.ukrinform.ua/gubric-society/2165052-killist-ditej-v-ukraini-zmensilas-majze-vdvici.html>
91. п.3 Постанови Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/905-2008-%D0%BF>
92. Узагальнення Практики розгляду судами справ, пов'язаних із позбавленням батьківських прав, поновленням батьківських прав, усиновленням, установленням опіки та піклування над дітьми. // Узагальнення

- підготовлене суддею Верховного Суду України В.М.Барсуковою та головним консультантом відділу узагальнення судової практики управління вивчення та узагальнення судової практики, к.ю.н. О.Є.Бурлай. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/a4d3352197ef027fc225764200351814?OpenDocument>.
93. Узагальнення судової практики проблемних питань, що виникають при вирішенні сімейних спорів за 2014-2016 роки. // Узагальнення підготовлене суддею апеляційного суду Харківської обл. Н.О. Міненковою. URL: [https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf\\_court/generalization/uzag16c18](https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag16c18)
  94. Конвенція ООН Про права дитини : ратифікована постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 р. № 789-XII // Збірник нормативно-правових актів у сфері функціонування дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей / упоряд.: О.В. Ляковська, Л.М. Палій. К., 2004. С. 296.
  95. Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей. (25.10.1980р.). URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_188](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_188)
  96. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 № 2229-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 5, ст.35). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>
  97. Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>
  98. 5.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
  99. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
  100. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 № 2342-IV. URL <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>
  101. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
  102. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 07.03.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
  103. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 24.02.2018 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16. Ст. 1088.
  104. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_010).
  105. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
  106. Закон України «Про зайнятість населення».URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/803-12>.

107. Закон України «Про захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
108. Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО. URL:<http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>
109. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 25.04.2018).
110. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28. 06. 1996 р. К. : Просвіта, 1996. С. 80
111. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>
112. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С.141.
113. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-1>
114. Зміни, внесені постановою Уряду від 14 березня 2016 року № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>
115. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. 1998. №8. С.10.
116. Акмалова А. А., Капицын В.М. Социальная работа с мигрантами и беженцами: учеб. пособие ; отв. ред. П.Д. Павленко. М.: ИНФРА-М, 2008. 220с.
117. Аллан, Тревор Р.С. (2008) *Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права*. Київ: Вид. Дім «Києво-Могилянська Академія» 159
118. Аналіз Верховного Суду України практики застосування судами статті 16 Цивільного кодексу України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/6AF1EBA6DF621DEDC2257CE60053FFC3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/6AF1EBA6DF621DEDC2257CE60053FFC3) (дата звернення: 02.04.2018).
119. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади . Київ, Наукова думка, 2004. С. 301.
120. Андрусяк І.В., Бранашко О.Б. Удосконалення стандартів якості надання правової допомоги в Україні. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава : Россава, 2017. Ч. 1. С. 196-199.
121. Антонюк О. Умови захисту права власності шляхом визнання. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. № 6. С. 115-120.
122. Архипова С. П., Майборода Г.Я., Тютюнник О.В. Методи та технології роботи соціального педагога: навч. посібник . Київ: Слово, 2011.С. 496
123. Багмет М., Деріга В. Шляхи вдосконалення системи соціального захисту населення в Україні: політологічний аналіз // *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, 2009. С. 250–258.

124. Безкоштовні консультації отримали понад 28 тисяч осіб. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/bezkoshtovni-konsultatsii-otrimali-ponad-28-tisyach-osib-21015> (дата звернення: 24.04.2018).
125. Безоплатна правова допомога. URL: [https://minjust.gov.ua/legal\\_aid](https://minjust.gov.ua/legal_aid) (дата звернення: 24.04.2018).
126. Беляков А.М., Ворожейкин Е.М. Советское семейное право. М., 1974. С. 208.
127. Белякова А.М., Ворожейкин Е.М. Советское семейное право: учебник. М.: «Юрид. литература», 1974. 303 с.
128. Більш детально про лист Мінсоцполітики у зверненні до Голови Верховної Ради України, народних депутатів, Прем'єр-міністра України та Мінсоцполітики від групи НУО, які опікуються правами ВПО. URL: <https://goo.gl/TD3uqV>
129. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять // Право України. 2000. № 4. С. 36.
130. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. К. : Знання, 2005. С. 381
131. Булеца С.Б., Лазур Я.В., Менджул М.В., Пушкаренко О.А. Предоставление права на здравоохранение детям-внутренне перемещенным лицам (отдельные аспекты). Georgian Medical News. 2017. 12 (273). С.89 – 94.
132. Буткевич В.Г., Маляренко В.Т. Європейський суд з прав людини та українське судочинство: питання взаємодії. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/4A46AA8F4A0A1D0BC2257AF4003ACA50?OpenDocument](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/4A46AA8F4A0A1D0BC2257AF4003ACA50?OpenDocument) (дата звернення: 26.04.2018).
133. Вауліна О. Через конфлікт на сході країни діти платять найвищу ціну і потребують захисту // Голос України: газета ВРУ. К., 2015. 18.03. № 48. С. 12.
134. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Київ, 2016. 165с.
135. Виконавча влада і адміністративне право/за заг.ред. В.Б.Авер'янова. К.: видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 688 с.
136. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. НАН України, Інститут держави і права імені В.М.Корецького, Київ, 2000. С. 16 .
137. В ООН заявили про брак коштів для надання гуманітарної допомоги Україні. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/500580.html>.
138. Виплати для ВПО: яку підтримку надає держава переселенцям. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1715589-viplati-dlya-vpo-yaki-pidtrimku-nadaye-derzhava-pereselentsyam>.
139. Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб: Резолюція 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28 січня 2010 р. URL: <https://rm.coe.int/16806b5a6d> (Last accessed 20.03.2018).



140. Внутрішньо переміщені особи / УВКБ ООН (The UN Refugee Agency) URL : <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.
141. Гали Б.Б. Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира // Доклад Генерального секретаря в соответствии с заявлением, принятым 31 января 1992 года на заседании Совета Безопасности на высшем уровне. A/47/277, S/24111 от 02.07.1992 URL: [http://www.un.org/ru/siteindex/agenda\\_forpeace.pdf](http://www.un.org/ru/siteindex/agenda_forpeace.pdf).
142. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія . Харків, Фоліо, 2002. С. 176.
143. Гошовський В.С. Соціальні права і гарантії внутрішніх переселенців. Київ: Національна правова палата, 2015. 44 с.
144. Гудвін-Гілл Г. С. Статус біженця в міжнародному праві. М.: ЮНІТІ. 1997. С. 314–315.
145. Гуманитарная реформа. Создание сильной более предсказуемой системы гуманитарного реагирования. URL: [http://www.untj.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1035:un-reform-and-cluster-approach-2008-rus&id=172:other&Itemid=746](http://www.untj.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1035:un-reform-and-cluster-approach-2008-rus&id=172:other&Itemid=746)
146. Дідківська Л., Головка Л. Державне регулювання економіки : навч. посібник. К.: Знання-Прес, 2000. 209 с.
147. Доклад группы Брахими по операциям ООН в пользу мира. URL: [http://www.un.org/russian/peace/reports/peace\\_operations/docs/summary.htm](http://www.un.org/russian/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm).
148. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України// Форум права. 2013, № 2, С.123 – 128.
149. 86 284 тис. осіб отримали БПД через мережу дистанційних та мобільних консультаційних пунктів у 2017 році. URL: [www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/184-liutyi-2018/](http://www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/184-liutyi-2018/) (дата звернення: 24.04.2018).
150. Енциклопедія для фахівців соціальної сфери: за заг.ред. проф. І. Д. Звервої Київ, Сімферополь: Універсум, 2012. С. 536
151. Євтушенко О. Спирні питання вивезення або повернення дітей мають вирішуватися лише у правовому полі. URL : [http://sc.gov.ua/ua/novini\\_za\\_i\\_pivrichchja\\_2015\\_roku/spirni\\_pitannja\\_vivezennja\\_abo\\_povernennja\\_ditej\\_majut\\_virishuvatisja\\_lishe\\_u\\_pravovomu\\_poli.htm](http://sc.gov.ua/ua/novini_za_i_pivrichchja_2015_roku/spirni_pitannja_vivezennja_abo_povernennja_ditej_majut_virishuvatisja_lishe_u_pravovomu_poli.htm)
152. ЄСПЛ розглядає 5 позовів «Україна проти Росії», про минулорічну скаргу не знають. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2017/01/27/7060770/> (дата звернення: 26.04.2018).
153. За підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» спільно з Координаційним центром з надання правової допомоги було проведено серію каскадних тренінгів для адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. URL:<https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-series-of-trainings-for-lawyers-providing-secondary-legal-aid> (дата звернення: 24.04.2018).

154. Забезпечення соціального захисту дітей внутрішньо переміщених осіб. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ditu-14275.pdf>
155. Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави в Україні: автореф.дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук: спец. 12.00.10. Київ, 2018. 40 с.
156. Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення громадянського суспільства та правової держави в Україні: дис. докт. юрид. наук: 12.00.10. К., 2018. 577 с.
157. Заборовський В.В. Правовий статус адвоката в умовах становлення незалежної адвокатури України: монографія. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 900 с.
158. Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО. URL: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>
159. Звіт Національної системи моніторингу за результатами опитування домогосподарств внутрішньо переміщених осіб. Квітень 2017 р. ст. 7. URL.: [http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit\\_za\\_rezultatamy\\_monitorynhu\\_poinformovanosti\\_pensioneriv\\_vpo\\_pro\\_elektronni\\_pensiyni\\_posvidchennya/](http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit_za_rezultatamy_monitorynhu_poinformovanosti_pensioneriv_vpo_pro_elektronni_pensiyni_posvidchennya/)
160. Звіт про стан виконання у IV кварталі 2017 року заходів, передбачених Комплексною державною програмою щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/4-2017.doc> (дата звернення: 02.03.2018).
161. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. К.: Академія, 2006. 107 с.
162. Ієрусалимова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні// Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2013. Вип. 60, С.128 – 134.
163. Інтерв'ю із Чалока Беяні, спеціальним доповідачем ООН з прав внутрішньо переміщених осіб // Дзеркало тижня: URL [http://zn.ua/UKRAINE/specdokladchik-oon-minsocpolitiki-imeet-slishkom-bolshie-polnomochiya-ro-vpl-224005\\_.html](http://zn.ua/UKRAINE/specdokladchik-oon-minsocpolitiki-imeet-slishkom-bolshie-polnomochiya-ro-vpl-224005_.html)
164. Інформація щодо виконання Плану заходів, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 року № 588-р. URL: [old.minjust.gov.ua/50723](http://old.minjust.gov.ua/50723) (дата звернення: 24.04.2018).
165. Іншин М.І., Сіроха Д.І. Соціальна держава: сутність і перспективи / Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників

- всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р. / за загальною редакцією М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. О. Попелюшка. К.: ПВГОІ «ІР СТ Україна», 2015. С.17-22.
166. К проблеме перемещения внутри страны: Параметры ответственности национальных властей. URL:[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04\\_national\\_responsibility\\_framework\\_Rus.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_national_responsibility_framework_Rus.pdf).
167. Казанцева А.Е. Обязанности и права родителей (замещающих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушение. Томск, 1987.
168. Керівні принципи ООН з питань внутрішньо переміщених осіб. URL:<http://unhcr.org.ua/attachments/article/244>
169. Кількість зареєстрованих переселенців за місяць збільшилась на 4 тисячі осіб – Мінсоцполітики. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28964951.html> (дата звернення: 02.04.2018).
170. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Київ, 2008. С. 20.
171. Коваль Л. Вимушені переселенці: проаналізувати, зрозуміти, допомогти. // Урядовий кур'єр: газета центр. органів виконав. влади України. Київ, 2015. № 182. С. 4.
172. Коваль Л. Вимушені переселенці: проаналізувати, зрозуміти, допомогти // Урядовий кур'єр: газета центр. органів виконав. влади України. К., 2015. 1 жовт. № 182. С. 4.
173. Козинець І. Г., Шестак Л. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам // Молодий вчений. 2014. № 12.
174. Коломоєць Т. О., Лютіков П.С. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. С. 216.
175. Коломоєць Т. О., Лютіков П.С. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. С. 216.
176. Колотік А.С. Правове регулювання спеціального пенсійного забезпечення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 ; нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 20 с.
177. Комплексні програми допомоги переселенцям в Україні. URL: <http://www.dw.com/uk>. Назва з титул. екрану.
178. Костас Параскева. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Київ, 2017. 152 с.
179. Костас, Параскева (2017) *Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи*. Харків: Право.

180. Кравчук Н.В. Защита права ребенка на жизнь и воспитание в семье по семейному законодательству РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.
181. Лапчевська О. Застосування до батьків санкцій сімейно-правової відповідальності: теоретичний аспект. // Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 60. С. 256–262.
182. Лапчевська О.Ф. Застосування до батьків санкцій сімейно-правової відповідальності: теоретичний аспект // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки; випуск 60. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. 588 с.
183. Лісова Ю. Правова допомога внутрішньо переміщеним особам. Національна практика. Приклади правових консультацій: практичний посібник / відп. ред. С. Марущенко. К.: Логос, 2017. 110 с.
184. Логвінова М.В. Правові наслідки позбавлення батьківських прав// Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали Х регіональної науково-практичної конференції (5-6 лютого 2004 р.). Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2004. С.285-288.
185. Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика// Грані 2015. № 8. С. 6-11.
186. Мальований М.І. Форми соціального захисту населення // Матеріали всеукраїнської заочної наукової конференції «Актуальні питання сучасної економіки.» Умань : Видавець Сочінський, 2011. Ч. 2. С.11.
187. Мачульская Е.У. Право социального обеспечения. Перспективы развития. М. : Городец, 2000. С. 7–14.
188. Методика розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ: методика// І.П.Голосніченко, О.Г.Циганов, І.В.Бойко/ за заг. ред. Т.О.Проценка. К.: ДП друкарня МВС України, 2009. 30 с.
189. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти [С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та ін.]; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача; д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина; к.ю.н., доц. М.В. Менджул. Ужгород: РІК-У, 2017. 348 с.
190. Мироненко В.П. Відповідальність батьків за неналежне виховання дітей за сімейним та цивільним законодавством України: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Київ, 2001. 15 с.
191. Міністерство соціальної політики. Внутрішньо переміщені особи. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/13919.html>
192. Москаленко В. В. Сутність соціального захисту та його місце в політиці соціальної держави // Наукові записки. 2003. Том 21. С. 42.
193. На допомогу захисникам Батьківщини: права і пільги для учасників АТО та членів їх сімей – підстави та порядок отримання, рекомендації, довідкова інформація. Київ: Мін-во соц. політики України, 2015. 112 с.

194. Надання безоплатної правової допомоги ВПО: аналітична довідка. URL: [legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam](http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam) (дата звернення: 24.04.2018).
195. Надання безоплатної правової допомоги ВПО: аналітична довідка. URL: [legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam](http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/178-hruden-2017/2164-analitychna-dovidka-pro-nadannia-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-vnutrishno-peremishchenym-osobam) (дата звернення: 24.04.2018).
196. Надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 року № 835. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-%D0%BF>
197. Нормативно-правові акти для громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції. URL: [https://ukc.gov.ua/info/ovv\\_ark/316197/](https://ukc.gov.ua/info/ovv_ark/316197/)
198. Облік ВПО на сайті міністерства соціальної політики. URL: [www.msp.gov.ua/news/13797.html](http://www.msp.gov.ua/news/13797.html)
199. Обліковано 1 496 713 переселенців, - Мінсоцполітики. URL: [www.msp.gov.ua/news/15182.html](http://www.msp.gov.ua/news/15182.html) (дата звернення: 24.04.2018).
200. ООН, *Керівні принципи з питань переміщення осіб усередині країни*, документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2
201. Операції ООН по піддержанню мира. URL: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/operations/newoperation.shtml>.
202. Пенсійне забезпечення внутрішньо переміщених осіб. URL: [7328\\_26\\_Pamyatka\\_ChPG](http://7328_26_Pamyatka_ChPG).
203. Первомайський О.О. Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення. *Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції*: Матеріали міжнародного круглого столу (м. Київ, 27 жовтня 2016 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 37-41.
204. Полюхович В.І. Удосконалення законодавства з питань оскарження в адміністративному порядку// Проблеми удосконалення адміністративного законодавства у світлі завдань адміністративної реформи в Україні (наукова доповідь)/ В.І. Полюхович; за заг. ред. В.Б.Авер'янова. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2004. С.14-15.
205. Права людини в Україні - 2017. Доповідь правозахисних організацій / за ред.: О.М.Павліченко, О.А.Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ, 2018. С. 92. URL: [https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Preview\\_HumanRight2017summary-UKR-A4.pdf](https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Preview_HumanRight2017summary-UKR-A4.pdf)
206. Права внутрішньо переміщених осіб. Офіційний сайт Української Гельсінської спілки з прав людини, 06.03.2016 р. <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremishchenyh-osib/>

207. Права людини та їх захист. Відділ з питань нотаріату Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області . URL: [http://just-mykolaiv.gov.ua/prava\\_ljudini\\_ta\\_jih\\_zahist](http://just-mykolaiv.gov.ua/prava_ljudini_ta_jih_zahist)
208. Право на пенсійне забезпечення в умовах сьогодення: науково-теоретичний аспект / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія: Право. 2015. № 1(11) URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15kvlnta.pdf>.
209. Право соціального забезпечення в Україні : підручник для студентів юр. спец. вищих навч. закладів / Пилипенко П. Д., Бурак В. Я., Синчук С.М. ; за ред. Пилипенко П. Д. 3-є вид. перероб. і доп. К. : Ін Юре, 2010. С. 504 .
210. Правознавство: навч. посібник / за заг. ред. С.М. Тимченка, Т.О. Коломоєць . Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2007. С.588
211. Проценко Т. О. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Наука і правоохорона*. 2016. № 2. С. 5-15.
212. Рада Європи, Комісар з прав людини, Лист від Нільса Муїжнекса (Nils Muiznieks) пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-Міністру України, від 27 червня 2014 року, Ref: Comm/HR/IG/sf 017-2014, Comm (2014) 15. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)15&direct=true&Ref=CommDH\(2014\)15&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)15&direct=true&Ref=CommDH(2014)15&Language=lanEnglish&direct=true).
213. Реакція ОБСЄ на кризу в Україні. Станом на 20 жовтня 2014 року / Військові оціночні заходи - OSCE // URL: [www.files.ethz.ch/isn/184707/Ukraineian.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/184707/Ukraineian.pdf); Експертні безпекові дебати «Prism Security Debates» // *Позиційний документ «Україна – ОБСЄ: безпекові питання та взаємозалежність»*, лютий 2016. URL: [http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/prism\\_security201602.pdf](http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/prism_security201602.pdf)
214. Резнік Г. О. Право на захист особистих немайнових прав дитини. // Цивільне право та цивільний процес: Актуальні питання. URL: [http://C:/Users/Comp/Downloads/Ppip\\_2016\\_16\\_21.pdf](http://C:/Users/Comp/Downloads/Ppip_2016_16_21.pdf) С.108-110.
215. Решение по делу «Мозер против Республики Молдова и России» от 23 февраля 2016 года. URL: <https://precedent.in.ua/2016/05/31/mozer-protuv-respublyku-moldova-y-rossyy/> (дата обращения: 26.04.2018).
216. Решение по делу Тимишев против России от 13 декабря 2005 года. URL: <https://www.srji.org/resources/search/4/> (дата обращения: 26.04.2018).
217. РЄ, КМ, *Пояснювальний меморандум до Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО* (2006)6, Додаток СМ(2006)36, 8 березня 2006 р.
218. Рішення Європейського суду з прав людини «Доган та інші проти Туреччини» від 29 червня 2004 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=630> (дата звернення: 29.03.2018).
219. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кіпр проти Туреччини» від 18 грудня 1996 року. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=381> (дата звернення: 26.04.2018).
220. Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» від 12 жовтня 2017 р. URL: <https://rm.coe.int/attachment-1-judgment-burmych-gc-46852-13-ukr-translation-/168078eb76> (дата звернення: 26.04.2018).

221. Рішення КСУ № 25-рп/2009.
222. Рішення КСУ № 2-рп/2016.
223. Рогач О. Я., Менджул М. В. Припинення трудових відносин з ініціативи працівника-внутрішньо переміщеної особи та роботодавця. Публічне право. 2017. № 1. С. 184-190.
224. Роик В.Д. Социальная защита работника в процессе труда: проблемы теории и практики: автореф. дис. докт. эконом наук. М., 1994. 21 с.
225. Романко К.М., Менджул М.В. Питання правової регламентації позбавлення батьківських прав як крайньої міри відповідальності батьків. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Серія: Право; випуск 32. Том 2. С.58–60.
226. Романюк Я.М., Майстренко Л.О. Реституція, ввідикація, кондикція, відшкодування шкоди: окремі аспекти співвідношення та розмежування. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 9 (169). С. 22-34.
227. Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве. Львов: «Вища школа», 1985. 180 с.
228. Синчук М., Бурак В. Право соціального забезпечення України : навч. посібник. К. : Знання, 2006. 318 с.
229. Скуратівський В., Палій О. Соціальна політика . К.: УАДУ, 2003. 265с.
230. Солодько А., Доронюк Т. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України. Київ: Центр дослідження суспільства. URL: [https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR\\_IDP.pdf?1400493355](https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_IDP.pdf?1400493355) (дата звернення: 13.04.2018).
231. Социальная работа: теория и практика : учеб. пособие / отв. ред. Е.И.Холостова, А.С. Сорвина. М. : ИНФРА-М, 2001. 427 с.
232. Соціологія: терміни, поняття, персоналії: навчальний словник-довідник / укладачі: В. М. Піча, Ю. В. Піча, Н. М. Хома та ін.; за заг. ред. В. М.Пічі. К.: Каравела, Львів: Новий світ. 2002. 480 с.
233. Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине. URL: <http://www.osce.org/ru/ukraine-sm>.
234. Стамбульський документ 1999 года. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>.
235. Тимчик Г.С. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні // Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. /М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», юр. ф-т; редкол.: В.Ф. Опришко (гол. ред.) та ін. Київ: КНЕУ, 2014. вип. 14. С.161–172.
236. Тищенко Н.И., Пироцький Б. Ю. Внутренне перемещенные лица в Украине как проблема современности // Молодий вчений. 2014. № 10 (13).
237. У грудні переміщені особи з інвалідністю отримують перераховані розміри адресної допомоги на проживання! URL : <https://smr.gov.ua/uk/misto/2016-03-14-08-10-17/informatsijnimateriali/informatsijni>

- materiali-z-pitan-sotszakhistu/191-dopomoga-pereselentsyam-zi-skhoduta-pivdnya-ukrajini.html
238. Україна вже не лідер за кількістю скарг проти неї у ЄСПЛ. Актуальна статистика від Євросуду та Мін'юсту URL: [https://humanrights.org.ua/material/ukrajina\\_vzhe\\_ne\\_lider\\_za\\_kilkistjiu\\_skarg\\_proti\\_neji\\_u\\_jespl\\_aktualna\\_statistika\\_vid\\_jevrosudu\\_ta\\_minjiustu](https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_vzhe_ne_lider_za_kilkistjiu_skarg_proti_neji_u_jespl_aktualna_statistika_vid_jevrosudu_ta_minjiustu) (дата звернення: 26.04.2018).
239. Українські Закони. Соціальний кодекс України / В. С.Журавський та інші. Київ: Логос, 1998. 319 с.
240. Українці є лідерами за кількістю звернень до ЄСПЛ. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/ukrajintsi-je-liderami-za-kilkistju-zvernen-dojespl-96098.html> (дата звернення: 26.04.2018).
241. Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні, автореферат дисертації. Запоріжжя, 2016. С. 21
242. Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 246 с.
243. Філіпчук В. Міжнародна правотворчість та війна на сході України: чи є точки дотику? К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2016. 44 с.
244. Хондогій І. Система безоплатної правової допомоги як реалізація конституційного права громадян України на професійну правничу допомогу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2. С. 138-146. на С.141.
245. Чому Україна в лідерах за кількістю скарг до Європейського суду з прав людини? URL: <http://ridna.ua/2017/02/chomu-ukrajina-v-liderah-za-kilkistju-skarh-do-evropejskoho-sudu-z-prav-lyudynu/> (дата звернення: 26.04.2018).
246. Чундак М. В. Витребування майна з чужого незаконного володіння. Основні проблеми та шляхи до захисту цивільного права. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 2 (24). С. 96-100.
247. Чуприна О.О. Формування національних інструментів надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. *Вісник Донецького національного університету. Серія: Економіка і право*. 2015. № 1. С. 408-412.
248. Шевчук П. І. Соціальна політика та соціальна безпека: навчальний посібник. Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2003. 178 с.
249. Шлях переселенця. URL: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal /mt\\_settler\\_way\\_infographics/](http://www.moz.gov.ua/ua/portal /mt_settler_way_infographics/)
250. Шорина Е. В. Контроль за діяльністю органів державного управління в ССРСР. Москва, Наука, 1981. С. 301.
251. Шумило М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 20 с.
252. Що треба знати про миротворців ООН. URL: <http://www.ufpa.org.ua/blog/2898>.



253. Экштайн, К. (2004) *Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции*. Москва: NOTA VENE.
254. Явор О. А. До проблеми особистих немайнових прав дитини // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. №4 С.68–74.
255. Явор О.А. «Юридичні факти в сімейному праві України»: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2018. URL: 2018-03-30 Yavor dis.pdf <https://drive.google.com/file/d/1w-38cCDL4d2yOvudimlXYJwkm9zM4L5q/view> - 488 с.
256. Явор О.А. Актуальні питання правового забезпечення сімейних прав внутрішньо переміщених осіб: Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / за заг. ред.: О.Я.Рогача, М.В. Савчина, М.В. Менджул. Ужгород: PIK-У, 2017. С. 261-272.
257. Anneke Smit. The Property Rights of Refugees and Internally Displaced Persons: Beyond Restitution. Routledge, 2012. 257 p.
258. Asplet M. Internal Displacement: Responsibility and Action. URL: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf> (Last accessed: 06.04.2018).
259. Case *Shaughnessy v. U.S.*, 345 U.S. 206 (1953).
260. ECtHR, Case of *Loizidou v. Turkey*, No. 15318/89, Judgment 18 December 1996.
261. ECtHR, Case of *Mozer v. the Republic of Moldova and Russia [GC]*, No. 11138/10, Judgment 23 February 2016.
262. ECtHR, Case of *Chiragov and Others v. Armenia*, No. 13216/05 [GC], Judgment 16 June 2015.
263. Gaerditz, Klaus Ferdinand (2016) Territoriality, Democracy, and Borders: A Retrospective on the «Refugee Crisis» 17(6) *German Law Journal* 921.
264. Global Protection Cluster Working Group. Hand book for the Protection of Internally Displaced Persons. Geneva: Inter-Agency Standing Committee, 2010, 545 p.
265. Guiding Principles on Internal Displacement E/CN.4/1998/53/Add.2. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml)
266. Guiding Principles on Internal Displacement. URL: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> (дата звернення: 24.04.2018).
267. Guiding Principles on Internal Displacement. URL: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html> (Last accessed: 15.03.2018).
268. Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the «Pinheiro Principles»: Handbook. Turin: International Centre of the ILO. 2007. 112 p. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf) (Last accessed: 16.03.2018).
269. Humanitarian Response Plan 2018 URL: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine\\_humanitarian\\_response\\_plan\\_2018.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018.pdf)

270. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) URL: <http://www.icj-cij.org/docket/?sum=296&code=nam&p1=3&p2=4&case=53&k=a7&p3=5>
271. Nagy, Boldizsar (2016) Hungarian Asylum Law and Police in 2015-2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation 17(6) *German Law Journal* 1034.
272. OSCE Ministerial Council Decision № 3/11 on Elements of the conflict cycle, related to enhancing the OSCE's capabilities in early warning, early action, dialogue facilitation and mediation support, and post-conflict rehabilitation MC.DEC/3/11 //URL: <http://www.osce.org/mc/86621?download=true>
273. Peacekeepers at risk: the lethality of peace operations Jair van der Lijn and Jane Dundon. SIPRI Policy Brief. 2013 URL:<http://www.sipri.org>
274. Perrin G. A hundred years of social insurance // Labor and Societe. 1988. № 9. (October - Desember). P. 399.
275. Report of the Commission on Global Governance. ISBN 0-19-8279981. Oxford University Press, 2013. P. 37.
276. Report of the Secretary-General on the work of the Organization. A/72/1 URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/236/42/PDF/N1723642.pdf?OpenElement>
277. The Encyclopedia Americana Complete in thirty volumes. New York, 1973. Vol. 25. P.102.
278. The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. URL: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf> (Last accessed: 05.04.2018).
279. United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines. URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)

Наукове видання

# ЗАХИСТ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Монографія

**За загальною редакцією:**

*д-ра юрид. наук, проф. О.Я. Рогача  
д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина  
к.ю.н., доц. М.В. Менджул*

**Коректура:** *Т.М. Алексеєва*

**Технічна редакція:** *А.І. Бродич, М.І. Льканич*

**Верстка:** *Р.С. Кокіна*

Підписано до друку 06.08.2018. Гарнітура Cambria. Формат 60x84/16.  
Зам. № 980. Ум.друк.арк. 25,4. Тираж 150 прим.

Оригінал-макет виготовлено та віддруковано:  
ТОВ «РІК-У», 88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36  
Свідоцтво Серія ДК №5040 від 21 січня 2016 року

**3-38    Захист прав внутрішньо переміщених осіб :** монографія / 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, 2018. 268 с.

ISBN 978-617-7404-98-8

Монографія присвячена проблемним аспектам у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб на національному та міжнародному рівнях. У виданні висвітлено сутнісний зміст права на захист внутрішньо переміщених осіб, елементи міжнародно-правового механізму захисту їх прав, а також національний процедурний та інституційний рівень захисту прав ВПО. Крім того, розкрито правовий механізм захисту окремих прав внутрішньо переміщених осіб.

Написання та видання монографії «Захист прав внутрішньо переміщених осіб» відбулося в рамках проекту «Юридичні механізми забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в контексті захисту національної безпеки та євроінтеграції України», що фінансується Міністерством освіти і науки України.

УДК 341:342.7(477)