

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
Науково-дослідний інститут порівняльного публічного права  
та міжнародного права

# МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: національний та міжнародний аспекти

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*

**УДК 343.72/.73-054.73**

**М 55**

**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.

**Автори:** Булеца С.Б., Лазур Я.В., Лендъел М.О., Рогач О.Я., Савчин М.В., Натуркач Р.П., Трачук П.А., Явор О.А., Білаш О.В., Журавльова Г. С., Котляр О.І., Ленгер Я.І., Мелеганіч Г.І., Менджул М.В., Ступник Я.В., Сухан І.С., Тимчак В.В., Тернушак М.М., Хохлова І.В., Шелевер Н.В., Паніна Ю.С., Дорофєєва В., Полюжин І.М., Сюсько М.М.

**Рецензенти:**

**Берназюк Ян Олександрович, д.ю.н.,**  
*професор кафедри загальноправових дисциплін*  
*Київського національного торговельно-економічного університету*

**Белов Дмитро Миколайович, д.ю.н.,**  
*професор, професор кафедри конституційного права*  
*та порівняльного правознавства УжНУ*

**Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради**  
**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»**  
**(протокол № 8 від 22 червня 2017 року)**

Монографія присвячена міжнародним та національним аспектам забезпечення прав ВПО. У виданні висвітлено доктрину міжнародного права щодо переміщених осіб у контексті прав людини, здійснено порівняльний аналіз положення внутрішньо переміщених осіб в Україні та зарубіжних державах, визначено процедурні аспекти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, досліджено юридичний механізм здійснення окремих прав ВПО. Окрему увагу приділено питанням забезпечення національної безпеки України та євроінтеграції в контексті внутрішніх міграційних процесів.

Написання та видання монографії «Механізм забезпечення прав ВПО: національний та міжнародний аспекти» відбулося в рамках проекту «Юридичні механізми забезпечення прав ВПО в контексті захисту національної безпеки та євроінтеграції України», що фінансується Міністерством освіти і науки України.

ISBN 978-617-7404-65-0

© Колектив авторів, 2017

© ТОВ «РІК-У», 2017

# Зміст

Вступ .....	5
1. Міжнародні стандарти в сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб .....	8
1.1. Доктрина міжнародного права щодо переміщених осіб у світлі прав людини.....	8
1.2. Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб всередині країни як відображення норм міжнародного права.....	19
1.3. Роль ОБСЄ у реалізації міжнародних стандартів щодо захисту ВПО.....	30
1.4. Роль Африканського Союзу у становленні регіонального підходу щодо ВПО .....	39
2. Правове становище внутрішньо переміщених осіб: досвід ЄС та України .....	49
2.1. Сутнісний зміст прав людини та права внутрішньо переміщених осіб.....	49
2.2. Принцип заборони дискримінації та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб .....	62
2.3. Особливості правового становища внутрішньо переміщених осіб.....	73
2.4. Система прав та свобод внутрішньо переміщених осіб: досвід ЄС та України .....	84
2.5. Гарантії прав внутрішньо переміщених осіб.....	100
3. Організаційні та процедурні аспекти забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб .....	118
3.1. Повноваження владних суб'єктів щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб .....	118

3.2. Адміністративно-правові процедури та права внутрішньо переміщених осіб.....	129
3.3. Адміністративно-правові аспекти процедури обліку ВПО.....	137
3.4. Безоплатна правова допомога як інструмент допомоги внутрішньо переміщеним особам.....	152
3.5. Проблеми міграційної політики в Україні та адміністративно-правове регулювання соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам .....	167
4. Правовий механізм здійснення окремих прав внутрішньо переміщеними особами .....	178
4.1. Здійснення права на охорону здоров'я внутрішньо переміщених осіб .....	178
4.2. Проблеми здійснення права власності внутрішньо переміщеними особами .....	196
4.3. Гарантії виборчих прав внутрішньо переміщених осіб .....	215
4.4. Забезпечення права на освіту внутрішньо переміщених осіб..	225
4.5. Здійснення внутрішньо переміщеними особами права на соціальний захист.....	233
4.6. Здійснення трудових прав внутрішньо переміщеними особами .....	249
4.7. Актуальні питання правового забезпечення сімейних прав внутрішньо переміщених осіб .....	261
4.8. Проблеми здійснення окремих прав дітьми-ВПО .....	272
5. Внутрішня міграція переміщених осіб як фактор безпеки України та Центральноєвропейських держав у 2014–2016 роках .....	304
Список використаних джерел.....	321

# Вступ

В умовах гібридної війни, окупації Автономної Республіки Крим, масових порушень прав людини як на території АРК, так і на тимчасово окупованих територіях Сходу України, виникла проблема вимушеної міграції та належного захисту прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Станом на 25 квітня 2017 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 583 827 переселенців або 1 273 657 сімей з Донбасу і Криму. В результаті Україна посіла восьме місце у світі за кількістю ВПО та перше – на Європейському континенті.

Проблема вимушеної міграції наразі набуває глобального характеру. Так, у 2014 р. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців підрахувало, що кількість вимушених мігрантів у всьому світі досягла найвищої позначки з часів Другої світової війни – 59,5 млн осіб, а серед них – 38,2 млн ВПО. Уже на кінець 2015 р., за даними Моніторингового центру внутрішнього переміщення, кількість ВПО зросла до 40,8 млн осіб, що вдвічі перевищує кількість біженців.

Внутрішньо переміщені особи зіткнулися з проблемою здійснення своїх прав, гарантованих Конституцією України, в тому числі виборчих прав, трудових та соціальних прав, захисту права власності, відновлення втрачених ідентифікуючих документів тощо. Незважаючи на прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», чинне законодавство недосконале та не містить належних і ефективних правових, зокрема, організаційних і процедурних механізмів забезпечення прав ВПО, що негативно впливає на стан національної безпеки України.

В Україні порівняно мало комплексних наукових досліджень юридичних механізмів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб у контексті захисту національної безпеки та поглиблення європейської інтеграції України. У вітчизняній правовій доктрині приділено увагу дослідженню природи Керівних принципів, вироблених ООН, щодо

осіб, недобровільно переміщених всередині країн, аналізу досвіду розв'язання проблем внутрішніх переміщених осіб в Азербайджані, Грузії та Молдові, а також окремим аспектам конституційно-правового та адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. Водночас висвітленню проблем формування механізмів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб не приділено достатньо уваги.

*Метою дослідження* монографії є розробка правових механізмів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на основі європейського та світового досвіду, а також шляхів удосконалення законодавства України в цій сфері.

*Предметом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб у контексті захисту національної безпеки та поглиблення європейської інтеграції України, а також юридичний механізм їх реалізації.

*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 здійснення прав внутрішньо переміщених осіб та їх захист.

*У першому розділі* роботи приділено увагу міжнародним стандартам у сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, висвітлено доктрину міжнародного права щодо переміщених осіб у світлі прав людини, Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб всередині країни як відображення норм міжнародного права, досліджено роль ОБСЄ у реалізації міжнародних стандартів щодо захисту ВПО, а також проаналізовано роль Африканського Союзу у становленні регіонального підходу щодо внутрішньо переміщених осіб.

*У другому розділі монографії* розкрито сутнісний зміст прав людини та прав внутрішньо переміщених осіб, визначено особливості правового положення ВПО в Україні та країнах ЄС, проаналізовано гарантії прав внутрішньо переміщених осіб.

*Третій розділ монографічного дослідження* присвячено організаційним та процедурним аспектам забезпечення прав ВПО. Зокрема, розкрито адміністративно-правовий механізм наділення повноваженнями органів влади щодо забезпечення прав ВПО, проаналізовано від-

повідні адміністративно-правові процедури, в тому числі правові засади обліку внутрішньо переміщених осіб.

*У четвертому розділі* розкрито правові механізми здійснення окремих прав ВПО, в тому числі права на охорону здоров'я, права власності, права на освіту, права на соціальний захист, трудових прав, виборчих прав, а також прав дітей.

*П'ятий розділ монографії* присвячено проблемам внутрішньої міграції переміщених осіб та національної безпеки України і центрально-європейських держав.

# Міжнародні стандарти в сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб

## 1.1. Доктрина міжнародного права щодо переміщених осіб у світлі прав людини<sup>1</sup>

Проблема вимушеного переміщення людей залишається і в XXI столітті найгострішою. Події останніх років у країнах насамперед Близького Сходу, Африки демонструють вразливість не тільки прав людини, а й самої людини. Однією з найбільш уразливих груп населення у світі є біженці та ВПО, які часто піддаються порушенням прав людини. Вся структура міжнародного захисту біженців та ВПО ґрунтується на концепціях прав людини, а «права людини у сучасному світі стали одним з найбільш пріоритетних об'єктів міжнародно-правового регулювання, що трансформувались з морально-політичного явища у найважливішу частину всього міжнародно-правового процесу»<sup>2</sup>.

Сучасна доктрина прав людини не передбачає пріоритетності будь-якого з прав, однак з точки зору теоретичного дослідження варто відзначити, що право на свободу переміщення як природне і невідчужуване право людини виступає у якості індикатора свободи особи.

Проблема переміщення в історії людської цивілізації існувала завжди. Вона відома на всіх етапах розвитку держави та міждержавних

---

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

<sup>2</sup> Мицик В.В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник для ВУЗів / Київ. Нац. ун-т. ім. Тараса Шевченка. Ін. міжнар. відносин. – К.: Видавничий дім «Промені», 2010. – С. 62.



відносин, але в кожній історичний період характеризується певними ознаками, має свій зміст і форму. Із найдавніших часів населення всіх регіонів світу з метою уникнення переслідувань, збройних конфліктів, релігійного чи політичного насильства неодноразово було змушене залишати місце постійного проживання. Так, наприклад, у 1492 р. після вердикту короля і королеви Іспанії біженцями стали понад 200 тис. осіб, оскільки не визнали християнства<sup>1</sup>. У XV–XVIII стст. через релігійні війни і політичні негаразди змушені були залишити католицьку Францію та Іспанію французькі гугеноти й іспанські мусульмани. Наприкінці XVI ст. з Франції до Англії, Голландії та Швейцарії втекло понад 250 тис. протестантів<sup>2</sup>. Як стверджує Л.Барнетт, першими справжніми біженцями (у сучасному міжнародно-правовому розумінні цього терміну) стали 200 тис. гугенотів, які були змушені втікати з Франції в 1685 р. у Нідерланди, Швейцарію, Англію, Німеччину та Данію<sup>3</sup>. Т.Кушнер та К.Нокс погоджуються, що саме гугенотів слід вважати «класичною версією того, що презентує термін «біженці»<sup>4</sup>.

Проте, незважаючи на численні приклади виникнення потоків переміщення протягом XVII–XVIII стст. та кінця XIX ст., так і не було сформовано єдиного та чіткого міжнародного режиму захисту прав переміщених осіб як окремих їх категорій, оскільки на той час держави здебільшого *ad hoc* надавали допомогу і не намагалися надати чіткого правового визначення термінів.

Багатоманітність причин, що призводять до переміщення, сприяла формуванню у доктрині міжнародного права різних класифікаційних критеріїв для об'єднання осіб у різні групи. Процес переміщення або через міжнародні кордони, або в межах однієї країни, що включає будь-які пересування людей, незалежно від причин, є міграцією. Сам термін «мігрант» походить від латинського слова *migrans/migrantis*, що означає переміщений, переселенець.

<sup>1</sup> Моргун Ю.Ф. УВКБ ООН: международная защита беженцев / Ю.Ф.Моргун // Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 2. – С.24–39.

<sup>2</sup> Беженцы: динамика перемещений: доклад для НКМГВ. – М.: Междунар. отношения, 1987. – С. 2.

<sup>3</sup> Barnett L. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime /L.Barnett// International Journal of Refugee Law. – 2002. – Vol.14, No.2/3. – P.238-262. – P. 239.

<sup>4</sup> Barnett L. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime // International Journal of Refugee Law. – 2002. – Vol.14, No.2/3. – P. 240.

Варто зауважити, що поняття «міграція» свого часу не було закріплене ані у Статуті ООН, ані у Загальній декларації прав людини 1948 р., хоча остання у статті 13 юридично закріпила у якості одного з основних прав людини «...право на свободу пересування і проживання в межах кордонів кожної держави» і «...право покинути будь-яку країну, включаючи свою країну, а також повертатися до своєї країни»<sup>1</sup>. Як у політичному, так і у юридичному контексті найчастіше посилення відбуваються саме на Загальну декларацію прав людини. Ще у 1965 р. Х. Уолдок висловив думку, що «постійне та поширене визнання принципів Загальної декларації одягає її в шати звичаєвого права»<sup>2</sup>. У доктрині міжнародного права на сьогодні існує консенсус, що підтверджується резолюціями міжнародних організацій, практикою держав та судовими рішеннями як мінімум щодо того, що положення Загальної декларації кристалізувалися у норми звичаєвого міжнародного права<sup>3</sup>. Так, положення ст. 13 Загальної декларації прав людини одержали розвиток у ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Швейцарський юрист-міжнародник Р. Перрушу (Raymond Perruchoud) визначав міжнародну міграцію як переселення людей, що покидають країну свого походження або постійного місця проживання, в іншу країну тимчасово або постійно, а також звертав увагу на суб'єктивний склад міграції: 1) біженці; 2) переміщені особи; 3) економічні мігранти.

На 45 сесії Комісії міжнародного права ООН Спеціальний доповідач з питання про правові норми, що стосуються міжнародної міграції, Г.Памбу-Чивунда, визнав необхідність розроблення концепції міжнародної міграції, зазначивши, що сфера застосування міжнародного міграційного права є фрагментарною, яка охоплює міграцію: 1) стихійну; 2) законно упорядковану або дозвільну; 3) насильницьку або вимушену; 4) політичну; 5) економічну; 6) сезонну; 7) щорічну; 8) багатолітню; 9) континентальну; 10) трансокеанічну. Він запропонував замінити кон-

---

<sup>1</sup> Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 / ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

<sup>2</sup> Waldock H. Human Rights in Contemporary International Law and the Significance of the European Convention / Humphrey Waldock // International and Comparative Law Quarterly. – 1965. Supp.No. 11. – P. 15.

<sup>3</sup> Jayawickrama N. The Judicial Application of Human Rights Law : National, Regional and International Jurisprudence // Nihal Jayawickrama. – Cambridge University Press, 2002. –P. 42-43.

цепцію «міграції» концепцією міжнародного переміщення руху населення»<sup>1</sup>.

У сучасній науковій літературі та міжнародному праві переміщені особи поділяються на кілька типів: мігранти внутрішні й зовнішні (міжнародні); мігранти транзитні і зворотні; мігранти трудові, етнічні, політичні та ін. Їх статус, права і обов'язки визначаються як національним законодавством окремих країн, так і міжнародними правовими нормами. Загальну кількість мігрантів важко встановити (через брак відповідної інформації), але, за припущеннями, вона сягає сотень мільйонів осіб і становить одне з найважливіших джерел внутрішньодержавних та міждержавних конфліктів. Все це вимагає ретельного дослідження проблем міграції та подальшого вдосконалення її правового забезпечення як на рівні національного, так і міжнародного законодавства. Такий поділ мігрантів є досить умовним, оскільки люди можуть легко і швидко переходити з однієї категорії до іншої: тимчасові мігранти можуть перетворюватися на постійних; легальні на нелегальних<sup>2</sup>.

За даними Європейського комітету з питань міграції, термін «мігранти» використовується... для позначення, залежно від контексту, емігрантів, мігрантів, що повертаються назад у свою країну, іммігрантів, біженців, переселенців та осіб з числа іммігрантів і/або членів етнічної національні меншості, яка утворилася через імміграцію»<sup>3</sup>.

У зарубіжній літературі вживається кілька термінів для визначення нелегальної міграції. Нелегальних або незаконних мігрантів (*illegal migrants*) називають також мігрантами з не врегульованим статусом (*irregular migrants*), не документованими мігрантами (*undocumented migrants*), мігрантами без дозволів (*unauthorized migrants*). Поділ нелегальної міграції на «контрабанду людей» (*humansmuggling*), яка здійснюється за згодою мігранта, і «торгівлю людьми або трафік (*humantrafficking*)» з метою експлуатації було введено Протоколами до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року.

<sup>1</sup> A/CN.4/SER.A/1993/Add.I (Part 1) Памбу-Чивунда Г. Правовые нормы, касающиеся международной миграции/ Гийом Памбу-Чивунда // Ежегодник Комиссии Международного права. – 1993. – Т. II. – Ч. 1. (Документы 45 сессии). – С.255.

<sup>2</sup> Римаренко Ю.І. Міграційне міжнародне право. Підручник. Університетський курс / Ю.І.Римаренко. – К.: КНТ, 2007. – С. 73.

<sup>3</sup> Міграція та мігранти / Рада Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/uk/web/compass/migration>

Термін «полегшена нелегальна імміграція» (*facilitated illegal immigration*), який застосовується в Євросоюзі, по суті об'єднує ці два поняття за однією ознакою: спеціалізуються на нелегальній імміграції групи і особи, «полегшують» мігранту доступ на територію ЄС. Однак поділ все ж визнається законодавчо, хоча часто важко на практиці розпізнати, яким способом мігрант потрапив на територію ЄС.

Отже, класифікувати мігрантів можна за допомогою певних критеріїв:

- 1) *за правовим статусом*: легальні; нелегальні; напівлегальні;
- 2) *за територіальною ознакою*: внутрішні й зовнішні (міжнародні) мігранти;
- 3) *за мотивами*: добровільні (трудові, економічні, професійні) та вимушені (біженці, переміщені особи) мігранти;
- 4) *за строками*: постійні та тимчасові мігранти;
- 5) *за цілями*: мігранти упошуку притулку, отримання статусу біженця, возз'єднання з сім'єю, трудові мігранти.

Сьогодні виділяють дві категорії осіб, які потребують міжнародного захисту.

Це біженці *de jure* та особи, які *de facto* користуються міжнародним захистом (особи, які потребують міжнародного захисту, відмінні від біженців *de jure*).

До біженців *de jure* відносять біженців відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу до неї 1967 р., Конвенції, що регулює окремі аспекти проблеми біженців у Африці, прийнятій у рамках Організації Африканської Єдності (далі – ОАЄ), 1969 р., Угоди СНД про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям 1993 р., угод, прийнятих у рамках Євросоюзу, та правових актів інститутів Євросоюзу.

Особами, які *de facto* користуються міжнародним захистом, є біженці, підмандатні УВКБ ООН, шукачі притулку, внутрішньо переміщені особи, апатриди, біженці за Конвенцією, що регулює окремі аспекти проблеми біженців у Африці, прийнятій у рамках ОАЄ (за межами території дії цієї Конвенції), та Картагенською декларацією 1984 р., біженці, які рятуються від викликаних людською діяльністю та стихійних лих, а також палестинські біженці, які входять до компетенції Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестинським біженцям і організації робіт. Джерелами регулювання правового статусу осіб, які *de facto* користуються міжнародним захистом, є резолюції ГА ООН та ЕКОСОР, висновки Виконавчого комітету УВКБ ООН, а також інші документи рекомендаційного характеру УВКБ ООН та Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестин-

ським біженцям і організації робіт, акти органів регіональних міжнародних організацій (РЕ, Африканського Союзу). На них також поширюються окремі положення міжнародних договорів про статус біженців та універсальних міжнародних угод у сфері захисту прав людини<sup>1</sup>.

Біженці та ВПО належать до економічно, соціально, психологічно та політично вразливої групи населення. Не зважаючи на той факт, що біженці та ВПО часто стикаються з однаковими проблемами, між ними існує значна різниця.

Біженці перетинають державні кордони та мають право на захист та підтримку держав, у які вони переміщуються, та на захист міжнародної спільноти через ООН і її спеціальні агентства. Специфіка правового статусу біженців полягає передусім у тому, що біженці володіють основними правами людини, які застосовуються до всіх (громадян, іноземців, апатридів, біженців, шукачів притулку, які законно чи незаконно перебувають на території певної держави, ВПО) і носять загальний характер. З іншого боку, біженці користуються правами та привілеями, властивими лише їм і якими вони володіють на підставі універсальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють правовий статус біженців.

Оскільки ВПО залишаються всередині країни, вони у відповідності з загальноновизнаними принципами міжнародного права користуються захистом та допомогою своєї держави. Основні права людини мають універсальне застосування для ВПО, адже при визначенні обсягу прав ВПО слід звертатися до загальних норм – норм міжнародного права захисту прав людини. Заходи щодо забезпечення ефективного додержання таких норм відносяться до сфери прав людини.

Міжнародні закони про гуманітарну діяльність та права людини захищають громадян, які стали ВПО через низку таких міжнародних документів: Женевські Конвенції ООН 1949 р. та Додаткові Протоколи до них 1977 р, які серед іншого, забороняють сторонам збройного конфлікту самовільно переселяти цивільне населення, а також привласнювати майно. Такі дії можуть бути рівнозначними примусовому виселенню<sup>2</sup>. Комісія з прав людини відзначала, що «практика примусового

---

<sup>1</sup> Иванов Д.В. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве / Д.В. Иванов, Н.А. Бобринский. – М. : Статут, 2009. – С.20-21.

<sup>2</sup> Конвенція про захист цивільного населення під час війни (IV) 1949 р. (ст.53) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_154); І Додатковий протокол до Женевських конвенцій 1949 р. від 8 червня 1977 р. (ст.54) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_199](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_199).

виселення є грубим порушенням прав людини<sup>1</sup>. У Порядку денному на XXI століття вказано, що «населення повинно бути захищене законом від несправедливого виселення»<sup>2</sup>. Використання терміну «примусове виселення» в певному відношенні є проблематичним. Це визначення спрямоване на те, аби відобразити елемент свавілля та незаконності. Для багатьох спеціалістів термін «примусове виселення» є тавтологією, в той час, як інші критикують словосполучення «незаконне виселення» з огляду на те, що це передбачає наявність відповідного закону. Термін «несправедливе виселення» носить ще більш суб'єктивний характер внаслідок того факту, що він не вписується в жодну правову структуру. Комісія з прав людини використовує термін «примусове виселення», що означає «постійне або тимчасове виселення окремих осіб, сімей і / або громад з їхніх домівок / або їхніх земель проти їх волі без надання належного правового або іншого захисту або без забезпечення доступу до такого захисту»<sup>3</sup>. Однак варто зауважити, що не всі виселення заборонені міжнародним правом. Заборона примусових виселень не поширюється на виселення, які здійснюються як у відповідності із законом, так і з метою виконання положень міжнародних договорів з прав людини. Наприклад, переміщення людей з потенційно небезпечних земель може бути продиктовано необхідністю захисту людського життя. Однак навіть у таких обставинах виселення повинні здійснюватися з дотриманням національного законодавства і відповідних міжнародних стандартів, включаючи дотримання законних процедур.

Стаття 8 Римського статуту Міжнародного кримінального суду відносить до числа воєнних злочинів незаконне, безглузде, великомасштабне знищення і привласнення майна, яке не викликано військовою необхідністю, в контексті міжнародних або не міжнародних конфліктів. Вона чітко передбачає, що «переміщення, прямо або непрямо, окупу-

<sup>1</sup> Резолюція 1993/77 Комиссии по правам человека, пункт 1

<sup>2</sup> A/CONF.151/26/Rev.I (Vol. I). Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (II. Agenda 21 /7.9 b) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> **Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7, Forced evictions, and the right to adequate housing (Sixteenth session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22, annex IV at 113 (1997), reprinted in Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 45 (2003)** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/escgencom7.htm>

ючою державою частини її власного цивільного населення на окуповану територію, або депортація або переміщення населення окупованої території або окремих частин його в межах або за межі цієї території» є військовим злочином. Стаття 7(2) проголошує, що депортація або насильницьке переміщення населення є злочином проти людяності.

У результаті переміщення ВПО опиняються у таборах, поселеннях, або серед мешканців приймаючих громад. Хоча особи, що живуть в таборах, повинні користуватися особливим захистом, вони занадто часто піддаються примусовому виселенню з таких таборів. У цьому контексті виселення або переселення, які не відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини, можуть розглядатися як примусові виселення і суперечать міжнародному праву, яке вимагає особливого захисту для переміщених осіб. Так, свого часу Міжамериканська комісія з прав людини (МАКПЛ) з приводу ситуації у таборах ВПО у Гаїті закликала вжити заходів щодо примусових виселень з таборів, рекомендувавши державі Гаїті ввести мораторій на виселення з таборів переміщених осіб до приходу до влади нового уряду; запропонувати тим, хто був незаконно виселений з таборів, перебратися у місця, що відповідають мінімальним вимогам санітарії і безпеки, а також гарантувати ВПО доступ до ефективних засобів правового захисту шляхом звернення до суду або інших компетентних органів влади; впровадити ефективні заходи забезпечення безпеки з метою гарантувати фізичну недоторканність жителів таборів, особливо гарантуючи захист жінок і дітей; провести підготовку співробітників сил безпеки в питаннях прав ВПО, особливо їх права не піддаватися примусовому виселенню з таборів; і вжити заходів задля того, щоб міжнародні установи, які займаються питаннями співпраці, мали доступ у ці табори<sup>1</sup>.

ВПО мають право на свободу пересування і проживання та на добровільний вибір для себе довгострокового рішення, а саме, чи слід повертатися, інтегруватися у приймаючу громаду або переселитися в іншу частину країни. Однак у деяких випадках, через десятиліття після їх переміщення та фактичного проживання на околицях міст, ВПО піддаються примусовому виселенню з пропозицією повернутися до початкових місць проживання. Істотно важливо, щоб такі рішення були добровільними і усвідомленими.

<sup>1</sup> OEA/Ser.L/V/II. Annual report of the Inter-American Commission On Human Rights 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cidh.org/pdf%20files/IACHR-ANNUAL-REPORT-2010.pdf>

Надзвичайно важлива роль належить питанню додержання чи недодержання принципу заборони дискримінації, який визначається як головний галузевий принцип міжнародного права захисту прав людини. Принцип недискримінації займає центральне місце у праві прав людини і визнається нормою *jus cogens*. Стаття 53 Віденської конвенції визначає базові елементи норми *jus cogens*: 1) норма *jus cogens* є нормою загального міжнародного права; 2) норма *jus cogens* не допускає відхилення; норма *jus cogens* є нормою, яка приймається і визнається міжнародною спільнотою держав у цілому як норма, відхилення від якої є неприпустимим<sup>1</sup>. Міжамериканський суд з прав людини заявив, що «принцип рівності...і недискримінації відноситься до норм *jus cogens*, оскільки вся правова структура національного і міжнародного суспільного порядку ґрунтується на цьому принципі, який проходить червоною стрічкою крізь всю систему права»<sup>2</sup>.

Принцип недискримінації тісно пов'язаний з принципом універсальності прав і свобод людини. Принцип недискримінації закріплений у статті 55 Статуту, в ній проголошувалася загальна повага прав і свобод людини, незалежно від раси і статі, мови і релігії<sup>3</sup>. Принцип недискримінації закладений у міжнародно-правові договори, виконання яких гарантується відповідними моніторинговими механізмами. Широкий обсяг міжнародно-правового регулювання у сфері заборони та протидії дискримінації обумовив виникнення окремої галузі міжнародного права – «антидискримінаційного» права. Цей принцип займає місце галузевого принципу міжнародного права прав людини, оскільки його дія поширюється на конкретну сферу міжнародних відносин – захист прав людини. Крім того, в сучасний період цей принцип набув характеру імперативної норми.

Принцип недискримінації передбачає заборону необґрунтованого різного ставлення (встановлення розрізень, винятків, обмежень чи переваг) за певною ознакою до осіб, які перебувають в однаковій ситуації,

---

<sup>1</sup> Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_118)

<sup>2</sup> Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A.70.335.pdf>

<sup>3</sup> Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010)



чи однакового підходу до осіб, які перебувають, через наявність певних ознак, у різних ситуаціях.

Принцип недискримінації слід розглядати як такий, що має «наскрізний» характер та підлягає застосуванню у випадках обмежень у визнанні, реалізації або користування будь-якими правами і свободами в будь-якій формі, якщо такі обмеження ґрунтуються на дискримінаційній підставі (певних ознаках).

Порушення принципу заборони дискримінації породжує переслідування за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів, призводить до порушення решти прав і свобод людини та зумовлює появу потоків переміщених осіб.

Безперечним є той факт, що конфлікти і гуманітарні кризи є живильним середовищем для торгівлі людьми. Такі ситуації, як переслідування, довільні затримання, тортури, зґвалтування, викрадення і насильницькі зникнення, руйнування будинків, зростання цін на продукти харчування і поступове обмеження доступу до водопостачання і санітарних послуг, що підвищує ризик виникнення хвороб і голоду, викликають внутрішнє і міжнародне переміщення населення та примусову міграцію. Багато людей, прямуючи на пошуки більш безпечного та забезпеченого життя, стають жертвами торговців і експлуататорів.

Жертвами торгівлі людьми стають і біженці, і внутрішньо переміщені особи. Зауважимо, що торгівля людьми – це злочин, характерний для ситуацій під час і після конфлікту, і він, як правило, має явний гендерний ухил. Наприклад, торгівля чоловіками і хлопчиками ведеться для поставки комбатантів воюючим сторонам. З іншого боку, для жінок і дівчаток в умовах збройних конфліктів посилюється небезпека сексуальної експлуатації, яка включає в себе викрадення, обернення в сексуальне рабство і примус до занять проституцією<sup>1</sup>.

Торгівля людьми є злочином проти особи, внаслідок чого порушуються такі базові права:

- заборона або обмеження свободи пересування – порушує право особи на свободу та безпеку особи і свободу пересування;
- заборона або обмеження права на свободу слова, доступ до інформації та об'єднання – багатьом потерпілим від торгівлі людей

<sup>1</sup> Advancement of women Informal thematic debate on the theme «Gender equality and the empowerment of women» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/womenwatch/daw/documents/ga61.htm>

ми відмовляють у цих правах у рамках механізмів контролю, що базуються на примусі і за допомогою яких торговці людьми здійснюють їх експлуатацію;

- жорстоке та принизливе поводження – багато форм торгівлі людьми, як правило, включають фізичне, сексуальне та психічне насильство, що становить факт жорстокого і принизливого поводження;
- відмова або обмеження у праві на особисте або сімейне життя – у багатьох випадках потерпілих насильно або обманним шляхом забирають з сімей та відмовляють у бажанні мати особисте життя та родину;
- відмова або обмеження у праві на достойний рівень життя, включаючи належне харчування, одяг та житло – у багатьох випадках, особливо при різноманітних формах експлуатації праці, постраждалим постійно відмовляють у належному рівні харчування або проживання і часто утримують у скрутному стані та небезпечних умовах життя;
- відмова або обмеження у праві на стандарти охорони здоров'я – переважна більшість потерпілих піддаються експлуатації у спосіб, який за своєю природою є небезпечним для життя, наприклад, надання сексуальних послуг без належного захисту або робота на небезпечних шахтах, фабриках тощо, і, крім того, їм відмовляють у доступі до медичних закладів, що призводить до великої кількості серйозних травм та хвороб, на які вони страждають унаслідок безпосередньої експлуатації як постраждалих від торгівлі людьми;
- обмеження у праві на освіту – багато дітей та підлітків, які постраждали від торгівлі людьми, відірвані від сім'ї і не мають доступу до будь-якої форми освіти.

Для вирішення цієї проблеми існують такі універсальні механізми, як Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності<sup>1</sup> та Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої

---

<sup>1</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml)

злочинності<sup>1</sup>. Цей протокол є найбільш значущою і впливовою міжнародно-правовою угодою щодо припинення торгівлі людьми. У грудні 2003 р. Протокол, який часто зустрічається у літературі під назвою Палермський (від міста Палермо, де він був прийнятий – О.К.), набув чинності й з того часу був ратифікований багатьма державами (на січень 2015 р. протокол підписало 117 держав, а учасниками є 166 країн). Цілі цього Протоколу полягають у: а) попередженні торгівлі людьми і боротьбі з нею, приділяючи особливу увагу жінкам і дітям; б) захисті та допомозі жертвам такої торгівлі при повній повазі їхніх прав людини; с) заохоченні співробітництва між Державами-учасницями в досягненні цих цілей.

З огляду на це можна зробити висновок, що міжнародне співтовариство нині виходить з обов'язковості дотримання основоположних прав і свобод людини у захисті переміщених осіб. Ратифікуючи договори з прав людини, держави зобов'язуються здійснювати права, закріплені в даних документах у межах своїх юрисдикцій.

## **1.2. Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб всередині країни як відображення норм міжнародного права<sup>2</sup>**

Під міжнародним захистом розуміється «заступництво суб'єкта міжнародних відносин за волею жертви або жертв, чиї права порушені, або фізичної особи від її імені, або за волею самого органу міжнародного захисту з метою припинення порушення прав людини або убезпечити, захистити [або] оберігати особу або об'єкт від небезпеки або шкоди. Надання міжнародного захисту від імені біженців *de jure i defacto* є основною функцією Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН).

Агентство ООН у справах біженців (УВКБ ООН), створене у 1950 році Генеральною Асамблеєю ООН, має всесвітній мандат на спрямування та координування міжнародних дій щодо захисту біженців та вирішен-

---

<sup>1</sup> Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_791](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_791)

<sup>2</sup> **Котляр О.І.**, к.ю.н., доцент, доцент кафедри міжнародного права ДВНЗ «УжНУ»

ня проблем, з якими вони стикаються. Основним завданням УВКБ ООН є забезпечення поваги до основоположних прав людини та гарантування того, що жодна особа не буде примусово повернута до країни, в якій вона може бути піддана переслідуванню. Це агентство системи ООН сприяє поширенню міжнародних угод стосовно біженців та здійснює нагляд за дотриманням міжнародного права про біженців. Мандат Верховного комісара із захисту біженців включений у міжнародне публічне право, зокрема в право міжнародних договорів. Обов'язок держав співпрацювати з Верховним комісаром, наприклад, прямо згадується в міжнародних і регіональних правових документах щодо захисту біженців<sup>1</sup>.

Слід згадати, що після Другої світової війни на міжнародному рівні робилися спроби створити законодавчі механізми для захисту осіб, які рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони, результатом чого стало прийняття у 1951 році Конвенції ООН про статус біженців, Протоколу 1967 р., що стосується статусу біженця, та утворення Верховного Комісаріату у справах біженців. Проте механізми, створені для вирішення проблем біженців, не враховували тих, хто був змушений переміщатися всередині власної країни і, таким чином, не підпадав під «міжнародну парасольку захисту».

ВПО отримували допомогу в обмежених розмірах. У цій сфері активно працював Міжнародний Комітет Червоного Хреста, який виступав у якості гаранта Женевських конвенцій. У більшості випадків ВПО не входили в компетенцію міжнародного співтовариства. Окрім того, виходу даної проблеми на міжнародний рівень заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряду залишали виключне право вирішувати питання, пов'язані з положенням своїх громадян.

Термін «внутрішньо переміщені особи» Генеральна Асамблея вперше згадує в 1972 р., а у вжиток він увійшов лише в останнє десятиліття минулого сторіччя, коли міжнародна спільнота звернула увагу на цю проблему. Починаючи з 90-х років ХХ століття у зв'язку з різким збільшенням кількості ВПО дана проблема привернула увагу ООН. Якщо у 1982 році кількість ВПО становила 1,2 млн в 11 країнах, то до 1997 року

---

<sup>1</sup> Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011); Протокол щодо статусу біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_363](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_363); African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html>

в 40 країнах було зафіксовано вже більше 20 млн ВПО, що породило відчуття міжнародної відповідальності за долі людей.

У багатьох країнах, спустошених громадянськими війнами, було насильно переміщено від однієї третини до трьох чвертей усього населення. Відновлення та розвиток суспільства стали неможливими без вирішення проблем повернення та інтеграції як біженців, так і осіб, переміщених всередині країни. Гуманітарні організації почали наполягати на тому, що уряди мають відповідати за невиконання своїх зобов'язань, перелічених у Хартії прав людини ООН і міжнародних договорах з прав людини. Захист ВПО почав усвідомлюватися як політична і стратегічна мета, що вимагає міжнародного співробітництва.

Проте слід зазначити, що певний інтерес у захисті людей на території їх власної держави був також обумовлений прагненням західних країн обмежити приплив біженців. З початку 90-х рр. XX століття уряди вводять обмеження на прийом біженців, що, відповідно, призводить до зростання числа ВПО. Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з переміщеними всередині країни особами, Генеральний Секретар ООН на прохання Комісії з прав людини у 1992 р. призначив Представника Генерального секретаря ООН з прав людини, ВПО для вивчення:

- 1) причин та наслідків внутрішнього переміщення осіб;
- 2) статусу переміщених осіб з точки зору міжнародного права;
- 3) ступеню охоплення переміщених осіб положеннями діючих міжнародних інституціональних угод та шляхом надання їм більш ефективного захисту та допомоги, у тому числі через діалог з урядами та іншими відповідними сторонами<sup>1</sup>.

У тісній співпраці з групою експертів у галузі міжнародного права Представником було підготовлено документ «Підбір та аналіз правових норм», який стосувався потреб та прав ВПО, а також відповідних обов'язків та зобов'язань держав і міжнародної спільноти з надання їм захисту та допомоги. Цей документ було подано до Комісії з прав людини Представником Генерального секретаря у 1996 р.<sup>2</sup>

У документі розглянуто міжнародні норми з прав людини, положення гуманітарного права та аналогічні правові норми про біженців, підсумком чого став висновок про те, що, хоча правові норми і охоплюють багато питань стосовно ВПО, наявні важливі сфери, які не забезпечують адекватної основи для надання цим особам захисту та допомоги. Також

<sup>1</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2

<sup>2</sup> E/CN.4/1996/52/Add.2

зверталась увага на той факт, що існуючі правові норми, які містяться у цілій низці міжнародних договорів, у результаті є дуже розрізненими та не сфокусованими для ефективного забезпечення адекватного захисту і допомоги ВПО. Було рекомендовано підготувати єдиний зведений документ, який би визначив і зафіксував міжнародні норми, що спеціально відповідали б потребам ВПО, а також прояснив нечіткі місця і заповнив прогалини<sup>1</sup>.

За дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини у 1998 р. було розроблено «Керівні принципи з питань про переміщення осіб всередині країни» (*Guiding Principles on Internal Displacement*), які знов підтвердили і доповнили існуючі норми міжнародного права в галузі прав людини та міжнародного гуманітарного права, що стосуються ВПО, а також робиться спроба роз'яснення основних проблем і недоліків різних інструментів в частині положень, що безпосередньо зачіпають інтереси ВПО.

Згідно з цим документом «ВПО є особи або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або яких змусили залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха зокрема, й які не перетинали міжнародновизнаних державних кордонів»<sup>2</sup>. Слово «зокрема» припускає, що причини переміщення не обмежуються перерахованими в списку. Хоча потреби таких осіб можуть відрізнятися в залежності від причини переміщення, важливо підкреслити, що всі ВПО мають право на отримання захисту і підтримки від своєї держави. Тому відповідальність національних органів влади має на увазі надання достатньої допомоги і рівне ставлення до всіх ВПО без дискримінації та незалежно від причини їх переміщення.

ВПО є громадянами своїх країн і мають всю повноту економічних, соціальних, культурних, громадянських і політичних прав. Вони мають право на фізичний захист, матеріальну допомогу (продовольчу, медичну тощо), на свободу пересування і проживання і повинні бути забезпечені всіма документами громадянина. Йдеться про захист від

---

<sup>1</sup> UNHCR. The UN Refugee Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1232-litsa-peremeshchennye-vnutri-strany>

<sup>2</sup> Guiding Principles on Internal Displacement E/CN.4/1998/53/Add.2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [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)

довільного переміщення, наводяться процесуальні гарантії, яких необхідно дотримуватися, якщо все ж переміщення має місце. Переміщення забороняється, якщо воно ґрунтується на принципах апартеїду, етнічної чистки чи практики, спрямованої на зміну етнічного, релігійного чи расового складу населення.

Розглядаються також випадки переміщення, пов'язані із здійсненням великих промислових проектів, коли вони не виправдані та йдуть врозрід з насущними інтересами людей. Підкреслюється, що особи, переміщені всередині країни, не можуть бути насильно повернуті або знову поселені в місцях, де їх життю, безпеці, здоров'ю або свободі щонебудь загрожує. Сім'ї, розділені у результаті переміщення, повинні бути возз'єднані якомога швидше. Особам, переміщеним усередині країни, влада повинна видавати всі документи, необхідні для того, щоб вони могли користуватися своїми юридичними правами, а також проводити заміну документів, загублених в ході переміщення. Особливу увагу в «Керівних принципах» приділено жінкам і дітям – одним із найбільш незахищених і безправних категорій громадян. Особи, переміщені всередині країни, мають право звертатися за гуманітарною допомогою. Право міжнародних організацій пропонувати цю допомогу, а обов'язок держав – приймати її.

Останній розділ «Керівних принципів» закріплює за переміщеними особами право добровільно повернутися – якщо ніщо не загрожує їх життю і гідності – в свої будинки або місця постійного проживання або добровільно переселитися в іншу частину країни. При цьому передбачається повернення майна та власності, загублених під час переміщення, або компенсація за нього (контрибуція), якщо повернення майна неможливе.

Цей документ не є юридично обов'язковим, але Керівні принципи відображають зобов'язання держав за міжнародними договорами і за звичаєвим правом. Тому вони являють собою найбільш авторитетний виклад стандартів, які повинні застосовувати уряди та інші діючі суб'єкти, зокрема УВКБ ООН, реагуючи на важке становище ВПО.

Керівні принципи засновані на нормах міжнародного права, передусім таких, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про статус біженців. Вони деталізують положення названих актів, які відповідають специфічним потребам ВПО і пояснюють, як їх необхідно застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень.

Керівні принципи були визнані Всесвітньою зустріччю на вищому рівні 2005 р.<sup>1</sup>, Радою з прав людини<sup>2</sup> і Генеральною асамблеєю ООН<sup>3</sup> «важли-вимиміжнародними рамками захисту ВПО».

В якості концептуальної основи для підходів до означеної проблеми була сформульована доктрина «суверенітет як відповідальність»: у випадках, коли держава не в змозі забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою і приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право і несе відповідальність наполягати на своєму втручанні.

Параметри відповідальності можуть бути використані як інструмент, за допомогою якого міжнародні організації і агентства, донори, регіональні спільноти, національні інституції з прав людини, громадянське суспільство і, зрозуміло, самі ВПО могли б контролювати й оцінювати, наскільки ефективно реалізується відповідальність національних органів влади, і в цьому сенсі можуть слугувати підставою, на яку спирається їхня робота щодо захисту прав переміщених осіб.

Для ефективного виконання зобов'язань можна виділити головні заходи держави, які у сукупності складають програму дій щодо реалізації відповідальності національної влади щодо вирішення проблеми ВПО. Необхідною умовою є те, щоб заходи, прийняті національною владою у відповідь на переміщення всередині країни, поширювалися на всі ситуації переміщення без винятку і на всі групи переміщених осіб без дискримінації, тобто відповідальність національних властей повинна бути всебічною і охоплювати:

а) усі випадки (поширюватися як на тих осіб, переміщення яких викликане ситуаціями конфлікту, громадських заворушень і серйозних

---

<sup>1</sup> A/RES/60/1 Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 (p.132) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>;

<sup>2</sup> A/HRC/RES/6/32 Mandate of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons on 14 December 2007 (p.5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_32.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_32.pdf)

<sup>3</sup> A/RES/62/153 Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2007 (p.10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/472/95/PDF/N0747295.pdf?OpenElement>

A/RES/64/162 Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009 (p.11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/162](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/162)



порушень прав людини, так і на тих, чиє переміщення є наслідком стихійних лих і техногенних катастроф або пов'язане з реалізацією проектів розвитку або з іншими причинами. Тобто повинні здійснюватися в інтересах всіх осіб, що підпадають під визначення ВПО згідно з Керівними принципами. Усі ВПО мають право на отримання захисту і підтримки від своєї держави. Тому відповідальність національних органів влади має на увазі надання достатньої допомоги і рівне ставлення до всіх ВПО без дискримінації та незалежно від причини їх переміщення);

б) *усі групи* (більшість переміщеного населення складають жінки та діти, які потребують спеціального захисту, допомоги та реінтеграції. На органи влади лягає обов'язок забезпечувати адресну допомогу і захист окремим групам ВПО: матерям-одиначкам, дітям без супроводу, інвалідам, перестарілим). Національні меншини, етнічні групи, корінне населення часто стикаються з дискримінацією у наданні захисту та допомоги через етнічні, расові або ідеологічні упередження, що робить їх ще більш уразливими;

в) *усі потреби* (вирішення потреб у всіх аспектах: задоволення потреб ВПО в їжі, чистій воді, житлі, медичному обслуговуванні та наданні іншої необхідної гуманітарної допомоги. Захист широкого спектру політичних, громадянських, а так само соціальних, економічних та культурних прав. Навіть у ситуаціях природних катастроф, коли надання матеріальної допомоги являється найбільш очевидною потребою, питання захисту можуть мати серйозне значення);

г) *усі стадії* (включає попередження довільного переміщення, забезпечення безпеки і благополуччя людей під час їх переміщення і створення умов для остаточного вирішення їхніх проблем через добровільне повернення до місця колишнього проживання або через переселення і реінтеграцію. Рішення про те, що буде, «коли переміщення завершується», повинні прийматися на основі об'єктивних критеріїв, що забезпечують дотримання прав людини-ВПО);

д) *усі рівні* та гілки державної влади (відповідна реакція на переміщення всередині країни повинна стати справою національних влад всіх рівнів: тільки в цьому випадку вона дійсно є загальнонаціональною; особлива роль належить армії та поліції, яка виконує спеціальні обов'язки щодо забезпечення особистої безпеки ВПО);

е) *усі райони*, які охоплені переміщенням (у ситуаціях внутрішніх збройних конфліктів, національна влада не в змозі здійснювати ефективний контроль щодо окремих частин країни. У світі мільйони ВПО знахо-

дяться в районах, які контролюються підпорядкованими державі суб'єктами і недоступні для надання допомоги і захисту з боку офіційних властей. У таких випадках держава зобов'язана докласти максимальних зусиль до того, щоб домогтися доступу до цих ВПО і надати їм допомогу і захист. Відкритий гуманітарний простір в таких районах дає можливість нагадати контролюючим їх суб'єктам про те, що на них теж лежить обов'язок з надання захисту і допомоги переміщеним особам, що впливає з міжнародного гуманітарного права і Керівних принципів. У зв'язку з цим залучення національними властями неурядових організацій, релігійних груп або ООН для сприяння створенню відкритого гуманітарного простору в неконтрольованих районах могло б виявитися плідним; воно сприяло б забезпеченню захисту і допомоги ВПО у цих районах і в кінцевому рахунку врегулювання конфлікту, жертвами якого виявилися ці особи)<sup>1</sup>.

Окрім нормативних рамок, встановлених Керівними принципами, можна вказати на певні стандарти відповідальності, до числа яких відносяться ключові заходи, при використанні яких можливо ефективно досягти прийнятих на себе зобов'язань та забезпечити права ВПО: 1) попередження; 2) залучення загальнонаціональної уваги до проблеми; 3) збір персональних даних; 4) навчання з питань прав ВПО; 5) національне законодавство про захист прав ВПО; 6) державна політика (план дій) щодо переміщення всередині країни; 7) єдиний національний центр, який відає справами ВПО; 8) роль національних інституцій з прав людини; 9) участь ВПО в процесі вироблення рішень; 10) довгострокові рішення; 11) адекватні ресурси; 12) співпраця з міжнародними і регіональними організаціями.

Генеральна Асамблея закликала держави забезпечити, як зазначено в Керівних принципах щодо внутрішнього переміщення, за підтримки міжнародних та національних зацікавлених сторін, щоб їхні закони і політика всеохоплюючим чином захищали права людини ВПО<sup>2</sup>.

Представник Генерального секретаря ООН з прав людини ВПО займається чотирма головними проблемними сферами, це: 1) розробка

---

<sup>1</sup> Див. К проблеме перемещения внутри страны: параметры ответственности национальных властей. Проект Института Брукинса по проблемам лиц, перемещенных внутри страны. – 2005. – 51 с.

<sup>2</sup> A/HRC/RES/23/8 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Bahamas on 22 March 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/125/11/PDF/G1312511.pdf?OpenElement>

нормативної бази; 2) сприяння створенню ефективних організаційних рамок на міжнародному, регіональному та національному рівнях; 3) місії в країнах; 4) постійне дослідження конкретних проблем, що відносяться до його компетенції.

Представник відповідає за виявлені потреби ВПО та за визначення принципів поведінки з ними, але не має оперативного мандату. У відповідності зі своїм мандатом, він підтримує з урядами та іншими сторонами, що займаються правами людини ВПО, діалог та пропагандистську роботу; сприяє активізації міжнародної діяльності у цьому зв'язку і включенню складової, що стосується прав людини ВПО у всі відповідні компоненти системи ООН.

У своїй діяльності Представник займається питаннями захисту і пропаганди прав, які були сформульовані в «Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни», регулярно відвідує країни, звертаючи увагу урядів та інших зацікавлених сторін на конкретні ситуації, пов'язані з внутрішнім переміщенням, спонсорує проведення національних і регіональних семінарів за участі установ та департаментів ООН, проводить дослідження в галузі прав людини ВПО і надає щорічну доповідь Комісії з прав людини та Генеральній Асамблеї.

У 2007 році на базі колишнього міжустановчого Відділу Управління з координації гуманітарних питань у справах ВПО була створена Секція «з підтримки захисту переміщених осіб» для формування більш передбачуваного, системного і комплексного вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Секція в тісній співпраці з Сектором розробки політики та досліджень допомагає місцевим відділенням визначити політику захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту. Секція здійснює свою діяльність за трьома основними напрямками: 1) підтримка мандата Координатора невідкладної допомоги з розширення загальносистемних заходів у галузі внутрішніх переміщень; 2) зміцнення загальносистемного потенціалу Управління з координації гуманітарних питань у справах ВПО із захисту на місцях і на рівні штаб-квартир відповідно до вимог внутрішньої інструкції; 3) зміцнення міжорганізаційного потенціалу через підтримку діяльності Робочої групи з комплексного захисту (РГКЗ), Групи з координації та управління таборами, Групи щодо якнайшвидшого відновлення, а також управління міжорганізаційним проектом ProCap<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Координація гуманітарної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/humanitarian/assistance/internallydisplacedpeople.shtml>

УВКБ не має загального або особливого мандату для роботи з ВПО, але Генеральна Асамблея надала йому повноваження брати участь, за певних обставин, в діях щодо посилення захисту та надання гуманітарної допомоги ВПО у вигляді спеціальних операцій. Участь УВКБ у роботі з ВПО традиційно має відношення до ситуацій, де існує сильний зв'язок з потоками біженців, або в контексті повернення біженців.

Вимоги до діяльності УВКБ безпосередньо щодо ВПО такі:

- 1) спеціальний запит / наділення повноваженнями з боку Генерального секретаря або компетентного головного органу ООН;
- 2) згода держави або інших задіяних агентів;
- 3) надання доступу до ВПО;
- 4) наявність належних ресурсів і володіння особливими професійними знаннями і досвідом;
- 5) доповнення діяльності інших організацій;
- 6) належна безпека персоналу.

Отже, політика та робота УВКБ ООН з ВПО, заснована на міжустановчій співпраці і на умовах, викладених Генеральною Асамблеєю ООН в резолюціях, передбачає захист ВПО і допомогу їм, за умов:

- 1) якщо така допомога запрошена/санкціонована Генеральним секретарем ООН;
- 2) наявна хоча б мовчазна згода національної влади держави, де знаходяться внутрішньо переміщені особи;
- 3) наявні необхідні ресурси;
- 4) належним чином враховані міркування політики, такі, як наслідки для операцій із захисту біженців, ступінь можливого виконання відповідних функцій іншими організаціями та значення цієї ситуації для міжнародного співтовариства;
- 5) розглянуті оперативні міркування, такі, як безпека персоналу і доступ до переміщених осіб.

Що ж стосується самого переміщення осіб, то переміщення є тією подією, яка змінює життя людини, тому ВПО необхідно мати можливість повернутися до нормального життя на основі довгострокового рішення. У Керівних принципах проголошується, що «Переміщення не повинно тривати довше того часу, який зумовлений обставинами» (принцип 6). Право ВПО на довгострокове вирішення їх питань передбачене в принципах 28–30. Відповідно до Принципу 28 Керівних принципів з питань переміщення осіб усередині країни такі особи мають право на дострокові рішення відповідальних державних органів влади та роль суб'єктів,

що займаються гуманітарними питаннями і питаннями розвитку, в наданні підтримки довгостроковим рішенням для ВПО.

Довгострокове рішення досягається тоді, коли ВПО більше не потребують жодної спеціальної допомоги і захисту у зв'язку з їх переміщенням, і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації внаслідок переміщення. Для цього необхідні такі умови: а) інтеграція на колишньому місці проживання (повернення); б) інтеграція в тих місцях, де передбачене розселення внутрішньо переселених осіб з метою надання їм притулку (місцева інтеграція); в) інтеграція в іншій частині країни (поселення «де-небудь в країні»).

Пошук будь-якого довгострокового рішення, яке відповідає цим умовам, слід розуміти як: а) поступовий, тривалий процес зменшення специфічних потреб переміщених осіб, і забезпечення дотримання їх прав людини без будь-якої дискримінації; б) комплексний процес вирішення завдань, що стосуються дотримання прав людини, гуманітарних аспектів; в) процес, що вимагає координованої та своєчасної участі всіх дійових осіб.

Отже, внутрішньо переміщені особи, перебуваючи на території власної держави, є її громадянами і користуються рівними з іншими громадянами правами. На відміну від біженців, для яких спеціальний правовий статус є необхідний, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, ВПО не потребують такого статусу. Основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги ВПО покладається на національну владу. ВПО, які стали жертвою порушень міжнародних норм в царині прав людини або норм міжнародного права, повинен бути наданий повний і вільний від дискримінації доступ до ефективних засобів правового захисту та до правосуддя.

Права ВПО, так само як і зобов'язання державних та інших владних органів відносно них, закріплені в Керівних принципах з питання про переміщення всередині країни, що стали міжнародно-визнаним стандартом поведінки влади в ситуаціях внутрішнього переміщення.

Таким чином, на сьогодні Керівні принципи з питань про переміщення осіб всередині країни є єдиним цілісним документом, який регулює статус переміщених осіб всередині країни. І хоча, на відміну від договору, «Керівні принципи» не мають обов'язкової сили, вони ґрунтуються на законах, обов'язкових для виконання. За відносно короткий термін вони завоювали міжнародне визнання та авторитет. Ре-

гіональні організації у Європі, Африці та на Американському континенті використовують їх положення на практиці, їх застосовує у своїй роботі переважна більшість неурядових організацій для моніторингу та оцінки національної політики та законодавства.

### 1.3. Роль ОБСЄ у реалізації міжнародних стандартів щодо захисту ВПО<sup>1</sup>

Організація з безпеки та співробітництва в Європі – одна з найбільших у світі регіональних організацій, створена на основі Глави VIII Статуту ООН<sup>2</sup>, до складу якої входять 57 держав-учасниць. 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 ОБСЄ (I.1)<sup>3</sup>. Цим документом передбачена і співпраця ОБСЄ з різними органами та агентствами ООН (II.2).

У 1998 р. ОБСЄ та УВКБ підписали Меморандум про зміцнення співпраці, визнаючи зв'язок між конфліктом та переміщенням. З того часу обидві організації співпрацювали з широкого кола концептуальних і оперативних справ. Співпраця передбачає забезпечення обміну оперативною інформацією, а також вироблення скоординованих підходів, що дозволяють уникнути дублювання роботи і забезпечити ефективне використання всіх наявних в розпорядженні обох організацій ресурсів.

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 не вирішені 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 не можливе без наявності безпеки.

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

<sup>2</sup> Статут Організації Об'єднаних Націй. Міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_010)

<sup>3</sup> Стамбульський документ 1999 года. I.1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>

ки, 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>1</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>2</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, прийнятого консенсусним рішенням, і Меморандуму про порозуміння між приймаючою країною та ОБСЄ і, таким чином, аргіогі вітаються урядами приймаючих країн. Представники ОБСЄ (польові співробітники) бувають єдині фізично присутні 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

---

<sup>1</sup> Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/ukraine-sm>

<sup>2</sup> Реакція ОБСЄ на кризу в Україні. Станом на 20 жовтня 2014 року / Військові оціночні заходи - OSCE // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/prism\\_security201602.pdf](http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/prism_security201602.pdf)

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>. Крім того, що це практичний довідковий інструмент для польових співробітників ОБСЄ, ПМЗ допоможе також голові ОБСЄ, державам-учасницям і органам ОБСЄ у подальшому дослідженні зв'язку між конфліктним циклом і переміщенням, щоб сприяти узгодженості та зміцнити кризове управління. Цей документ сприяє реалізації Рішення Ради Міністрів №3/11. Конфліктний цикл поділений на чотири стадії, кожна з яких містить набір задач.

### **Стадія I. Раннє попередження та запобігання конфліктів**

1. *Контекстні зміни та їх вплив на суспільство*, де основними елементами виступають: а) обмежена свобода переміщення всіх або окремих сегментів цивільного населення; б) конкретні політичні події, а також національна та / або міжнародна реакція; в) випадки загального або спеціально мотивованого насильства, наприклад, нападки на етнічні або релігійні меншини; г) образа, залякування і примус; реагування (і можливості для реагування) правоохоронних і судових органів на такі випадки; д) поширення чуток щодо критично важливих питань, підбурювальні виступи і / або дії громадських лідерів, місцевих політиків чи державних службовців; мова насильства в ЗМІ; ж) загрози життю, безпеці і благополуччю цивільного населення, випадки сексуального та гендерного насильства (СГН); з) випадки насильницького вербування дорослих і вербування(насильницьке або добровільне) дітей і молоді; наявність банд і організованої злочинності; і) погіршення соціально-економічних обставин і обмеження товарів та ресурсів першої необхідності; обмежений доступ до державних послуг і до участі в суспільному

---

<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 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/cpc/111464?download=true>



житті всіх або окремих верств суспільства; к) погіршення погодних умов, що призводить, наприклад, до обмежених можливостей під'їзду до віддалених пунктів. Спостерігаються окремі випадки порушення безпеки з потенційним впливом на цивільне населення, у тому числі на меншини і / або існуючі на цій території переміщені групи населення. У результаті люди можуть розпочати готуватися виїхати з дому.

2. *Вимушене переміщення у зв'язку з порушенням прав людини, погрозами переслідування та / або загальним насиллям.* Зростає кількість порушень прав людини, цілеспрямованого переслідування конкретних етнічних або соціальних груп / окремих осіб, або спостерігається зростання загального насилля, що призводить до збільшення осіб, які стають ВПО, або які намагаються стати біженцями, прагнучи міжнародного захисту.

3. *Загострення ситуації та масове переміщення населення.* Внаслідок загострення конфлікту, росту заворушень, насильства, серйозних і систематичних порушень прав людини, порушень міжнародного гуманітарного права (МГП) і / або інших дестабілізуючих факторів, спостерігається комплексне і великомасштабне переміщення, що підсилюється ознаками поспішного від'їзду через обмеженість часу і можливостей підготуватися до нормального переїзду. Це призводить до ще більшої уразливості переміщених осіб внаслідок неналежної підготовки до від'їзду, відсутності доступу до послуг першої необхідності, особистих документів або чіткого плану, куди їхати і як туди дістатися. ВПО можуть зіштовхуватися з високим рівнем ворожості і обмеженою свободою пересування, наприклад, через встановлення військових або адміністративних контрольних-пропускних пунктів. Вони можуть ставати все більш незахищеними до нападів, поганого поводження, загроз життю і насильницького переміщення державними і недержавними органами.

## **Стадія II. Врегулювання кризи в умовах гострого та тривалого конфлікту**

1. *Свобода пересування у пошуках безпеки на території тієї ж країни або з перетином державного кордону* Йде відкрита боротьба між двома або більше сторонами конфлікту, в якій беруть участь регулярні і / або нерегулярні озброєні групи в окремих частинах або на всій території країни. Це веде, де-факто або де-юре, до обмеження здатності цивільного населення вільно і безпечно пересуватися на території країни або залишати країну, перетинаючи державний кордон. Цивіль-

ні особи, які опинилися в пастці, можуть піддавати свої життя, фізичну безпеку і недоторканність серйозному ризику, а також відчують цілу низку серйозних загальних або цілеспрямованих порушень прав людини. Цивільних осіб можуть змусити до втечі або примусити кинути свої будинки, або примусити до повернення або переміщення в інше місце. Неприятливі умови чи прикордонні вимоги можуть витіснити їх до державних кордонів або перешкоджати перетинанню кордону. Ймовірна присутність спеціальних організацій, але у них не завжди можуть бути можливості для роботи одночасно в усіх небезпечних місцях або пунктах перетинукордону.

*2. Безпека, захищеність та першочергові потреби ВПО у місцях першого або короткотермінового переміщення.* Значні групи переміщених осіб шукають безпеку, переїжджаючи в альтернативні населені пункти на території країни, можливо, у відносній близькості до їх рідних місць або звичного місця проживання, а тому потенційно близько до місць військових дій і конфліктів. Там, де такі поселення розташовані близько від кордону і / або у прифронтовій смузі, їх цивільний характер може бути скомпрометований присутністю збройних елементів, нальотами, наявністю зброї, вербуванням і набігами на табір або поселення. Коли це відбувається, табори і поселення можуть стати мішенями збройних операцій під керівництвом однієї зі сторін конфлікту. ВПО можуть знайти притулок групами або індивідуально там, де у них є кровні або соціальні зв'язки, там, де вже знаходяться інші переміщені особи або просто там, де вони зуміли зупинитися через важкі умови безпеки і / або погоди. Часто родинні зв'язки та соціальна структура традиційних груп допомоги перериваються в результаті втечі і переміщення. Внаслідок чого польові співробітники стикаються з безпритульними дітьми, особами з обмеженими можливостями, літніми людьми, хворими й іншими особами, яким потрібна спеціальна допомога і захист та залишилися без необхідної підтримки, а також з жінками і дівчатками, які опинилися за межами своїх традиційних системзахисту. Переміщені особи можуть переїхати у приватне житло, знайти притулок у неформальних поселеннях або у громадських приміщеннях, виділених місцевими органами влади. Школи не слід використовувати під колективне житло, адже це може перервати навчальний процес. Все це часто може поєднуватися з обмеженими можливостями на місцях забезпечити пов'язані з ними потреби, і в особливості вирішити проблеми психічного здоров'я.

3. *Захист інтересів, координація та ефективна співпраця.* Основними елементами цього сценарію є: типи організацій та їх здатності реагування, представлені у кризовій зоні / країні, а також їх регіональна присутність і повноваження; додаткові повноваження і компетенції, наявні на місці; рівень поінформованості в середовищі гуманітарної спільноти про пов'язану з кризою політичної діяльності ОБСЄ і її зв'язку з гуманітарними аспектами і переміщенням, і навпаки; офіційні і неофіційні канали комунікації, встановлені на місцях і на рівні штаб-квартири (через Відень); наявні механізми для (надійного) обміну інформацією та аналітичними даними; розробка систем польового моніторингу, що доповнюють один одного з метою максимізації ресурсів та адекватного охоплення найбільш важливих гарячих точок; систематичне і регулярне включення питань захисту переміщених осіб у звітність ОБСЄ; злагоджені заходи у відповідь на випадки порушення безпеки і прав людини і узгоджене звернення до влади, тобто формування єдиногоміжнародного фронту з питань захисту та прав людини; узгоджене клопотання всіх залучених сторін у Відні, Женеві, Нью-Йорку із закликом до повного дотримання відповідних норм міжнародного права, прав людини і законів про біженців, а також відповідних зобов'язань перед ОБСЄ.

### **Стадія III. Врегулювання конфлікту, що затягнувся**

1. *Права ВПО та державні обов'язки.* Основний обов'язок національних органів влади – захищати і надавати гуманітарну допомогу ВПО; а також шукати стійкі рішення для ВПО в межах своєї юрисдикції.

2. *Проблеми безпеки та найбільш захищені об'єкти.* Гостра загроза безпеці минула або перемістилася в інші населені пункти, а більшість ВПО осіли у тимчасових поселеннях. Там, де такі поселення розташовані поблизу кордонів і / або воєнних дій, їх цивільний характер можуть компрометувати збройні елементи. Поселення ВПО поблизу військових дій можуть розглядатися як політично ангажовані. Їхні табори і поселення можуть стати мішенню для військових або бойових дій. Напади чи інші акти насилля, у тому числі загрози і підбурювання до таких дій проти ВПО, які не брали участь або вже не беруть участі в бойових діях, заборонені за будь-яких обставин за нормами міжнародного гуманітарного права та Керівними принципами ООН. Крім погроз системі безпеки, безпосередньо пов'язаних з конфліктом, ВПО можуть також піддаватися загрозам і стикатися з проблемами безпеки, властивими їхній ситуації переміщення. Як правило, внутрішні ризики менш

помітні або очевидні, ніж нападки із зовнішнього середовища. На цій стадії конфлікту і циклу переміщення люди змогли знайти для себе різні укриття, в тому числі офіційні та неофіційні табори і поселення, а також колективні центри (вони, як правило, влаштовуються в громадських будівлях або в приватному секторі), самостійно або отримавши притулок у приймаючих їх сім'ях. Такі різні умови можуть таїти в собі різні загрози і проблеми безпеки, які завжди матимуть наслідки гендерного, вікового і культурного характеру.

*3. Інтеграція питань переміщення та довгострокових рішень у зусиллях з регулювання конфліктів.* Запобігання майбутнього переміщення нерозривно пов'язане з досягненням тривалого миру. З одного боку, недозволені проблеми переміщення можуть привести до нестабільності і тим самим загрожувати мирним процесам і миротворчим зусиллям. З іншого боку, стійких рішень (особливо таких, як повернення і репатріація) не можна домогтися для ВПО і біженців до тих пір, поки вони не будуть у безпеці, поки не буде повернуто майно і поки не будуть дотримані інші умови для стійкого виходу з конфлікту.

#### **Стадія IV. Постконфліктний перехід та реабілітація**

*1. Заходи з укріплення довіри.* Зміцнення довіри лежить в основі діяльності ОБСЄ і спрямоване на зміну світогляду і відтворення відносин між спільнотами та сторонами конфлікту. Хоча заходи з укріплення довіри можна здійснювати і в політичній, економічній, екологічній та соціальній сферах, зміцнення довіри на людському рівні закладає необхідні підстави для справжніх перетворень і руху в бік зміцнення миру і соціальної реконструкції. Заходи зі зміцнення довіри не можуть вирішити основні причини конфлікту і залежать від щирого бажання зацікавлених сторін миру і стабільності. Взаємодія між владою і відповідними регіональними організаціями – такими, як ОБСЄ, з одного боку, та міжнародними спеціалізованими агентствами і органами безпеки, з іншого боку, може сприяти здійсненню конкретних заходів з укріплення довіри, у тому числі візитів типу «приїхати і побачити». Якщо такі візити відбуваються успішно (тобто, немає жодних інцидентів, що загрожують безпеці, а є видимі ознаки привітного прийому), їх можна повторити і розширити, включивши в ці поїздки в рідні громади ширші групи ВПО / біженців.

*2. Сталі рішення: моніторинг репатріації, повернення та (ре)інтеграції підопічних осіб.* ОБСЄ, володіє широкими повноваженнями у сфері безпеки, має вигідну позицію для допомоги у цьому процесі з

різних сторін, у тому числі крізь призму моніторингу прав людини. Конструктивний моніторинг комплексного процесу репатріації або повернення ВПО і (ре)інтеграції – важливий з метою своєчасного виявлення випадків порушення безпеки і захисту, сприяння та спрощення рівного доступу до прав і ефективних засобів захисту, а також своєчасного оповіщення відповідних властей, організацій і органів безпеки про можливі політичні, інституційні або адміністративні правопорушення на місцевому рівні, щоб залучити їх до негайного вирішення проблем. У зв'язку з цим ефективний моніторинг є потужним інструментом для захисту і засобом для створення та зміцнення добросовісного управління. Він сприяє дотриманню прав людини і допомагає зміцнити місцеві компетенції, а також ефективно усунути проблеми в системі захисту, пов'язані з процесом мирного будівництва.

*3. Інтегрування питань повернення та (ре)інтеграції у добросовісне управління.* Враховувати стійкі рішення, пов'язані з питаннями добросовісного управління в програмних діях польових співробітників, і відображати поточні події у регулярних звітах, налагодити регулярний зв'язок з виконавчими структурами ОБСЄ з мандатами у суміжних областях.

*4. Примирення у контексті (ре)інтеграції підопічних осіб.* Робоче визначення, дане ЦПК ОБСЄ у концептуальному документі «До розробки стратегії примирення в зоні ОБСЄ», описує примирення як процес, що прагне до подолання конфліктів шляхом порочного кола, що складається із взаємно помилкових вражень і є ворожнечу спогадів, що часто призводить до насилля через трансформацію політичних і суспільних відносин. Останні повинні бути засновані на поняттях довіри, рівноправ'я, визнання відмінностей, позитивному сприйнятті один одного, партнерства, активної дружби і на взаємних або загальних інтересах. У цьому відношенні примирення має не тільки політичний, і тим самим прагматичний зміст, але і когнітивний вимір, в якому, змінюючи уявлення, необхідно розбити моделі історично вкоренілої неприязні і перетворити їх на конструктивні відносини.

Польові операції ОБСЄ на всіх стадіях не передбачають якогось спеціального порядку дій, але складаються тільки із запропонованих. Наприклад:

- встановити факти на місці та слідкувати за зміною ситуації, особливо щодо осіб або груп осіб, що знаходяться в небезпеці;
- вести правозахисну діяльність з місцевими / національними органами влади з метою забезпечення безпеки, захисту і бла-

гополуччя осіб і груп, які перебувають під загрозою; доповідати про ризики захисту і переміщення в Центр ОБСЄ з попередження конфліктів (ЦПК) і, за необхідності, через Генерального секретаря, Голові і / або через донесення з місця подій або звітів про виконану роботу – всім державам-учасницям;

- якщо постраждали національні меншини, зв'язатися з Верховним комісаром ОБСЄ з національних меншин (ВКНМ);
- визначити найближчі місця, де розташовані національні або регіональні підрозділи зацікавлених організацій, Верховний комісар зі справ біженців та Міжнародний Комітет Червоного Хреста, а також їхню можливу участь / допомогу в кризовій ситуації;
- якщо вищевказані організації не представлені на місцях, а обставини цього вимагають, просити ЦПК зв'язатися з їх відповідними відділеннями у Відні, або, якщо необхідно, з їх штаб-квартирами, щоб визначити додаткові заходи контролю;
- у разі необхідності, і якщо є безпосередні загрози системі захисту, зв'язатися з міжнародними органами безпеки на місці;
- у тісній координації з відповідними організаціями, в т.ч. ВКБ, Спеціальним доповідачем з прав ВПО і МКЧХ, відстоювати інтереси безпеки і захищеності осіб, які залишаються на даних територіях, захисту їх власності, а також власності тих, що виїхали, перед місцевими органами влади і органами безпеки;
- у тісній координації з ВКБ, Спеціальним доповідачем з прав ВПО і МКЧХ відстоювати інтереси свободи пересування, а також безпеки і захищеності осіб, що переміщуються, перед місцевими органами влади;
- згідно з відповідними повноваженнями і обов'язками і в тісній координації з УВКПЛ, МКЧХ та ВКБ відстоювати принципи дотримання міжнародних прав людини, гуманітарного права і закону про біженців перед місцевими органами влади і безпеки.

Отже, за роки свого існування ОБСЄ виробила порядок денний, що охоплює майже всі ті виклики, з якими зіткнулася сьогодні світова спільнота. Заснована на широкому розумінні безпеки, цей порядок денний включає в себе цілий спектр проблем від гібридної війни і транснаціональних загроз до прав людини і проблем міграції у зв'язку з особистою безпекою. ОБСЄ є інструментом раннього попередження і раннього реагування. Робота з наслідками вимушеного переміщення під час конфлікту нерідко є найважливішим аспектом постконфліктної реабілі-

тації. Безсумнівно, що положення вимушених переселенців, біженців є одним з центральних питань безпеки, яке потребує співпраці ОБСЄ з місцевими суб'єктами. Всеохоплюючий підхід до безпеки означає, що у ОБСЄ є все необхідне для того, щоб вирішувати питання вимушеного переміщення як з політичної, так і з економічної та екологічної точок зору, а також з точки зору прав людини.

#### 1.4. Роль Африканського Союзу у становленні регіонального підходу щодо ВПО<sup>1</sup>

Африка – один з найбільших географічних регіонів світу, який відрізняється великим ступенем нестабільності, де протягом десятиліть тривають військові конфлікти та час від часу виникають нові. Це континент, який традиційно породжує найбільшу кількість переміщених осіб. Як влучно зазначив В.Максаковський: «Африка – це континент конфліктів, неспокійний континент. За півстоліття, що минули з початку краху колоніальної системи, в Африці сталося 186 державних переворотів, 26 великомасштабних воєн і незліченна кількість різного роду конфліктів менших масштабів<sup>2</sup>. Генеральний секретар ООН Кофі Аннан свого часу зазначав, що Африка є єдиним районом світу, де число конфліктів кожний рік не тільки не зменшується, але навіть зростає, ситуація і сьогодні докорінним чином не вирішена. Відзначимо, що в основі більшості конфліктів лежать причини етнічного характеру, що пояснюється складною етнічною структурою африканського населення.

Особливо ускладнює міжетнічні відносини невідповідність політичних і етнічних кордонів, внаслідок чого багато великих етносів виявилися поділеними на дрібні частини. Свого часу «кордони... встановлювалися не за етнографічним принципом населення регіону, а довільно – відповідно доінтересів країн-метрополій, за принципом *ut possidetis juris* (право зберігати за собою те, чим володієш)... Це позначилося на тому, що у більшості випадків державні кордони не збігаються з межами територі-

<sup>1</sup> Котляр О.І., к.ю.н., доцент, доцент кафедри міжнародного права ДВНЗ «УжНУ»; Білаш О.В., к.ю.н., доцент, заступник декана юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ».

<sup>2</sup> Максаковский В. Географическая картина мира / В. Максаковский. Пособие для вузов. – Кн. II: Региональная характеристика, 4-е изд., испр. – М.: Дрофа, 2008. – С.98.

ального розселення народів, племен, родів»<sup>1</sup>. На підтвердження можна навести дані про те, що в Африці різного роду територіальні суперечки стосуються приблизно 20% всієї території континенту, а 40% всієї протяжності державних кордонів не демарковані.

Епіцентр конфліктних ситуацій знаходиться в Чорній Африці, тобто Африці, розташованій на південь від Сахари. Збройні конфлікти відбувалися і відбуваються в багатьох країнах Західної Африки – в Нігерії, Сенегалі, Ліберії, Сьєрра-Леоне. У Нігерії, країні, де близько 40 млн чоловік сповідують християнство і приблизно 45 млн – іслам, постійно відбуваються зіткнення на релігійному ґрунті. У Ліберії громадянська війна на міжплемінній основі тривала з 1989 до 1996 рр., в результаті чого в сусідніх країнах спостерігалось майже півмільйона біженців.

Ареною багатьох конфліктів в останні десятиліття була і залишається Східна Африка. Тут головними осередками тривалих військових конфліктів давно вже стали країни Африканського Рогу – Ефіопія, Еритрея та Сомалі. Між Ефіопією та Еритреєю прикордонні суперечки досі не вирішені. Ситуація в Сомалі продовжує загрожувати й надалі міжнародному миру та безпеці<sup>2</sup>.

У середині 1990-х рр. весь світ був приголомшений найбільш кровопролитним зіткненням на етнічному ґрунті, яке мало місце в невеликій, але густонаселеній (понад 9 млн жителів) державі Руанда в районі Великих озер. Те, що сталося в цій країні, в літературі нерідко порівнюють з геноцидом вірмен у Туреччині 1915 р, з діями фашистської Німеччини в багатьох окупованих нею країнах або «червоних кхмерів» Пол Пота в Камбоджі<sup>3</sup>.

До цього переліку можна додати конфліктні ситуації, які час від часу виникають у Кенії, на Коморських островах тощо, що знов призводить до масових переміщень. Тільки з Руанди втекли понад 2 млн осіб, в результаті чого на північному заході Танзанії виникли чи не найбільші в

<sup>1</sup> Мицик В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник для ВУЗів / В.В.Мицик. // Київ. нац. ун. ім. Тараса Шевченка. Ін. міжнар. відносин. – К.: Видавничий дім «Промені», 2010. – С. 403.

<sup>2</sup> S/RES/2289 (2016)/ Resolution 2289 (2016) Adopted by the Security Council at its 7700th meeting, on 27 May 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2289\(2016\)&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2289(2016)&referer=/english/&Lang=E)

<sup>3</sup> Козицький А. Геноцид та політика масового винищення цивільного населення у ХХ ст. (причини, особливості, наслідки): навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів. – Львів : Літопис, 2012. – 608 с.



світі табори біженців. Приблизно 400 тис. чоловік покинули Бурунді, а ще раніше понад 1,5 млн мігрували з охопленого громадянською війною Мозамбіку.

У Північній Африці в цілому збройних конфліктів значно менше, оскільки вона характеризується етнічною єдністю. Народи цієї частини континенту розмовляють арабською мовою, яка вже стала основою для консолідації таких великих націй, як єгиптяни, тунісці, алжирці, марокканці, лівійці. Те саме відбувається і з релігійним складом населення Північної Африки, де, фактично, єдиною релігією був і залишається іслам. Але, незважаючи на це, конфліктні ситуації мають місце і тут.

Активне вогнище тривалих збройних конфліктів знаходиться у Судані, де існують два конфліктних райони, що виникли переважно на етноконфесійній основі. Перший з них – Південний Судан, де визвольна армія місцевого негроїдного населення вже давно веде боротьбу за незалежність із націоналістично налаштованими арабськими ісламськими фундаменталістами, які перебувають при владі в цій країні. Ситуація у плані безпеки погіршилася у грудні 2013 р., коли протягом декількох тижнів тисячі людей були вбиті або поранені, а сотні тисяч були вимушені покинути свої домівки. Окрім 370 000 біженців, понад мільйон людей були переміщені всередині країни. Координатором надзвичайної допомоги ООН було оголошено загальносистемну надзвичайну ситуацію 3 рівня<sup>1</sup>, оскільки відбулося масове внутрішнє переміщення населення, а в сусідні країни хлинув великий потік біженців.

Другий конфліктний район виник у 2003 р. в районі Дарфур на заході країни. Цей район населяють різні народності, але в принципі їх можна об'єднати в дві групи – чорношкірих африканців-хліборобів і арабських племен, що займаються скотарством. Ці дві групи вже давно ведуть між собою боротьбу за земельні й водні ресурси, до чого додалася боротьба за доходи від великих запасів нафти. Центральний уряд в Хартумі, спираючись на озброєні арабські загони в Дарфурі, почав проводити етнічні чистки, що призвело до чималих людських втрат і змусило більше 1 млн місцевих жителів шукати притулку в сусідньому Чаді. Все це стало причиною серйозної гуманітарної кризи.

Незважаючи на втручання Ради Безпеки ООН, Євросоюзу, Африканського Союзу, конфлікт у Дарфурі досі не подоланий. Так, у березні 2016 р.

<sup>1</sup> Міжурядовий постійний комітет визначає надзвичайну ситуацію 3 рівня як масштабну та неочікувану гуманітарну кризу, що настала внаслідок стихійного лиха або конфлікту та яка вимагає загальносистемної мобілізації.

гуманітарна ситуація знов погіршилася. У Західному та Східному Дарфурі відбувались конфлікти на рівні громад, які призвели до подальшого загострення відносин між арабськими та неарабськими громадами. Рівень злочинності практично подвоївся, відбувається збільшення числа нападів та насильницьких дій щодо цивільного населення, у тому числі ВПО, яких нараховується понад 105 000 чоловік<sup>1</sup>.

Для вирішення проблем континенту представники урядів 32 країн Африки ще у 1963 р. ухвалили рішення про створення Організації Африканської Єдності(ОАЄ), згідно зі статутом якої основними цілями є укріплення єдності і солідарності африканських держав, захист суверенітету, територіальної цілісності та незалежності. Варто наголосити, що Статут ОАЄ не містить зобов'язань регіональної організації щодо захисту прав людини на континенті, але держави-учасниці проголосили «розвиток міжнародної співпраці на основі дотримання Статуту ООН та Загальної Декларації прав людини». Гострота проблеми переміщених осіб на африканському континенті пояснює увагу щодо її вирішення Організацією Африканської Єдності. У рамках цієї організації був створений Комітет з проблем біженців, перетворений у постійно діючий інститут ОАЄ – Бюро з влаштування та освіти біженців.

ОАЄ прийняла рішення про необхідність розробки регіональної конвенції з питань біженців, яка врахувала б регіональні особливості цієї проблеми. За результатами ґрунтовної підготовчої роботи, проведеної в Аддис-Абебі під час Конференції з правових, економічних та соціальних аспектів африканських біженців у 1969 році було підписано Конвенцію щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці, яка містила безпосереднє посилання на Конвенцію 1951 р. у п. 9 Преамбули як на «основний і універсальний документ, що стосується статусу біженців»<sup>2</sup> та заклик до всіх африканських держав якомога швидше приєднатися до цього міжнародно-правового акту, щоб забезпечити застосування його положень щодо всіх біженців на Африканському континенті (п. 10).

Цей документ містить у п.2 ст.1. розширене визначення поняття «біженець», яке було доповнене вказівкою на нові обставини, які змушу-

---

<sup>1</sup> S/2016/268. Report of the Secretary-General on the African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/071/35/PDF/N1607135.pdf?OpenElement>

<sup>2</sup> Конвенция 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz2arcon.html>

ють особу стати біженцем, а саме: зовнішня агресія, окупація, іноземне панування або події, що серйозно порушують громадський порядок як у певній частині країни, так і в усій країні походження чи громадянської належності особи. Відзначимо, що розширення критеріїв щодо визначення статусу біженців є закономірністю і відображає специфіку регіону. Як слушно зазначає М. Буроменський: «Регіональне міжнародне співробітництво у справах біженців виникло у зв'язку з існуванням регіональних особливостей в різних частинах світу»<sup>1</sup>.

Поділяючи думку Д. Іванова, визначимо позитивні риси Конвенції щодо конкретних аспектів проблем біженців у Африці 1969 р.<sup>2</sup>:

1) підкреслено необхідність гуманітарного підходу до вирішення проблеми біженців: «надання притулку є мирним і гуманітарним актом і жодною державою-членом ОАЄ не повинно розглядатися як недружній акт з боку іншої країни (п. 2 ст. II);

2) зафіксовано загально визнаний та основоположний принцип забезпечення добровільності репатріації біженців: а) «жоден біженець не повинен бути репатрійований проти своєї волі; добровільний характер репатріації повинен поважатися в усіх випадках» (п. 1 ст. V); б) «біженці, які добровільно повернулися до своєї країни, жодним чином не можуть бути покарані за те, що залишили її через певну з причин, що сприяють появі біженців» (п. 4 ст. V); «біженці, які вільно прийняли рішення повернутися на батьківщину на основі гарантій чи за власною ініціативою, повинні отримувати ... усю можливу допомогу, що полегшить їх повернення на батьківщину» (п. 5 ст. V); проголошено принцип заборони примусового повернення біженців чи їх вислання до держави походження без будь-яких застережень.

Панафриканська конференція в м. Аруші (Танзанія), проведена в травні 1979р., стала наступним етапом у розвитку співробітництва африканських держав у сфері захисту прав біженців та переміщених осіб. Конференція розглянула широкий спектр питань, пов'язаних з проблемами реалізації правового статусу біженців:

а) зазначено, що принцип невислання (non-refoulement) має важливе значення у розв'язанні проблеми біженців, а його недотримання часто призводить до смерті біженців;

<sup>1</sup> Буроменський М.В. Міжнародний захист прав людини та права біженців / М. Буроменський. – К., 2002. – С.122.

<sup>2</sup> Іванов Д.В. Беженцы в современном международном праве / Д.В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – 200 с.

б) передбачено забезпечення реалізації права біженців на свободу пересування (в межах території держави, що надає притулок, а також за її межами) та ухвалено рішення, спрямоване на забезпечення відповідності національного законодавства африканських держав міжнародно-правовим нормам;

в) підкреслено, що проблема добровільної репатріації має особливе значення для африканських держав; підкреслювалася необхідність вжиття країною притулку та країною походження біженців різноманітних спільних заходів (які слід проводити у рамках спільних з УВКБ ООН широкомасштабних програм) щодо гарантування безпечної добровільної репатріації біженців у країну їх походження тощо<sup>1</sup>.

Африканська Хартія, яка відома ще під назвою Банжульська (за назвою столиці Гамбії – Банжул) була ухвалена в червні 1981 р. на вісімнадцятій конференції голів держав та урядів країн-членів ОАЄ та набула чинності в жовтні 1986 р. В.Мицик зазначає, що «Африканська хартія прав людини і народів – це перший загальноафриканський міжнародний договір з прав людини та єдиний міжнародно-правовий акт серед існуючих, що в одному документі містить перелік трьох поколінь прав людини»<sup>2</sup>.

Зупинимося більш детально на ст. 12, яка стосується прав людини на переміщення: 1) право на свободу пересування і вибір місця проживання на території держави за умови дотримання закону (п.1); 2) право залишати будь-яку (включаючи власну) країну і право повертатися до своєї країни (п.2); 3) право шукати притулок у випадках переслідування та отримувати його в інших країнах (п.3)<sup>3</sup>.

Особливо слід зазначити наявність принципу невисилки: забороняється масова висилка осіб, що не є громадянами. Під масовою висилкою розуміється висилка, спрямована проти національних, расових, етнічних або релігійних груп (п.5). Особу можливо вислати з держави-учасниці лише на підставі рішення, прийнятого відповідно до закону (п.4).

---

<sup>1</sup> Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве / Д.В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – С.123-124.

<sup>2</sup> Мицик В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник для ВУЗів / В.В.Мицик. // Київ. нац. ун. ім. Тараса Шевченка. Ін. міжнар. відносин. – К.: Видавничий дім «Промені», 2010. – С. 405.

<sup>3</sup> Африканська Хартія прав людини і народів 1981 р. від 26 червня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>

На початку XXI століття почав формуватися новий підхід до проблеми вимушеного переміщення. Вперше він згадується в Грандбейській декларації, прийнятій за підсумками першої конференції країн - членів ОАЄ з прав людини в Африці 1999 р. Новизна підходу полягала у розгляді потоку біженців з правозахисних позицій. Його суть полягала у трактуванні вимушеного переміщення як грубого порушення прав людини на мир, безпеку та людську гідність.

Цей правозахисний підхід був закріплений і деталізований у Кігальській декларації 2003 р., прийнятій на першій міністерській конференції Африканського Союзу (АС) з прав людини в Руанді. Особливістю нового підходу до розуміння вимушеного переміщення стало поширення цього поняття на 1) осіб, переміщених всередині країни; 2) репатріантів. З метою обговорення нових гуманітарних криз та шляхів їх подолання на рівні АС було вирішено проводити регулярні міністерські конференції з вимушеного переміщення.

Перша подібна конференція відбулася ще при ОАЄ в Хартумі в 1998 р. У 2006р. АС провів свою першу міністерську конференцію щодо проблеми біженців в Уагадугу, за підсумками якої була прийнята Уагадугзька декларація.

Друга міністерська конференція АС відбулася в Аддис-Абебі у 2008 р., її головним завданням була підготовка спеціального саміту АС у справах біженців, репатріантів та ВПО в Африці.

Ухвалення Кампальської конвенції у 2009 році стало результатом п'яти років консультацій, роботи над текстом і переговорів експертів з правових питань з держав-членів Африканського Союзу. Цей процес став результатом визнання прийнятого в липні 2004 р. рішення Виконавчої ради Африканського Союзу про необхідність розробки окремих і належних регіональних законодавчих рамок для захисту ВПО, надання їм адекватної допомоги і підтримки стійких рішень<sup>1</sup>.

Треба зазначити, що на сьогодні є тільки два міжнародних документа, які присвячені захисту ВПО. По-перше, це Протокол про забезпечення ВПО захистом і допомогою та Протокол про майнові права осіб, що повертаються. Ці протоколи є частиною юридично обов'язкового Пакту про безпеку, стабільність і розвиток в районі Великих озер, який прийняли у 2006 р. під час Міжнародної конференції відносно району Великих озер 11 держав регіону. Протокол про забезпечення ВПО за-

<sup>1</sup> Рішення EX.CL/Dec.129 (V); EX.CL/127 (V) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org).

хистом і допомогою, який вступив у силу в червні 2008 року, зобов'язує держави-члени приймати національні закони про включення положень Керівних принципів в національне законодавство і створювати правові рамки для їх здійснення на національному рівні, а також забезпечувати реальну участь ВПО у розробці такого законодавства.

О.Кисельова відзначає, що «Протокол є цікавим з кількох позицій. По-перше, цей документ є одним з елементів комплексного підходу до регіонального примирення і прогресу, що збільшує шанси досягнення довгострокових рішень. По-друге, Протокол 2006 року став «унікальною моделлю правотворчості в міжнародному праві», оскільки він зобов'язує імплементувати Керівні принципи в законодавство держав-учасниць, перетворюючи тим самим «м'яке право» на юридичні зобов'язання (п. 3 ст. 6 Протоколу)... По-третє, згідно з п. 2 ст. 6 Протоколу, держави-учасниці застосовують Пояснення до Керівних принципів в якості джерела тлумачення...»<sup>1</sup>.

Цей Протокол став поштовхом для розробки Африканським Союзом Кампальської конвенції, яка додатково прояснила і зміцнила регіональний підхід до захисту прав переміщених осіб «в рамках зусиль із забезпечення миру, безпеки і розвитку»<sup>2</sup>.

Розробку і прийняття Кампальської конвенції також слід розглядати в контексті національних зусиль із розробки законів і політики з питань внутрішнього переміщення в Африці і в усьому світі. Зауважимо, що Конвенція прямо включає Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй про переміщення осіб всередині країни і заснована на ідеї відповідальності держави за вирішення проблеми внутрішнього переміщення. Разом з тим, Конвенція виходить за рамки Керівних принципів, наголошуючи на необхідності застосування цілісного підходу до проблеми внутрішнього переміщення на підставі сукупності міжнародних норм в царині прав людини і міжнародного гуманітарного права.

<sup>1</sup> Киселёва Е.В. Протокол о защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районах Великих озер 2006 г. / Екатерина Киселева // Международно-правовые проблемы Африки: материалы круглого стола XII ежегодной Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 11 апреля 2014 года) / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Е. В. Киселева, А. М. Солнцев. – Москва : РУДН, 2015. – С. 104–107.

<sup>2</sup> Chaloka B. The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa / Beyani Chaloka // Journal of African Law. – Vol. 50. – No 2. – 2006. – P. 187-197. – P.189.

Новація Кампальської конвенції полягає в тому, що вона містить невичерпний перелік широкого спектру причин довільного переміщення, з якого випливає, що воно може бути викликано не тільки конфліктом. Крім збройних конфліктів, насильства і порушень прав людини, Конвенція передбачає обов'язок держав - учасниць захищати всіх людей від політики расової та іншої дискримінації, спрямованої на зміну етнічного, релігійного або расового складу населення; переміщень в результаті шкідливої практики; примусових евакуацій в ситуаціях стихійних лих або антропогенних катастроф або в інших обставинах, коли евакуація не обумовлена міркуваннями безпеки або здоров'я осіб, яких це зачіпає.

Важливою передбаченою Конвенцією гарантією є застереження від використання міркувань безпеки і здоров'я для виправдання довільного за своєю суттю переміщення. Крім того, стаття 10 Конвенції повністю присвячена переміщенню всередині країни в результаті здійснення державними і приватними суб'єктами проектів у сфері розвитку.

Очевидна мета в цьому контексті полягає в тому, щоб заборонити всі форми довільного переміщення у всіх обставинах, включаючи примусові виселення. У зв'язку з цим Конвенція повністю відображає контекст у формулюванні обов'язку держав-учасниць запобігати довільному переміщенню, не виправданому міжнародним правом, включаючи міжнародні норми в сфері прав людини і гуманітарного права.

Стаття 5 Кампальської конвенції чітко передбачає, що основний обов'язок держав-учасниць полягає в захисті прав ВПО на території під їхньою юрисдикцією. Відповідно до статті 9 Конвенції в процесі переміщення держави повинні захищати права ВПО, незалежно від причини їх переміщення, а також не допускати і запобігати дискримінації, у тому числі на підставі переміщення; геноцид, злочини проти людяності, воєнні злочини та інші порушення міжнародного права щодо переміщених осіб; різні форми жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, включаючи вбивства, страти без належного судового провадження, довільні затримання, викрадення і недобровільні зникнення або тортури; насильство сексуального та гендерного характеру, включаючи зґвалтування, шкідливу практику вербування дітей на військову службу і їх використання у військових діях, примусову працю, торгівлю людьми, контрабанду і голод. Окрім того, держави зобов'язані гарантувати безпеку і людську гідність ВПО, поважати їх свободу пересування і вибір місця проживання, захищати їх

від примусового повернення або переселення в райони, де їхнє життя, безпека, свобода, здоров'я будуть під загрозою.

Не зважаючи на певний прогрес, який досягнуто на шляху вироблення довгострокових рішень для певних груп ВПО, їхня чисельність в країнах Африки є рекордною. У 2013 р. на двадцять першій черговій сесії Асамблеї голів держав та урядів Африканського Союзу був прийнятий план Комісії на 2014–2017 рр. Одна з головних цілей стратегічного плану полягає в укріпленні гуманітарного фонду Африканського Союзу і вжитті заходів щодо більш високих стандартів захисту та допомоги для біженців та ВПО.

З метою підтримки миру та безпеки в Африці, а також для полегшення страждань мільйонів людей цього континенту, всі держави повинні дотримуватися міжнародних норм щодо прав людини. Мається на увазі неухильне дотримання боротьби з дискримінацією, ксенофобією, збереження гуманітарного та цивільного характеру місць розміщення ВПО та припинення безкарності за всі форми насилля, включаючи сексуальне та гендерне.



## Правове становище внутрішньо переміщених осіб: досвід ЄС та України

### 2.1. Сутнісний зміст прав людини та права внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>

**Сутнісний зміст права** (англ. the very essence of the right, нім. das eigentliche Wesen des Rechts) – істотний зміст права людини, який має основоположний характер; правова концепція, згідно з якою при запровадженні державою певних обмежень на здійснення конкретного суб'єктивного публічного права вони не можуть досягати такого рівня, який створює істотні перепони, за яких унеможливується їхнє фактичне здійснення або здійснення такого права втрачає свій сенс, оскільки запроваджувані обмеження, обтяження чи заборони заперечують їх сутність.

Основоположна конституційна норма, згідно із якою утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави, визначає принцип, який є надпозитивним. Вона визначає критерії якості писаного права – встановлює критерії якості закону, який не за яких умов не може посягати на реальну здатність особи забезпечити доступ до матеріальних чи духовних благ або захистити законний її інтерес. У структурі конституційного порядку категорія «гідність людини» є «відкритим положенням», яке у ході конкретизації та інтерпретації законодавства наповнюється змістом і надає обґрунтування стосовно забезпечення особі

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

рівних можливостей для вільного розвитку своєї індивідуальності. Таким чином, існує базовий постулат, згідно з яким сутнісний зміст права полягає у можливості особи робити суверенний і відповідальний вибір стосовно розвитку своєї індивідуальності у відкритому суспільстві. Так, Петер Коллер характеризує три моделі, які визначають обсяг значущості прав людини: а) модель розділених суспільств; б) модель всеохоплюючого світового суспільства; в) модель взаємозалежних національних суспільств<sup>1</sup>. Ця модель є цілком задовільною, оскільки вона враховує диференціацію різних типів правової традиції та їхньої взаємодії стосовно розуміння прав людини. Це передбачає правило визнання та повагу до прав людини.

*Правило визнання* певного домагання-вимоги особи як правомірного проявляється дуально. Цей принцип ґрунтується на презумпції, згідно з якою вимога особи у державно організованому суспільстві є правомірною, а держава покликана забезпечити належне вирішення питання, пов'язаного із забезпеченням чи захистом порушеного права і не посягати на можливість його реалізації. Зокрема, Конституційний Суд України у своєму рішенні № 3-рп/2015 вказав таке: «...обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права».

Юридизація прав людини забезпечується через засади пропорційності, які визначають допустимі межі втручання у суверенний вибір особи – сферу приватної автономії індивіда. Іншими словами, принцип пропорційності поєднує в собі природно-правовий та юридичний виміри права.

Повага до прав людини насамперед означає, що законодавство має належним чином врегульовувати обсяг і зміст прав людини і основоположних свобод. Законодавець несе відповідальність за належне регулювання, оскільки неякісний закон, непридатний до застосування виконавчою владою і судами, означає відсутність законодавчого регулювання.

---

<sup>1</sup> Філософія прав людини / за ред. Ш. Госепата та Г. Ломанна. – С. 134.

Наприклад, встановивши дискримінаційність відсутності обмеження щодо встановлення граничних меж штрафів та неустойок для фізичних осіб – споживачів у порівнянні із наявністю такого обмеження для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців Конституційний Суд України у справі Дмитра Козлова вказав на відповідне упущення законодавця і рекомендував врегулювати цей недолік (Рішення КСУ № 7-рп/2013 від 11.07.2013 р.): «...умови договору споживчого кредиту, його укладання та виконання повинні підпорядковуватися таким засадам, згідно з якими особа споживача вважається слабкою стороною у договорі та підлягає особливому правовому захисту з урахуванням принципів справедливості, добросовісності і розумності. Виконання державою конституційно-правового обов'язку щодо захисту прав споживачів вимагає від неї спеціального законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із забезпеченням дії зазначених принципів у відносинах споживчого кредитування, зокрема щодо встановлення справедливого розміру неустойки за прострочення виконання грошових зобов'язань позичальниками – фізичними особами». Звідси випливає вимога до якості публічного управління як процесу вирішення питань суспільного значення.

З точки зору сутнісного змісту прав людини дозвільний принцип тлумачиться цілісно, оскільки в Конституції України немає внутрішніх суперечностей. Положення статті 3 Конституції є основоположним принципом стосовно дозвільного принципу статті 19 Конституції, який визначає вимоги щодо допустимих меж діяльності приватних осіб та органів публічної влади. З точки зору сутнісного змісту прав людини загальний дозвільний принцип у частині першій статті 19 Конституції є надмірно етатистським за змістом і має принаймні тлумачитися з точки зору гідності людини (стаття 3) та свободи розвитку індивіда (стаття 23). Частина друга статті 19 Конституції встановлює основні параметри законності дій органів публічної влади.

Сутнісний зміст прав людини зумовлює певні стандарти і вимоги до діяльності органів публічної влади. Це положення однаковою мірою стосується всіх органів влади за аналогією, як це формулює Основний закон ФРН 1949 року: «законодавство є зв'язане конституційним порядком, а управління та правосуддя – законом і правом». Відповідно до цих стандартів вживані державою заходи у сфері прав людини і основоположних свобод не можуть мати довільного характеру та передбачати надмірно широку дискрецію (свободу розсуду) щодо здійснення органами публічної влади своїх повноважень.

- *Неприпустимість зловживань.* 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 розсуд, при використанні якого завжди існує потенційна загроза свавільного застосування права. Адміністративний акт чи судове рішення, які ухвалені відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Однак у судовому порядку адміністративні акти є оспорювані та можуть бути визнані нечинними згідно з певними правовими критеріями (стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства). Важливою умовою неприпустимості свавілля є обґрунтованість рішень. Рішення повинно бути обґрунтоване у письмовому вигляді, має бути зрозумілим. При ухваленні рішення особі повинно бути роз'яснено про можливість його оскарження.

- *Неприпустимість надмірних обмежень у реалізації прав людини.* За цим принципом держава не повинна накладати на особу надмірних обмежень, які б посягали на сутність змісту основного права і перевищували межі необхідності, що впливають з публічного інтересу. Наприклад, розмір судових зборів має пряму кореляцію із доступом до правосуддя, в т.ч. і щодо оскарження судових рішень. Надмірні судові збори є класичним прикладом встановлення законодавцем надмірних обмежень, що посягають на сутнісний зміст права на справедливий суд; інколи ці розміри є перепорою для доступу до правосуддя. Хоча законодавець може задля таких цілей запровадити мирові суди, які би розглядали дрібні спори. Відповідно у європейській практиці вироблено критерії втручання держави через інтерпретацію конструкцій «передбачено законом», «необхідний у демократичному суспільстві» тощо.

- *Неприпустимість надмірного формалізму.* Встановлення вимог стосовно форми заяви чи скарги, форм оплати судового збору тощо не може служити перепорою для реалізації конкретної процедури. Зацікавленій особі має бути надане право стосовно реалізації належного їй суб'єктивного публічного права.

Виходячи із цих засад та розуміння структури прав людини, у приватних осіб існує вимога до публічної влади щодо їх юридичного захисту вільного вибору відповідальної поведінки чи юридично захищеного інтересу, на чому ґрунтується ідея втручання держави у сферу такого особистого вибору індивіда, який вільно самовизначається, самовира-

жається та розвивається у суспільстві. Втручання у сферу такої приватної автономії з боку публічної влади здійснюється через законодавче регулювання, свободу розсуду публічної адміністрації та судових установ щодо здійснення та забезпечення прав людини і основоположних свобод. Таке втручання не може посягати на сутнісний зміст права людини та не порушувати принцип верховенства права. За будь-яких умов для легітимації дій публічної адміністрації, спрямованих на здійснення прав і свобод людини, має бути належна конкретизація повноважень, організації та порядку носіїв владних повноважень у законі, який підлягає судовому контролю. Так само заходи носіїв владних повноважень є об'єктом судового контролю з точки зору заснованості дій на законі, належній конкретизації закону у вигляді певних актів індивідуальної дії (правових актів, конклюдентних дій тощо), відповідно до законної мети та із забезпеченням здійснення суб'єктивного публічного права.

У справі про госпіталізацію особи до психіатричного закладу КСУ, зокрема, вказав на те, що «верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу». Далі Суд у розвиток цих позицій наголошує на важливості якісного законодавчого регулювання окремих аспектів здійснення та захисту прав людини: «держава, 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 цієї 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...» (рішення КСУ № 2-рп/2016).

Таке втручання здійснюється шляхом виконання носіями публічної влади негативних і позитивних обов'язків. Негативні обов'язки носіїв публічної влади полягають в утримуванні від вчинення будь-яких дій, які накладають обмеження або унеможливають здійснення чи захист прав і свобод людини. Позитивні обов'язки носіїв публічної влади полягають у вчиненні певних дій, які визначають можливість здійснення чи захисту певних прав і свобод у силу основоположного конституцій-

ного рішення щодо обов'язку держави стосовно утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Попри будь-які умови та незважаючи на класифікацію прав людини на негативні чи позитивні держава несе позитивний обов'язок щодо забезпечення права на справедливий суд та ефективний і дійовий захист прав і свобод людини шляхом належної організації влади та дії процесуальних гарантій прав і свобод людини.

Дилема прав людини і баланс інтересів вирішується через принцип пропорційності, що в даному випадку виглядає як принцип балансування. Зокрема, КСУ у справі, що стосувалася права на апеляційне та касаційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення, наголосив на тому, що: «Верховна Рада України, визначаючи законом судоустрій та судочинство, повинна встановлювати такий обсяг права учасників судового провадження на інстанційне оскарження рішення місцевого суду, який би забезпечував ефективний судовий захист. Обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанцій можливе лише у виняткових випадках з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів. Встановлюючи обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, законодавець повинен керуватися такою складовою принципу верховенства права, як пропорційність. За правовою позицією Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним» (рішення КСУ № 3-рп/2015).

Обов'язок держави забезпечувати здійснення і захист прав і свобод через належне законодавче регулювання, конкретизацію законів та вжиття заходів щодо їх утвердження в адміністративній і судовій практиці формує простір систематики прав людини і основоположних свобод. У силу такого роду вимог права людини і основоположні свободи є за своєю природою суб'єктивними публічними правами, що визначає особливості правового стилю їхнього конституційного регулювання, яке є «відкрите», оскільки «каталог» цих прав є невичерпним і вони можуть «виводитися» судами із засад гідності людини, рівності і свободи.

Таким чином, 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 унеможливлювали досягнення цілей, які становлять його предмет (матеріальні чи духовні блага, охоронюваний інтерес).

Забезпечення прав ВПО має подвійний вимір, оскільки ця проблема змінює демографічну ситуацію та підвищує, як не парадоксально, соціальну мобільність в Україні. Адже за даними соціологічного дослідження, проведеного в рамках проекту «Започаткування Національного діалогу в Україні» (у рамках діяльності Міжнародного центру перспективних досліджень; Національного діалогу та Фонду Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва) видно, що менше половини українців (46,8 %) виїжджали за межі регіону, в якому вони проживали, а за кордон – лише 38,2 відсотка жителів, із них, майже половина – лише в одну країну (18,8 %). За таких умов, належним чином у забезпеченні прав ВПО мають гарантії щодо: заборони і недопущення дискримінації; свободи пересування і вільного вибору місця проживання; здійснення економічних свобод (вільного вибору професії чи роду заняття, свободи підприємницької діяльності, гарантій права власності); упровадження електронного урядування із пов'язаними з ними різного роду електронними реєстрами, які на порядки мають спростити адміністративні процедури. Водночас, електронне урядування, зокрема, стеження за будь-якими підозрілими транзакціями з фінансовими ресурсами дасть змогу не допустити чи попередити фінансування різного роду інституцій, причетних до діяльності проксі-мілітарі в ОРДІЛО та їх підприємств, виручка яких спрямовується на ОВТ проксі-мілітарі. Правове регулювання свободи пересування і вільного вибору місця проживання також має бути здійснено таким чином, щоб не допустити зловживань з боку осіб, що скоїли злочини проти людства і миру.

За будь-яких обставин Україна несе відповідальність за захист прав ВПО, а також має вживати заходів щодо поновлення конституційного порядку в ОРДІЛО та прав осіб, які вимушені у силу різних життєвих обставин залишитися на зазначеній території. Зокрема, Європейський суд з прав людини вказав у справі Мозер проти Молдови та Російської Федерації таке: «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]». Ця справа якраз стосувалася того, хто може нести відповідальність за порушені права людини у Придністровській Молдовській Республіці. Суд визнав, що

Молдова вичерпала всі можливості із забезпечення права своїх громадян на території ПМР. Оскільки Росія фактично контролює територію і має вирішальний вплив на хід схвалюваних рішень ПМР і остання фактично існує завдяки політичній, економічній, соціальній та військовій допомозі саме з боку Росії та вся повнота відповідальності за дотримання конвенційних прав лягає саме на РФ та фактично підконтрольній їй ПМР. Вочевидь, що більшість елементів *ratiodicidendi* цього рішення цілком можна застосовувати щодо стану фактичного контролю та впливу на зміст рішень в ОРДІЛО, які ухвалюють незаконні структури, керовані якраз Кремлем, як випливає із результатів досліджень німецького видання «Більд»<sup>1</sup>.

Я схильний приєднатися до позиції Фрідріха фон Гаєка, що конституція не може передбачати конкретний соціальний проект, а тим більше у площині соціальної інженерії. Конституція є певною сукупністю інститутів, правил і процедур, спрямованих на захист прав людини та обмеження свавілля влади. Тому з цих міркувань я схильюся до мережево-центричної побудови як соціальних, так і владних інститутів, яка поєднує ієрархію та гетерархію у конституційних відносинах. Це означає, що навіть на рівні військової організації чи навіть організації спецслужб окремі їхні підрозділи мають бути наділені певним обсягом повноважень стосовно ухвалення певних рішень, виходячи із оперативної обстановки та маючи доступ до необхідної інформації для ухвалення цих рішень<sup>2</sup>.

Існують певні проблеми захисту конституційних цінностей при екстраординарних обставинах. Вони полягають насамперед у занадто забюрократизованому управлінні системою національної безпеки і оборони, насамперед Збройними силами України та окремими спецслужбами, які сьогодні у силу домінування пострадянської правової спадщини ще вважаються правоохоронними органами (Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки тощо). Тому слід не відкидати дослідження у галузі національної безпеки та стратегії і тактики ведення воєн, серед яких приділяється увага веденню мережево-центричних

---

<sup>1</sup> RÖPCKEJ. Putin'sshadowgovernmentforDonbasexposed / JULIANRÖPCKE [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://m.bild.de/politik/ausland/ukraine-konflikt/donbass-shadow-government-45102202.bildMobile.html>

<sup>2</sup> Burleigh M. On the brink of new Middle Eastern catastrophe: Saudi Arabia send warplanes into Yemen in terrifying clash with Iran living region at boiling point / Michael Burleigh [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3013804/Saudi-Arabia-sends-war-planes-Yemen-terrifying-clash-Iran-leaving-Middle-East-brink-catastrophe.html>



воєн, у рамках чого досліджуються управлінські структури, засновані на максимально широкому доступі до інформаційних ресурсів та самоорганізації при ухваленні рішень оперативного характеру<sup>1</sup>.

Інше, що перешкоджає належному захистові конституційних цінностей – це домінування юридичного позитивізму. Посилаючись на формальний закон, при такій правосвідомості (якщо це так можна назвати) органи влади ухвалюють рішення несправедливі по суті та порушують основоположні права людини. Ще у своїх знаменитих «П'ять хвилин філософії права» Густав Радбрух<sup>2</sup> застерігав від такого розуміння права, оскільки у свій час це був прямий шлях до виправдання злочинів нацистів.

Натомість концентрація влади є ознакою слабкості влади. Адже ще під час акцій масового протесту протягом листопада 2013 – лютого 2014 року ні міліція, ні прокуратура не розслідували жодного випадку кіднепінгу, катування і навіть вбивств учасників цих протестів з боку як парамілітарних структур, яких у доктрині прийнято розглядати у таких ситуаціях як агентів держави, так і самих правоохоронних органів. Так само із початком зовнішньої агресії з боку Російської Федерації в Криму не було вжито належних заходів щодо індивідуальної самооборони, що лише підбурювало агресора до більш активних дій. Хоча право на індивідуальну самооборону з метою збереження суверенітету і територіальної цілісності визнається статтею 51 Статуту ООН навіть без ухвалення спеціальної резолюції Ради безпеки ООН<sup>3</sup>, адже це є властивістю державного суверенітету в сенсі *ius ad bellum*. Навіть посилання на можливість попереджувальної самооборони прав російської меншини в Криму, як це заявляв Володимир Путін, не відповідає загально-визнаним принципам міжнародного права, оскільки не підпадали під критерії необхідності та пропорційності<sup>4</sup>. Мережева структура влади, як і механізми деліберативної демократії (дорадчість) у поєднанні із

<sup>1</sup> CebrovskiA., GarstkaJ. Network-CentricWarfare: ItsOriginandFuture // *Proceedings*. – 1998, Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usni.org/magazines/proceedings/1998-01/network-centric-warfare-its-origin-and-future>

<sup>2</sup> Радбрух Г. П'ять хвилин філософії права / Густав Радбрух // *Проблеми філософії права*. – 2004. – Том II. – С. 95-97.

<sup>3</sup> Van de hole, Leo. Anticipatory Self-Defence Under International Law // *American University International Law Review* 19. – 2003. -№ 1.– P.73-74.

<sup>4</sup> Маркссен К. Крымский кризис с точки зрения международного права / Кристиан Маркссен // *Дайджест публичного права Института Макса Планка*. – 2014. – № 2. – С. 210-217; Van de hole, Leo. *Ibid.* P. 99-104.

субсидіарністю дадуть змогу подолати згадані інституційні пастки Конституції України.

З метою захисту конституційних цінностей має бути впроваджена реально і ефективно діюча поліцентрична система ухвалення рішень конституційного характеру. Вона має базуватися на забезпеченні балансу інтересів між інститутами влади та на розподілі повноважень по вертикалі на засадах субсидіарності та балансування – по горизонталі.

Тому подолання дилеми верховенства парламенту і конституційної юстиції вбачається у вдосконаленні цих двох інститутів, які можуть здійснюватися як шляхом поліпшення правил їхньої процедури, так і шляхом внесення окремих змін до Конституції. Парламент вразливий, про що ще вказував Карл Шмітт, через інфляцію законодавства, зниження професіоналізму тексту законів, які пишуться переважно поза стінами парламенту, диктат партій, «правління дилетантів», руйнівні методи парламентської обструкції, зловживання парламентськими імунітетами і привілеями. При цій системі координат, як правило, ототожнюється закон із народною волею. Базою цього процесу є змагання політичних воль на засадах публічності та свободи вираження поглядів<sup>1</sup>. Насправді у пострадянських країнах цей процес заміщається певними симулякрами – наприклад, політичний процес, як правило, підміняється політехнологіями, вихолощуючи сутність демократії як процесу ухвалення рішень більшістю із забезпеченням балансу інтересів, прикладом чого є технологічний другий тур президентських виборів 1999 року<sup>2</sup> чи проходження у парламент СДПУ(о) у 1998 та 2002 роках<sup>3</sup>.

Загалом парламент має великий потенціал щодо забезпечення конституційних цінностей насамперед через засоби парламентського контро-

---

<sup>1</sup> Thomas E. Baker, *Constitutional Theory in a Nutshell*, 13 *Wm. & Mary Bill Rts. J.* 57 (2004) 161, 172, 194-196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol13/iss1/3>

<sup>2</sup> У другий тур виборів пройшов Леонід Кучма із невизначеною політичною програмою (це була дивна суміш ідеологічних кліше чисто технологічного характеру), який став очевидним фаворитом на фоні його суперника комуніста Петра Симоненка, вигравши їх у кінцевому результаті із показниками 56,25 % проти 37,8 %.

<sup>3</sup> Ступінь репрезентативності Соціал-демократичної партії (об'єднаної) була неадекватною і забезпечувалася переважно за рахунок значної чисельності голосів виборців, отриманих у виборчих округах Закарпатської області, хоча самі партфункціонери не представляли цей край, а переважно столицю. Це не відповідає законові великих чисел та кривій Гауса, які загалом відображають основні закономірності при належному ході виборчого процесу. Цинічна практика діяльності СДПУ(о) у дусі постмодерну стала цілковитою антитезою соціал-демократичної ідеології.

лю. Однак сьогодні це питання лежить у площині ефективності демократії, яка має бути здатною захищати конституційні цінності. Більшість речей такого змісту забезпечується через адекватне законодавче регулювання, а не шляхом перегляду окремих положень Конституції. Для того, щоб політичний процес у трикутнику відносин «парламент – глава держави – уряд» відповідав конституційним цінностям, у стінах парламенту слід забезпечити певні речі: 1) реєструвати у секретаріаті (краще – бюро, в яке мають входити члени парламенту, а не працівники апарату) регламенти фракцій парламенту; 2) формування у парламенті розгалужених неформалізованих правил написання законопроектів проспективного змісту із належною щільністю правового регулювання, які б містили мінімальний набір інституціональних і процедурних інструментів їх практичного втілення як правил і процедур прямої дії; 3) формалізована реєстрація бюро парламенту коаліційних угод як основного інструменту розробки Програми діяльності уряду, яка завершує інвеституру Кабінету Міністрів; ефективний парламентський контроль у сфері національної безпеки і оборони, про що піде мова нижче. Такі заходи у комплексі дадуть змогу подолати корупцію на вищих щаблях влади та ввести у конституційне русло політичний процес.

Засади деліберативної демократії зумовлюють правила визнання через мережу дорадчих структур на експертному рівні, які зв'язують органи публічної влади. За цими правилами саме Рада національної безпеки і оборони (далі – РНБО) має сприяти виробленню Президентом заходів у сфері національної безпеки і оборони<sup>1</sup>. Ця інституція виконує стратегічну роль для планування та впровадження екстраординарних заходів захисту конституційних цінностей. Такі заходи мають відповідати засадам верховенства права, насамперед законності, правової визначеності, поваги до прав людини та обмеження свободи розсуду рамками законності та вимог належної правової процедури. Конституційна заборона припинення діяльності парламенту та незмінюваності судів в умовах воєнного і надзвичайного стану також посилюють гарантії деліберативної демократії. Недодержання зазначених стандартів призводить до зниження інституціональної спроможності державності в умовах екстраординарних загроз конституційному порядку.

---

<sup>1</sup> У силу статті 102 Конституції України Президент як глава держави наділений так званими «зарезервованими» повноваженнями арбітражного характеру та виконує функцію Головнокомандувача і очолює РНБО (стаття 106 (1) (17)–(18) Конституції). Про допустимі межі свободи розсуду глави держави при екстраординарних обставинах висвітлено у дослідженні стосовно вирішення конституційних криз [24].

Потребує доволі інтенсивної ревізії законодавство про воєнний і надзвичайний стан. Насамперед, слід обмежити свободу розсуду виконавчої влади у визначенні допустимих меж обмеження прав і свобод людини. Серед конституціоналістів вже стало загально визнаним, що має бути запроваджено трискладовий тест (пропорційність) обмеження прав людини: 1) на основі закону; 2) нагальна потреба у демократичному суспільстві; 3) забезпечення національної безпеки, громадського порядку, захисту прав і свобод інших людей, авторитету і безсторонності правосуддя<sup>1</sup>. Важливим є додержання вимоги неприпустимості порушення сутності змісту основоположного права ні за яких умов чи обставин<sup>2</sup>.

Гадаю, що багато питань, що стосуються запровадження хоча б надзвичайного стану за обставин зовнішньої агресії, пов'язані саме із проблемами з'ясування у відповідному указі Президента допустимих меж обмеження прав людини.

Те саме, скоріш за все, стосувалося доволі тривалої відсутності офіційної заяви влади у порядку статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інформування через Генерального секретаря ООН іноземних держав про те, що за обставин суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, Україна змушена вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією. Адже це питання пов'язане із відповідальністю посадових осіб, які мають сформулювати таку офіційну заяву про межі допустимого відхилення України від міжнародних зобов'язань.

---

<sup>1</sup> Федеральний Конституційний Суд Німеччини у своєму рішенні від 15 лютого 2006 р. (ECLI:DE:BVerfG:rs20060215.bvr035705) визнав несумісним із конституційними гарантіями поваги до гідності людини та правом на життя положення Закону про авіаційну безпеку щодо можливості застосування збройних сил у разі захоплення терористами літака з метою попередження вчинення терористичного акту, оскільки у такому разі «це впливає на людей, що знаходяться на борту повітряних суден, які не є учасниками злочину».

<sup>2</sup> Вилучення принципу пропорційності як частини другої статті 64 при ухваленні Конституції України призвело до дивної юридичної конструкції. Стаття 64 передбачає, що обмеження прав людини допускається лише у випадках, передбачених Конституцією. Натомість стаття 33 Конституції, не встановлюючи власне критеріїв обмеження свободи пересування і поселення, містить лише загальне посилання на закон. Ця проблема вирішується через застосування положень статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка гарантує захист просторового аспекту приватності, встановлюючи для цього критерії обмеження свободи пересування і поселення. Інакше Верховна Рада матиме несумісну із конституційними цінностями занадто широку свободу розсуду у регулюванні меж здійснення цієї свободи, яка sui generis має певні межі здійснення згідно з принципом пропорційності.

Законодавство потребує коригування стосовно визначення різних граничних суспільних обставин, які є перехідними між надзвичайним чи військовим станом, що насамперед пов'язано із явищем проксі-війни. З цією метою має бути невідкладно ратифіковано Римський статут, для чого достатньо внести відповідні застереження у статтю 124 Конституції стосовно визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на підставі міжнародного договору України.

Наразі права ВПО регулює профільний Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», яким визначається порядок взяття їх на облік, забезпечення соціального захисту, порядку діяльності органів влади щодо надання публічних послуг ВПО, питання матеріального та фінансового забезпечення прав і свобод ВПО.

Загалом експерти відзначають високий рівень інтеграції ВПО у суспільстві. Навіть поверхневий погляд іноземця, який подорожує Україною, не виявляє в ній країну з 1,5 мільйонами внутрішніх біженців: переселенці ніби розчинилися в суспільстві і зовнішньо та поведінкою не відрізняються від решти суспільства, на відміну від вимушеного переселення таких масштабів в інших країнах, де велика кількість переселенців кидається у вічі. Як відзначається у звіті Української Гельсінської спілки, це сталося завдяки високому ступеню солідарності українського суспільства, а також через те, що переселенцями в Україні стала переважно найактивніша та найосвіченіша частина громади окупованих територій. Це підтверджують і дані Державної служби зайнятості: особи з вищою освітою становлять понад 70% безробітних ВПО, характерним є те, що частка переселенців з вищою освітою є переважаючою у усіх регіонах<sup>1</sup>.

З точки зору доктрини сутнісного змісту прав ВПО держава несе позитивні обов'язки щодо забезпечення їх реального доступу до матеріальних та духовних благ, можливостей реалізації їх свободи, особливо щодо пересування, поселення, вибору роду заняття чи професії, а також доступу до ефективних адміністративних послуг і можливості захищати свої права і свободи перед незалежним і безстороннім судом. Правове положення ВПО є таким самим, як й інших осіб, які на законних підставах перебувають на території України. Водночас держава несе позитивні обов'язки шляхом поєднання дипломатичних, військових та

---

<sup>1</sup> Динаміка внутрішніх переміщень в Україні // Веб-сайт Управління Верховного комісара ООН по правам біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>

юрисдикційних засобів поновити конституційний порядок в окремих районах Донецької та Луганської областей, зокрема, вживаючи заходів щодо їх деокупації від військових підрозділів Російської Федерації та незаконних збройних формувань, які керуються цією державою та критично залежать від неї.

## **2.2. Принцип заборони дискримінації та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>**

Сьогодні відбулися доволі істотні зміни у політичній, територіальній, економічній, правовій та соціальній сферах, які пов'язані із міждержавним конфліктом, що триває між Україною та Російською Федерацією. Зокрема, актуальності набуло питання щодо вимушено переміщених осіб, а особливо – щодо виникнення дискримінації цієї категорії. Така ситуація серйозно вплинула на динаміку забезпечення прав людини і основоположних свобод в Україні.

Україна активно сприяє швидкому та ефективному вирішенню проблеми, пов'язаної з дискримінацією, адже це суперечить як вітчизняному законодавству, так і міжнародним стандартам у галузі прав людини. У зв'язку з відсутністю досвіду у вирішенні подібних питань треба звернутися до практики інших країн, які у свій час зіткнулися із проблемою вимушено переміщених осіб (Хорватія, Боснія, Молдова, Грузія тощо), до відповідного міжнародного досвіду.

Щодо законотворчості відбулися певні зміни та прийняті нормативно-правові акти, які допомагають регулювати правові відносини щодо прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), та використані міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 1 Закону про ВПО внутрішньо переміщеною особою вважається 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 ситу-

---

<sup>1</sup> **Журавльова Ганна Семенівна**, к.ю.н., доцент, завідувач кафедри конституційного права Запорізького національного університету.

ації природного чи техногенного характеру. Таке правове визначення статусу ВПО не цілком відповідає Керівним принципам ООН з питання переміщення осіб всередині країни [109], в яких наголошується на визначенні обставин за яких певні категорії осіб опинились у положенні вимушеного переселення, а не переважно у визначенні їхнього правового статусу. Адже йде мова про статусну приналежність особи (громадянство, апатриди тощо) та невизначеність щодо міжнародно-визнаних кордонів та давно назрілої проблеми щодо визнання окремих районів Донецької і Луганської областей окупованими. Слід зазначити, що у початковій редакції закон поширював свою чинність лише на громадян України, вже через це будучи дискримінаційним по суті. Дискримінаційними по суті залишаються також положення цього Закону щодо іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, оскільки у разі відсутності таких підстав на інших апатридів чи іноземців правові гарантії Закону про ВПО не поширюються. Також можна наголосити на тому, що при цьому визначені у цьому Законі фактичні обставини в адміністративній практиці мають якомога ширше охоплювати випадки щодо визначення підстав як основи визнання певного індивіда як ВПО.

Тому сьогодні на практиці можна побачити такі проблеми у забезпеченні прав ВПО: 1) недосконала процедура взяття внутрішньо переміщених осіб на облік; 2) ненадання житлового приміщення; 3) відмова у працевлаштуванні; 4) відмова банківських установ у наданні банківських послуг; 5) виникнення проблем і перешкод в отриманні пенсій та соціальних виплат; 6) перешкоди у комерційній та господарській діяльності.

Згідно із міжнародними стандартами, визнання особи як ВПО не має супроводжуватися визнанням за нею окремого спеціального захисту<sup>1</sup>. Тому практика надання довідок особам як ВПО не відповідає конституційним гарантіям свободи пересування та вільного вибору місця проживання і є дискримінаційною по суті, що обмежує можливість реалізації низки основоположних прав (право на повагу гідності, вільний вибір професії чи роду заняття).

---

<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». — К., 2016. — С. 24.

Наприклад, у справі Татішвілі проти Росії<sup>1</sup> Європейський суд з прав людини відхилив аргументи Уряду щодо того, що заявниця «перебувала незаконно» у Росії. Заявниця народилася у Грузії і була громадянкою СРСР до 31 грудня 2000 року, коли вона стала особою без громадянства. Суд визнав, що у відповідності до національного законодавства, заявниця як «громадянка колишнього СРСР» «законно перебувала в Росії». Вона оскаржувала систему реєстрації за місцем проживання, а саме те, що її заява на реєстрацію її квартири у Москві не була прийнята. Суд визнав порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції, оскільки жодної причини відмовити у заяві не було.

Одна з найбільших проблем – це відсутність реєстрації проживання на визнаній окупованій території. Наприклад, до центру права РОГО «Комітет виборців України» у м. Рівне за безоплатною правовою допомогою звернулося подружжя. Люди поскаржилися, що через проживання на Донеччині без реєстрації свого місця проживання (офіційно вони ніде не були зареєстровані) їх органи соціального захисту не взяли на облік як переселенців, через що їм не виплатили адресної допомоги. І це у ситуації, коли вони роками були зареєстровані підприємцями у Донецьку. Крім того, чоловік – засновник фонду, котрий займався наданням на Донеччині допомоги одному з протитуберкульозних медичних закладів. На прохання переселенців юристи КВУ підготували їм позови до суду й взяли їх справи під безоплатний супровід<sup>2</sup>.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону про свободу пересування та вільний вибір місця проживання реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України або підставою для їх обмеження. Натомість стаття 14 Конвенції і стаття 1 Протоколу № 12 до Конвенції передбачають заборону дискримінації.

У справі Тлімменос проти Греції<sup>3</sup> Європейський суд з прав людини дійшов такого висновку: «Право не піддаватися дискримінації (...) також порушується, коли держави без об'єктивного і розумного обґрун-

---

<sup>1</sup> Tatishvili v. Russia, App. No. 1509/02, Judgment 22 February 2007.

<sup>2</sup> Внутрішньо переміщенні особи: дискриміновані чи ні? // Рівненська обласна громадська організація «Комітет виборців України»: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cvu.com.ua/news/vnutrishno-peremishcheni-osobi-diskriminovani-chi-ni>

<sup>3</sup> Thlimmenos v. Greece, App. No. 34369/97, Judgment 6 April 2000.



тування продовжують однаково ставитися до осіб, обставини яких істотно відрізняються». У зазначеній вище ситуації саме і має місце рівне ставлення до осіб, які мають різне правове положення, оскільки ВПО не мають якогось відмінного статусу в порівнянні із іншими категоріями осіб.

При цьому, у п. 56 рішення у справі *Kjeldsen v. Denmark* ЄСПЛ відзначив: «стаття 14 Конвенції забороняє дискримінаційне ставлення, в основі якого лежить чи причиною якого є будь-яка особистісна характеристика („ознака“), через яку окремі особи чи групи осіб відрізняються між собою». В описаному ж вище випадку з переселенцями йдеться про «іншу ознаку», вказану у ст. 14 Конвенції, яку можна іменувати як «наявність в особи реєстрації місця проживання на території, яку вона вимушено покинула»<sup>1</sup>.

Тож фактично є дві групи осіб, котрі перебувають у схожій ситуації. Всі вони залишили своє житло, роботу, налагоджений побут і нажите майно та вимушено переїхали жити на іншу територію. І як сім'ї тих, що були зареєстровані, так і тих, хто не був зареєстрований на покинутій території, всі потребують підтримки для влаштування на новому місці.

Також ще однією проблемою є наявність штампу територіально-го підрозділу Державної міграційної служби України. 04 березня 2014 року Кабінет Міністрів видав дискримінаційну Постанову № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції». Вона передбачає, що без штампу ДМСУ про місце проживання довідка ВПО є недійсною, а також встановлює перевірки протягом 2 місяців працівниками ДМСУ, міліції, органів соціального захисту, місцевого самоврядування на присутність переселенців на зареєстрованому місці проживання. При цьому у разі відсутності, ВПО надається лише 10 діб для повідомлення ДМСУ. Ця Постанова встановлює додатковий контроль ДМСУ за переселенцями і значно обмежує їх свободу<sup>2</sup>. Такий порядок є дискримінаційним по

<sup>1</sup> *Kjeldsen and Oth. v. Denmark*. App. No. 5095/71, 5920/71, 5926/71, Judgment 7 December 1976.

<sup>2</sup> 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 № 79 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF>

суті, який встановлює всупереч вимог Конституції України та міжнародно-правових актів визнання за ВПО окремого спеціального правового статусу і ставить їх у більш вразливе положення у порівнянні з іншими категоріями фізичних осіб.

У свою чергу «Керівництво для законодавців і високопосадовців» в інший спосіб регламентує це питання, зокрема у тому, що «увага до захисту вразливих за суттю груп має бути абсолютним пріоритетом під час будь-якого внутрішнього переміщення», і підкреслює, що до груп, які зазвичай вимагають найбільшої уваги, належать: батьки-одиначки, зокрема у випадку домогосподарств, очолюваних жінками; неповнолітні, особливо без супроводу дорослих; літні люди, особливо без супроводу або без підтримки сім'ї; особи з обмеженими можливостями, хронічними захворюваннями або ВІЛ/СНІД; травмовані особи; вагітні жінки або жінки, що годують дитину; представники етнічних і релігійних меншин і корінних народів<sup>1</sup>.

Доречно зазначити, що при цьому Кабінет Міністрів не регламентує, як саме і в який час будуть перевірятися адреси переселенців. Працівники державних органів можуть прийти до переселенця у той час, коли він на роботі, скласти акт про його відсутність і відправити документи на скасування довідки. Таким чином, переселенець втратить право навіть на ті мінімальні соціальні гарантії, які передбачені законом<sup>2</sup>.

7 листопада 2014 року Уряд прийняв Постанову № 595. За цією постановою здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО, прийняття заяв про переведення пенсійних справ, призначення пенсій, виплату допомоги на поховання, недоотриманої пенсії від осіб, місце проживання яких зареєстровано на територіях проведення антитерористичної операції, проводиться за місцем перебування таких осіб на обліку відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509, що підтверджується довідкою, копія якої залишається в органах Пенсійного фонду України. Ця постанова значно ускладнила життя ВПО, які не можуть місяцями отримати пенсії

---

<sup>1</sup> Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців. 2010. – С. 17-18.

<sup>2</sup> Нові вимоги до отримання статусу переселенця // Волинська обласна громадська організація «Центр Правової Допомоги»: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://legalaid.in.ua/news\\_12\\_331\\_Novivimogidyaotriannyastatusupereselentsya.html](http://legalaid.in.ua/news_12_331_Novivimogidyaotriannyastatusupereselentsya.html)

та інші виплати через затримку взяття на облік ВПО<sup>1</sup>. Хоча тут діє загальне правило щодо відповідальності уряду забезпечувати весь спектр прав і свобод ВПО у порівнянні із іншими категоріями осіб, однак накладання таких додаткових обмежень створює і додатковий тягар щодо доступу ВПО до соціальної допомоги, таким чином порушуючи засади пропорційності та заборони дискримінації.

Особливо треба звернути увагу на дискримінацію ВПО з Автономної Республіки Крим через постанову Нацбанку № 699 від 3 листопада 2014 року<sup>2</sup>, за якою кримчани визнаються нерезидентами і позбавлені можливості на рівних з іншими громадянами України користуватися банківськими послугами. Також є дискримінаційною постанова Нацбанку № 810 від 14 грудня 2014 року, яка визнає ВПО з АР Крим резидентами, але прив'язує цей факт до позначки ДМСУ у довідці ВПО про реєстрацію місця проживання. Ця постанова стала наслідком застосування і звуженого тлумачення ЗУ «Про створення вільної економічної зони „Крим“ та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 року.

Зазначені проблеми потребують правового врегулювання, що і відбувається у даний час. За численними запитами омбудсман визнав існування дискримінаційних норм у самих нормативно-правових актах. Так, «зміни, внесені до Порядку взяття на облік внутрішньо переміщених осіб постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 року № 79, вважаються такими, що обмежують внутрішньо переміщених осіб у реалізації їхніх прав, у тому числі, права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні, права на соціальний захист. А також призводять до прямої дискримінації вказаної категорії осіб за ознакою місця проживання та порушують принцип рівності, передбачений статтею 24 Конституції України».

---

<sup>1</sup> Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населення та надання фінансової підтримки окремим підприємствам та організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства : Постанова Кабінету Міністрів України від 7.11.2014 № 595 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим»: Постанова НБУ від 03.11.2014 № 699 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0699500-14>

Щодо проблем з відсутністю реєстрації проживання на визнаній окупованій території. Одним із виходів може бути включення до ч. 2 ст. 4 Закону № 1706-VII норми, за якою у випадку відсутності в особи, яка звернулася по довідку про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи, зареєстрованого місця проживання, факт її проживання у певному населеному пункті на момент виникнення необхідності вимушеного переміщення міг підтверджуватися рішенням суду про встановлення факту проживання у певному місці станом на певний час. Тобто, згідно з частиною другою статті 256 Цивільного процесуального кодексу України. І саме суд у разі подібних змін став би тим контрольним механізмом, який попереджував би імовірні зловживання й одночасно не допускав неоднакового поводження.

Унаслідок акту агресії Російської Федерації проти України та зовнішнього військового конфлікту між ними понад 1,6 мільйона осіб є вимушеними переселенцями на території України. Вони володіють такими самими правами і свободами, що й інші порівнювані категорії осіб, на яких поширюються відповідні юридичні гарантії прав і свобод людини. Водночас ВПО є вразливими у силу невирішеності житлових, трудових, особистісних питань та проблем, пов'язаних із їх самореалізацією та вільним розвитком як індивіда після вимушеної зміни місця постійного проживання. Дослідження цих питань саме з точки зору запобігання та недопущення дискримінації є надзвичайно актуальним та важливим з огляду на функцію держави з утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Для врегулювання та поліпшення становища в Україні слід також звернутися до міжнародної практики. Зокрема, Управлінням Верховного комісара у справах біженців були надані ключові рекомендації щодо внутрішнього переміщення в Україні (далі – УВКБ ООН) за лютий 2016 р., в яких, серед іншого, зазначалось таке:

- УВКБ ООН залишається занепокоєним обмеженнями свободи пересування внутрішньо переміщених осіб (ВПО), зокрема, щодо безперешкодного доступу гуманітарних організацій до постраждалого населення та рекомендує дозволити людям вільно пересуватись у пошуках безпеки, доступу до послуг та реалізації своїх прав;
- органи влади мають гарантувати необмежений доступ до допомоги та прав для всіх ВПО, незалежно від факту взяття їх на облік, оскільки права ВПО і відповідальність державних органів перед ними не залежать від місця їх перебування або їх статусу у національному законодавстві, що пов'язано із вразливістю положення ВПО;

- уряд повинен активізувати свої зусилля із надання допомоги переміщеним особам, які не мають документів, що підтверджують реєстрацію актів цивільного стану. Процедури реєстрації актів цивільного стану, зокрема документування свідомством про народження дітей у непідконтрольних уряду територіях, повинні бути вирішені у терміновому порядку. Уряд повинен розробити адміністративний порядок реєстрації актів громадянського стану. Існуючі прогалини у процедурній базі у кінцевому рахунку зумовляють зростання числа незадокументованих дітей, що може привести до ризику безгромадянства;
- існує потреба належного вирішення житлових потреб ВПО з метою запобігання подальшого переміщення і повторного переміщення. Владі рекомендується розробити системний та далекоглядний підхід у відповідь на ці потреби. Проживання ВПО у колективних центрах може викликати залежність і послабити їхню здатність керувати власним життям, що посилює травму переміщення і створює бар'єри для інтеграції;
- уряд має сприяти якомога більшій правовій, економічній та соціальній інтеграції постраждалого населення без дискримінації. Гуманітарні агенції повинні приділяти особливу увагу становищу етнічних меншин, таких, як роми і кримські татари, маргіналізованих громад та інших осіб з особливими потребами. Уряд повинен також забезпечити виділення достатніх ресурсів для реалізації нещодавно ухваленої 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 та Плану заходів до неї;
- уряд і гуманітарні партнери повинні активізувати інформаційні кампанії, зробивши акцент на правах і обов'язках ВПО та постраждалих громад, а також на доступні послуги. ВПО та постраждалі громади повинні бути проінформовані про те, де шукати захисту і допомоги у разі порушення прав. Потрібно посилити психосоціальну допомогу для постраждалого від конфлікту населення, оскільки це є важливим інструментом для подолання його травм і створення умов для довгострокових рішень;
- органи влади повинні гарантувати, що політичні права ВПО будуть відновлені. Існує очевидний зв'язок між голосуванням на місцевих

виборах і довготривалими рішеннями, і акт голосування ВПО може бути одним з ключових елементів інтеграції у місцеву громаду<sup>1</sup>.

Дослідивши проблеми, які виникли в Україні щодо дискримінації ВПО, можна побачити, що відбулись численні законотворчі процеси, пов'язані з врегулюванням цих проблем. Незважаючи на численні зусилля влади, Україна все одно потребує врегулювання певних питань або внесення змін до чинних.

Такі зміни відбуваються завдяки вивченню та дослідженню практики зарубіжних країн, які опинялись у подібних ситуаціях. Такими країнами, які вже довгий час займаються вирішенням дискримінації ВПО, є Азербайджан, Ємен, Грузія, Молдова, Іран. Отже, ці країни вже мають певний алгоритм вирішення проблем та можуть порекомендувати іншим країнам шляхи їх вирішення.

Одночасно з першочерговим забезпеченням ВПО Україна повинна розробляти та впроваджувати довготривалі програми. Адже вони мають стійкий та визначений характер, спрямований на забезпечення та підтримку з боку держави, визначення органів, які будуть цим займатись, фіксованого фінансування з державного бюджету тощо.

Ще однією гарячою проблемою для переселенців є проблема житла, оскільки якогось системного підходу у державній політиці щодо будівництва соціального житла не спостерігається. Як правило, держава тут обмежується традиційними фінансовими інструментами. Згідно із повідомленням прес-служби Міністерства регіонального розвитку, на 2016 р. у держбюджеті було передбачено 40 млн грн на реалізацію програми «Державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників на будівництво (реконструкцію) і придбання житла» («Власний дім»). У місцевих бюджетах на реалізацію цієї програми було закладено 63,8 млн грн. За даними громадської організації «Донбас SOS», програма призначена для учасників АТО і переселенців, які проживають у сільській місцевості або переселилися туди для постійного проживання<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/2016\\_02\\_UNHCR%20KEY%20MESSAGES%20ON%20INTERNAL%20DISPLACEMENT%20IN%20UKRAINE%20-%20Ukr.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/2016_02_UNHCR%20KEY%20MESSAGES%20ON%20INTERNAL%20DISPLACEMENT%20IN%20UKRAINE%20-%20Ukr.pdf)

<sup>2</sup> Закіров М. Внутрішньопереміщені особи в Україні: сучасні реалії // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=comcontent&view=article&id=2205:vnutrishno-peremishcheni-osobi-v-ukrajini-suchasni-realiji&catid=8&Itemid=350>

У зв'язку із цим в Україні створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. 20 квітня 2016 року Кабінет Міністрів прийняв Постанову № 299, згідно з якою було створено зазначене Міністерство, реорганізувавши шляхом злиття Державне агентство з питань відновлення Донбасу і Державну службу з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Оскільки Законом про Державний бюджет на 2016 рік не було передбачено фінансування діяльності такого міністерства, то кошти на його діяльність акумулювалися за рахунок розподілу коштів субвенцій на медицину, освіту, а також нерозподіленої субвенції, виділеної на місцеві органи влади окупованих територій Донецької і Луганської областей.

На сьогодні існують проблеми, що потребують вирішення, зокрема:

- визначити точну чисельність ВПО, їх перебування та матеріальне становище;
- вдосконалити надання інформації електронним шляхом, встановити один орган, який займався б питанням ВПО;
- вдосконалити задоволення першочергових потреб ВПО;
- спростити процедуру надання соціального захисту (виплати допомоги, субсидій, пенсій);
- встановити Державну програму, пов'язану з поліпшенням становища ВПО та подальшим вирішенням їх проблем; при розбудові системи надання допомоги ВПО вивчити і врахувати досвід зарубіжних країн, яким довелося розв'язувати аналогічні проблеми та залучити неурядові організації, експертів до налагодження постійних контактів та обговорень з представниками ВПО;
- забезпечити індивідуальний підхід до сценаріїв вирішення проблеми з урахуванням соціально-демографічних характеристик, освіти, складу сім'ї, побажань людей;
- при наданні допомоги дотримуватися принципу пріоритетності щодо окремих категорій осіб (вагітних жінок, дітей, інвалідів, осіб старшого віку);
- розглянути можливості адресного пільгового кредитування ВПО, залучити до нього комерційні банки;
- розглянути можливості стимулювання працевлаштування ВПО;
- налагодити ефективний контроль за використанням коштів, спрямованих на допомогу ВПО з різних джерел, унеможливити їх розкрадання, корупцію.

На європейському рівні Рекомендацією ПАРЕ 1877 (2009) було визнано «необхідність продовження надання міжнародної допомоги ВПО з фінансової та технічної точки зору задля того, щоб уникнути їх перетворення на „забутих людей“ Європи», закликаючи до розподілу ресурсів між всіма державами-учасницями Ради Європи. Крім того, у Рекомендації ПАРЕ 2026 від 2014 року допускається співпраця між Державами-учасницями і Банком Розвитку Ради Європи з метою виділення ресурсів для загальної допомоги внутрішньо переміщеним особам за аналогією із Сараєвським процесом, що розпочався у 2005 році<sup>1</sup>. Принаймні через вдале поєднання бюджетного фінансування та фінансування за рахунок міжнародних донорів можна вирішити основні питання, пов'язані із реалізацією прав ВПО як повнокровних членів суспільства, яким гарантується у ньому вільний розвиток як індивіда.

Чинне законодавство України всупереч усталеній міжнародній практиці фактично встановлює для внутрішньо переміщених осіб окремий статус, що має наслідком різницю у ставленні до них у порівнянні з іншими категоріями осіб, які проживають на території України. Це призводить до дискримінаційного ставлення до них і створює доволі широкі перепони для реалізації прав і свобод ВПО. Тому на сьогодні є нагальна необхідність впровадження явочного порядку реєстрації ВПО для з'ясування серед них кола осіб, які потребують реальної допомоги в отриманні житла, пошуку роботи чи певного виду діяльності, та осіб, які потребують особливого догляду та іншої соціальної допомоги. Для цього достатнім є реальне втілення дійового Єдиного державного реєстру ВПО замість дискримінаційної процедури видачі довідок, яка у силу своєї рестриктивної (надмірно правообмежувальної) практики перетворилася на визначення нового статусу за особами, які у силу незалежних від них обставин, вимушені покинути своє місце проживання. Також для того, щоб не було необґрунтованих очікувань щодо отримання допомоги як ВПО з боку біженців і шукачів притулку із третіх країн, необхідно також визначити, що захисту підлягають ВПО у межах міжнародно визнаних державних кордонів України.

Проаналізовані проблеми щодо забезпечення прав ВПО в Україні засвідчують, що в інституційному та процедурному відношенні вони потребують якомога прискіпливішої уваги. З інституційної точки зору

---

<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». — К., 2016. — С.128.



в Україні враховано міжнародний досвід і обрано оптимальний варіант у формі створення спеціального Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яке забезпечує комплекс заходів, спрямованих на втілення в життя прав ВПО. Такі особи потребують особливого захисту в силу того, що вони змушені були покинути своє постійне (переважне) місце проживання у зв'язку із військовими діями в окремих районах Донецької і Луганської областей. З процедурної точки зору уразливість положення ВПО вимагає від органів публічної влади забезпечити якомога ширші заходи щодо їхньої соціальної реінтеграції за новим місцем проживання, що полягає у сприянні реалізації права на житло, на працю, освіту, охорону здоров'я та соціальний захист.

### **2.3. Особливості правового становища внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>**

Наша держава за кількістю ВПО займає перше місце в Європі, входить до списку країн-лідерів світу. Перед Україною у цьому рейтингу знаходяться Сирія, Колумбія, Ірак, Судан, Ємен, Нігерія та Південний Судан. У зв'язку з цим дослідження правового положення ВПО є актуальним питанням сьогодення, оскільки відсутній єдиний підхід до цього терміну. 20 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», який характеризується недосконалістю, численними прогалинами, що призводить до порушення прав ВПО та до зниження авторитету суб'єктів владних повноважень. В умовах війни в Україні ці два фактори є особливо небезпечними, оскільки ВПО є вразливими, а це призводить до соціального напруження в суспільстві.

У зв'язку з прагненням України стати повноцінним членом Європейського Союзу вважаємо, що, насамперед, необхідно враховувати досвід держав, які зустрілись з подібною проблемою раніше.

У міжнародному праві єдиним загальноновизнаним терміном, що застосовується до них, є Internally displaced persons (IDP) – ВПО (ВПО). Слід зазначити, що він є складовим більш широкого терміну, що є загальноновживаним у міжнародному праві – displaced persons (англ. пе-

---

<sup>1</sup> Шелевер Н.В., к.ю.н., доцент кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

реміщені особи), що є жертвами такого феномену, як вимушена міграція<sup>1</sup>.

Г.С. Гудвін-Гілл визначає ВПО як осіб, змушених раптово масово покидати свої будинки в результаті збройного конфлікту, внутрішньої воєнничі, систематичних порушень прав людини або стихійних лих і які знаходяться на території власної країни<sup>2</sup>.

ВПО перебувають у скрутному становищі, оскільки втратили свої соціальні зв'язки, майно та були змушені покинути місця постійного проживання, не перетинаючи кордону держави свого громадянства чи постійного проживання.

Чому ВПО особливо вразливі? Зазначимо нижче фактори, які вказують на необхідність посилення захисту цих осіб:

- ВПО часто перебувають довго в дорозі, переховуються, хворіють чи перебувають в поганих умовах і це їх робить особливо уразливими.
- Соціальна організація переміщених осіб може бути зруйнована або пошкоджена внаслідок фізичного переміщення; сімейні групи можуть бути розділені.
- ВПО, особливо діти, люди похилого віку або вагітні жінки можуть відчувати глибокий психосоціальний стрес, пов'язаний з переміщенням.
- Відсутність джерел доходу і засобів існування спричинює фізичну і психосоціальну вразливість ВПО.
- Порушується шкільне життя дітей і підлітків.
- Внутрішнє переміщення може спричинити мовні бар'єри під час такого переміщення.
- ВПО можуть не мати документів, які засвідчують особу та необхідні їм для отримання допомоги або юридичного визнання. В деяких випадках, побоюючись переслідування, переміщені особи іноді позбуваються таких документів<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Історія формування та органічні складові поняття «внутрішньо переміщені особи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/540-istoriia-formuvannia-ta-orhanichni-skladovi-poniattia-vnutrishno-peremishcheni-osoby>

<sup>2</sup> Гудвін-Гілл Г. С. Статус беженця в міжнародному праві/ Г.С. Гудвін-Гілл; пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1997. – С. 314.

<sup>3</sup> Who is an Internally displaced persons? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04393/000.pdf>

Відзначимо, що першим фактором, що привернув увагу світового співтовариства у 1990-х рр. та змінив ситуацію, стало збільшення кількості осіб, переміщених всередині країни. Причиною такого зростання, у першу чергу, були громадянські війни, які поділили країни за расовою, релігійною, етнічною чи мовною ознаками. Але коли геополітична боротьба пішла на спад, гуманітарні проблеми в Анголі, Афганістані, Мозамбіку, Руанді, Сомалі привернули увагу міжнародної спільноти в аспекті захисту прав громадян, що знаходяться в небезпеці у власній країні. Певна зацікавленість у захисті людей на території їх власної держави була також обумовлена намаганням західних країн обмежити потік біженців. З початку 1990-х рр. уряди цих держав запроваджують обмеження щодо кількості біженців, а це, в свою чергу, призвело до збільшення чисельності осіб, переміщених всередині країни. Отже, захист осіб, переміщених всередині країни, став усвідомлюватися як політична та стратегічна мета, яка вимагає стратегічної співпраці. Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з ВПО, Генеральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 р. доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту переміщених всередині країни осіб. Після дослідження зазначеного питання було рекомендовано підготувати єдиний узгоджений документ, оскільки чинні міжнародні норми містилися у багатьох законодавчих актах, до того ж норми мали уривчастий характер, були нечіткі та містили прогалини у розгляді питань врегулювання статусу переміщених осіб<sup>1</sup>.

Таким документом стали Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб усередині країни (далі – Керівні принципи). Для нашої держави вони є орієнтиром і головним документом, оскільки в Україні відсутні напрацювання, пов'язані з ВПО. Це акт міжнародного рівня, який має рекомендаційний характер. Документ під ВПО розуміє осіб, які вимушені були покинути місця свого постійного проживання, зокрема внаслідок збройного конфлікту, масових проявів насильства, порушення прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих та які не перетинали міжнародно визнані державні кордони<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кобець М.П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України / М.П. Кобець. – Київ, 2016. – С. 18-19.

<sup>2</sup> Guiding Principles on Internal Displacement / United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www/legislationline.org/documents/action/popup/id/7886>.

Застосування такої дефініції сьогодні є особливо актуальним для громадян нашої країни, що вимушені переміщуватись внаслідок збройного конфлікту з Російською Федерацією, який виник на території Донецької й Луганської областей та анексії Криму на вільній від окупації території України.

Принципи не створюють привілейовану категорію осіб і не надають ВПО окремого юридичного статусу. Вони є комплексним мінімальним стандартом і закріплюють лише положення про те, що ВПО мають ті ж самі права і обов'язки, що й інші громадяни держави. Проте увага як країни, так і міжнародних організацій повернута до них, оскільки ця категорія населення перебуває у складній ситуації. Принципи не мають обов'язкової юридичної сили, а лише відображають міжнародні права людини і норми гуманітарного права.

Треба взяти до уваги і той факт, що визначення «внутрішньо переміщена особа» описує фактичний стан особи, яка внаслідок війни, стихійного лиха, насильства, порушення її прав змушена залишити своє постійне місце проживання. ВПО не складають окрему правову категорію і не користуються конкретним захистом відповідно до норм міжнародного права. Вони знаходяться під захистом національних законів і мають право лише на отримання тих прав та гарантій, що й інші громадяни конкретної держави.

Вважаємо, що виділення певних осіб у групу «внутрішньо переміщені особи» не означає наділення їх привілеями у порівнянні з іншими. Вони знаходяться або знаходилися у свій час у зоні ризику і тому потребують підвищеного захисту. ВПО дуже часто незадоволені своїм переселенням, стають соціально пасивними та безініціативними. Це – проблема з точки зору їх соціальної інтеграції. ВПО змушені покинути свої будинки, тому що там є ризик для них. Часто органи державної влади ще й не надають їм ефективного захисту. Переселенці зустрічаються з тим, що їх будинки знищені або зайняті кимось іншим. Вони також можуть зіткнутися з ризиком примусового повернення в зону небезпеки.

Україна є стороною практично всіх багатосторонніх конвенцій ООН в галузі прав людини. Комплекс міжнародних документів, зокрема Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийняті ООН у 1966 р., Факультативний протокол складають Міжнародний білль прав людини (або Хартію прав людини). Основні права ВПО, визнані міжнародною спільнотою, закріплені в Ке-

рівних принципах. Але важливе не лише декларування прав ВПО, а й гарантії їх реалізації, які мають бути закріплені в національному законодавстві<sup>1</sup>.

У першій редакції статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» зазначено, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в 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.

К.О. Крахмальова зазначала такі недоліки цього визначення:

- по-перше, поняття звужене лише до громадян України – тобто апатриди та іноземці, які теж постійно проживають на території України і були переміщені, виходить, уже не захищені;
- по-друге, відсутня ознака неперетину кордону, проте, враховуючи формулювання Закону не «постійно проживав», а «постійно проживає в Україні», можна вважати цю ознаку присутньою і закріпленою в непрямий спосіб;
- по-третє, підстави переміщення теж відрізняються: новою є підстава тимчасової окупації, а у разі проявів насильства і порушення прав людини акцент зміщений не на їх повторюваність, постійність, системність, а на масовість і розповсюдженість, що, напевно, зумовлене особливостями конфлікту і військово-політичної ситуації в Україні<sup>2</sup>.

Для усунення недоліків Верховною Радою України було внесено зміни до ч.1 ст.1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», у відповідності до яких внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити чи покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насиль-

<sup>1</sup> Грабар Н. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: монографія. – Львів, 2008. – С. 79.

<sup>2</sup> Крахмальова К.О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в юридичній науці / К.О. Крахмальова // Держава і право. Юридичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Юрид. думка, 2015. – Вип. 67. – С.143.

ства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру<sup>1</sup>.

Ми цілком погоджуємося з думкою М.П. Кобець про те, що необхідно внести зміни до поняття «внутрішньо переміщена особа», наданого в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», а саме: в абзаці першому частини першої статті 1 слова «яку змусили» замінити на слова «яка змушена». Слід зазначити, що однією з важливих обставин щодо надання громадянам України, іноземцям та особам без громадянства правового статусу ВПО є те, що їх необхідно обов'язково «змусити» залишити своє місце проживання. Автор влучно зазначає, що використання дієслова «змусили» в законодавстві є некоректним, тому що «змусувати» – це спонукати, примушувати когось щось виконувати, робити що-небудь, незалежно від його волі, бажання, а «змушений» – той, який мусить, повинен через певні обставини, причини робити що-небудь, інколи навіть проти власного бажання, волі<sup>2</sup>.

Нарешті, особливу занепокоєність викликає те, що навіть із змінами 2016 року визначення ВПО до сих пір не містить вимогу про те, що рух має відбуватись в межах національних кордонів. Таким чином, визначення ВПО, передбачене в українському законі, також може включати в себе біженців і шукачів притулку, які, за визначенням, знаходяться за межами їхньої країни походження і підпадають під особливий правовий захист відповідно до міжнародного законодавства про біженців. Зміни, запропоновані до закону про ВПО 2014 року, на жаль, не мали на меті виправити цю помилку визначення ВПО. Внесення змін до визначення ВПО, вказуючи на те, що переміщення ВПО відбувається в межах «міжнародно-визнаних державних кордонів», залишається необхідним для того, щоб привести національне законодавство у відповідність до міжнародної концепції визначення ВПО, що міститься в Керівних принципах<sup>3</sup>.

Доцільно звернутися і до законодавства зарубіжних країн щодо визначення поняття «внутрішньо переміщена особа».

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Кобець М.П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України / М.П. Кобець – Київ, 2016. – С. 22-23.

<sup>3</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

У відповідності до Закону Грузії «Про ВПО-переслідуваних» 1996 року внутрішньо переміщеною особою визнається громадянин Грузії чи особа без громадянства, яка постійно проживає в Грузії та яка змушена була покинути місце свого звичайного проживання й переміщена у межах території Грузії у результаті загрози її життю, здоров'ю чи свободі або життю, здоров'ю чи свободі членів її сім'ї у зв'язку з агресією іноземної держави, внутрішніми конфліктами або масовими порушеннями прав людини. Однак для того, щоб набути статусу ВПО в Грузії, відповідна особа повинна подати заяву до місцевих адміністративних органів Міністерства в справах біженців та розселення Грузії або до дипломатичного представництва Грузії<sup>1</sup>.

У 1998 році в Керівних принципах ООН з питання про переміщення осіб всередині країни було запропоновано визначення ВПО, яке також включало в себе осіб, які постраждали від стихійних лих. Питання про осіб, переміщених з екологічних причин, було частиною міжнародної нормативної бази, проте, законодавство Грузії не вважає стихійні лиха достатньою підставою для надання статусу вимушених переселенців<sup>2</sup>.

Відсутність у законодавстві окремих держав серед підстав визнання осіб внутрішньо переміщеними надзвичайних ситуацій чи стихійних лих та акцентування уваги на порушенні прав людини або загрози життю громадян через збройні конфлікти чи окупацію, очевидно, викликає історичними передумовами. Адже в таких державах, як, наприклад, Грузія, Україна чи Хорватія, відповідні законодавчі акти, присвячені правовому статусу ВПО, були розроблені й прийняті безпосередньо після виникнення на їх території фактів збройної агресії, тимчасової окупації, воєнних дій тощо<sup>3</sup>.

Натомість у Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» закріплено, що ВПО була змушена залишити чи покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насиль-

---

<sup>1</sup> The Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted № 335-II S 1996 (updated 2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5529/>

<sup>2</sup> Натія Челидзе. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии. – 2013. – С.3.

<sup>3</sup> Менджул М.В., Паніна Ю.С. Поняття «внутрішньо переміщена особа»: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – №4. – С. 295-296.

ства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

У чинному українському законодавстві не йде мова і про громадян України, які вимушені покинути місце свого проживання на території іноземної держави. Вважаємо, що ці прогалини мають бути усунені українським законодавцем. Необхідно змінити і Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та відповідні підзаконні нормативно-правові акти для того, щоб ВПО, які тимчасово були відсутні у своїх домівках, коли почалась криза переміщення, та не можуть повернутися через ці обставини, так звані ВПО *surplace*, мали можливість зареєструватись як ВПО. Також забезпечити імплементацію Конвенції про статус осіб без громадянства (1954 р.) та Конвенцію про скорочення безгромадянства (1961 р.), які були ратифіковані Україною<sup>1</sup>.

Натомість у законодавстві Молдови взагалі відсутнє визначення терміна «внутрішньо переміщені особи». Це викликано тим, що після виникнення проблеми з поверненням ВПО були складені, а згодом уточнені списки таких осіб, а також здійснені заходи щодо повернення їх у місця постійного проживання. Однак зауважимо, що навряд чи це вдалося б реалізувати, якби збройний конфлікт тривав не кілька місяців, а, наприклад, кілька років<sup>2</sup>.

У відповідності до Закону Республіки Азербайджан «Про статус біженців і вимушених переселенців (осіб, переміщених всередині країни)» термін «біженець» застосовується до особи, яка в силу цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може або, внаслідок таких побоювань, не бажає користуватися захистом цієї країни; або, не маючи певного громадянства і перебуваючи за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може або, внаслідок таких побоювань, не бажає повернутися до неї.

---

<sup>1</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

<sup>2</sup> Менджул М.В., Паніна Ю.С. Поняття «внутрішньо переміщена особа»: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – №4. – С. 296.



Термін «внутрішньо переміщені особи» (особи, переміщені всередині країни) повинен застосовуватися до будь-якої людини, яка переїхала в інше місце, будучи змушеною залишити його/її постійне місце проживання на території Азербайджанської Республіки в зв'язку з військовою агресією, природними або техногенними катастрофами<sup>1</sup>.

Як бачимо, у законі існує чітке розмежування понять «внутрішньо переміщена особа» та «біженець», що є позитивним моментом. Проте нічого не зазначається про тимчасову окупацію.

Проаналізувавши правове положення ВПО в Україні, ми доходимо висновку, що поняття «внутрішньо переміщена особа» є новим для нашої держави, тому й відсутні ґрунтовні напрацювання вчених у цьому напрямі.

Поняття ВПО, сформульоване в національному законодавстві, суперечить міжнародним стандартам з двох причин. По-перше, воно звужує визначення, яке сформульоване в Керівних принципах з питань 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<sup>2</sup>.

Держава несе позитивний обов'язок щодо взяття на облік ВПО після того, як вони відповідатимуть певним критеріям, визначеним у законі. Хоча визнання правового положення особи як ВПО є стадійним і має характер адміністративної процедури, термін ВПО вже містить позитивні (включені) властивості, які повинна мати особа як передумову для визнання її правового положення. Вище цитована дефініція містить такі основоположні ознаки (елементи) переміщеної особи:

---

<sup>1</sup> The law of the Republic of Azerbaijan «On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons» / State Committee of the Republic of Azerbaijan on Deals of Refugees and Internally Displaced Persons [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/2>.

<sup>2</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

1. Наявність громадянства України (статус надається індивідуально, а права, які закріплюються за індивідом, не відносяться до тих, які можуть бути реалізовані виключно колективно). Крім того, з 24.12.2015 року право на отримання цього статусу також визнається за іноземцями та особами без громадянства, хоча ще в першому проекті закону (депутата Ю.Р. Мірошниченка) було враховано право іноземців на соціальне забезпечення.
2. Постійне проживання на території, яка постраждала від факторів, перелічених у визначенні. Раніше реєстрація ВПО і можливість отримання в подальшому соціальних послуг були прив'язані до реєстрації місця проживання, що суперечило ст. 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Водночас визначення терміну «постійне місце проживання» в чинному законодавстві відсутнє, як і будь-які часові критерії для визначення факту постійності. Тобто це поняття є суто оціночним у нормативній дефініції ВПО та потребує уточнення.
3. Полишення місця попереднього проживання. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи, згідно з ч.2 ст. 1 Закону, визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті.
4. Залишення місця проживання в результаті застосування насильства чи вимушено. Цей фактор є одним із провідних, однак на практиці виникає питання: чи можна відносити до переселенців осіб, які покинули території свого проживання в час, коли вони були під контролем уряду, наприклад, у перші дні штурму міста Дебальцеве.
5. Наявність мети при залишенні попереднього місця проживання – уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру або потенційна можливість (ризик) їх виникнення<sup>1</sup>.

Правове положення ВПО підтверджується довідкою про взяття їх на облік, яка видається структурним підрозділом місцевої держадміністрації з питань соціального захисту населення за місцем фактичного проживання.

---

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Історія формування та органічні складові поняття «внутрішньо переміщені особи» [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/540-istoriia-formuvannia-ta-orhanichni-skladovi-poniattia-vnutrishno-peremishcheni-osoby>

Проте варто зауважити, що, відповідно до Постанови КМУ № 509 процедура взяття на облік ВПО є недосконалою та зумовлює такі проблеми:

- велика кількість відмов ВПО у зв'язку з невизначеністю або неправильним визначенням території, на якій відбувається внутрішнє переміщення, відбулася відмова у реєстрації, незважаючи на наявність зруйнованого житла через артилерійський обстріл;
- відмова через відсутність у паспорті громадянина України позначки про те, що цей населений пункт, у якому ВПО зареєстрована, є районом проведення АТО;
- вимога надання документів, які не передбачені в постановах КМУ №505 та №509, наприклад, договору оренди житла, довідки, що підтверджує акт проживання;
- непередбачувані обставини, виникнення довгих черг на попередній запис за талонами, у яких вказується дата реєстрації;
- відмова ВПО, яка перебуває у шлюбі, у разі переселення одного із подружжя, мотивуючи тим, що допомога надається тільки на сім'ю;
- невстановлений графік роботи управління соціального захисту населення, що ускладнювало здатність заздалегідь дізнатися, як працюють ці установи, що викликає масу незручностей для переселенців, особливо в сільській місцевості, коли задля інформації про порядок отримання адресної допомоги доводиться їхати десятки кілометрів до райцентру<sup>1</sup>.

На нашу думку, наведені вище проблеми потребують негайного вирішення, оскільки ВПО не можуть розраховувати на забезпечення своїх прав і свобод від міжнародної спільноти, бо вимушена міграція в межах країни є внутрішньодержавною проблемою.

Ми цілком погоджуємося з позицією експертів з прав людини Ф. Денга та Р.Кохен про те, що визнання існування ВПО як окремого виду мігрантів на світовому рівні частково відбулося через корисливі інтереси держав, які шляхом забезпечення захисту цих громадян у межах держав їх походження намагались уникнути потенційного тягаря, який міг лягти на них у разі, якщо такі особи звернуться до них за отриманням притулку<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Захаров Б. Права внутрішньо переміщених осіб // Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib-b-zaharov/>.

<sup>2</sup> Stark Barbara, Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives. – Human Rights Quarterly, 1999 – p. 541

Варто зазначити, що стаття 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» декларує, що ВПО користуються тими ж правами і свободами, як й інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами. Водночас, цей закон вже сам по собі містить положення, що є дискримінаційними по відношенню до ВПО та мають своїм наслідком їх стигматизацію. Наприклад, певні права гарантовані лише зареєстрованим ВПО (стаття 7), і водночас ВПО мають певні обов'язки, що не є типовими для інших громадян: наприклад, обов'язок не бути відсутнім протягом більше 60 днів у зареєстрованому місці проживання (стаття 12)<sup>1</sup>.

Позитивним моментом є те, що чинне законодавство чітко розмежовує поняття «біженець» і «внутрішньо переміщена особа». Проте термін «внутрішньо переміщена особа» не знайшов одностайної підтримки в українському суспільстві. Частіше використовується термін «біженець». Правове положення ВПО регулюється законами їх власної держави і вона несе відповідальність за надання їм допомоги та відповідного захисту. Проте проблемою для України залишається те, що визначення ВПО не відповідає міжнародним стандартам, законодавство має декларативний характер, тому на практиці ВПО зустрічаються з багатьма труднощами, вирішення яких є нагальним питанням сьогодення.

## 2.4. Система прав та свобод внутрішньо переміщених осіб: досвід ЄС та України<sup>2</sup>

Систематика прав і свобод внутрішньо переміщених осіб зумовлена структурою сутнісного змісту прав людини та негативних і позитивних обов'язків держави, які випливають із функції держави щодо їх захисту. Вертикальна структура прав людини визначає, що державне втручан-

---

<sup>1</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

<sup>2</sup> **Рогач О.Я.**, д.ю.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «УжНУ»;

**Савчин М.В.**, д.ю.н., професор, директор НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права ДВНЗ «УжНУ»;

**Паніна Ю.С.**, викладач кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

ня має бути насамперед щодо поновлення правового становища ВПО, оскільки той факт, що ці особи були вимушені у силу військового конфлікту та реальної та невідворотної загрози їх переслідування та потенційного вбивства з боку окупаційних структур управління, не звільняє Україну від відповідальності за те, чого ж таке становище стало можливим взагалі. Це впливає із сучасного розуміння нації-держави, легітимність якої ґрунтується на політичній інтеграції та забезпеченні балансу інтересів в багатуокладному суспільстві. 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 Іляшку 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'язань 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 із забезпечення прав своїх громадян на території ПМР, суд визнав, що Росія фактично контролює територію і має вирішальний вплив на хід схвалюваних рішень ПМР, а остання фактично існує завдяки політичній, економічній, соціальній та військовій допомозі з боку Росії, а тому вся повнота відповідальності за

---

<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) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/?sum=296&code=nam&p1=3&p2=4&case=53&k=a7&p3=5>

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

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 ОРДЛО, які ухвалюють його незаконні структури, контролюються та керовані якраз Кремлем<sup>1</sup>.

З огляду на міждисциплінарний аналіз 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 вказав таке<sup>2</sup>: «...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: 1) розглядати вимогу особи при її зверненні до органу влади як правомірну, виходячи із сервісної природи публічної

---

<sup>1</sup> Röpcke J. Putin's shadow government for Donbas exposed / Julian Röpcke [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://m.bild.de/politik/ausland/ukraine-konflikt/donbass-shadow-government-45102202.bildMobile.html>

<sup>2</sup> Рішення КСУ № 2-рп/2016 від 01.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>

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 має істотне 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 дійовим, а не ілюзорним і чисто теоретичним.

З цієї точки зору незрозумілим є 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 ЄБД 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 мають бути сконцентровані на забезпеченні надійного програмного забезпечення та належного ведення реєстру ВПО.

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, їх розширення є проблематичним з точки зору ходу переговорного процесу щодо демілітаризації ОРДЛО та повернення окупованих територій під контроль українського уряду. Так само, перепони щодо перетину

<sup>1</sup> Права внутрішньо переміщених осіб. Офіційний сайт Української Гельсінкської спілки з прав людини, 06.03.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremisshenyh-osib/](http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremisshenyh-osib/)

цих пунктів перетину зумовлені чинниками, які зумовлені особливостями функціонування незаконних нібито-державних утворень ДНР/ЛНР.

Тому з точки зору **негативних обов'язків держави захист прав ВПО** полягає в усуненні перепон, які створюють істотні бар'єри щодо здійснення їх прав і свобод або їхнє здійснення при додержанні певних формальностей може втратити сенс чи заперечує сутнісний зміст такого права.

З точки зору **позитивних 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 доступ до житла. Однак, як буде нижче показано, багато із цих механізмів належним чином не діють, оскільки законодавче регулювання підміняється підзаконними актами, які викривлюють суть цього закону, надаючи широкую свободу розсуду адміністрації, а також не забезпечені належними заходами щодо будівництва житла для ВПО чи розробки кредитних програм для будівництва житла ВПО.

Права і свободи ВПО можна умовно поділити на такі групи: 1) права, що забезпечують нормальне фізичне існування ВПО; 2) права у сфері безпеки; 3) виборчі права; 4) права у сфері адміністративних правовідносин; 5) соціальні права; 6) права у сфері трудових правовідносин; 7) медичні права; 8) освітні права; 9) сімейні права; 10) інші права.

До *прав, що забезпечують нормальне фізичне існування*, можна віднести:

- право на створення належних умов для постійного чи тимчасового проживання ВПО (абз. 6 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» – далі Закон);
- право на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, а для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено (абз. 8 ч. 1 ст. 9 Закону)

---

<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.



*Правами у сфері безпеки є:*

- право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання (ч. 1 ст. 3 Закону);
- право на безпечні умови життя і здоров'я (абз. 4 ч. 1 ст. 9 Закону);
- право на достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я ВПО на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод (абз. 5 ч. 1 ст. 9 Закону).

Основним гарантованим *виборчим правом* ВПО є можливість реалізувати своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (ч. 1 ст. 8 Закону).

Для того, щоб ВПО могла реалізувати своє виборче право без зміни виборчої адреси, вона згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про державний реєстр виборців» повинна подати мотивоване звернення до органу ведення Реєстру виборців, який може тимчасово (на період проведення виборів чи референдуму) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси. Таке звернення подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше, ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі<sup>1</sup>. Однак, на практиці гарантія виборчих прав ВПО виявилась неефективною та такою, що має декларативний характер. Про це свідчить той факт, що насправді переважна більшість ВПО не змогла проголосувати на місцевих виборах у жовтні 2015 року<sup>2</sup>.

*Правами ВПО у сфері адміністративних правовідносин є:*

- право на звернення із заявою про взяття на облік як ВПО (ч. 1 ст. 4 Закону);
- право на припинення самозайнятості ВПО за її заявою за спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем проживання такої особи у відповідному

<sup>1</sup> Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V: за станом на 01.01.2017 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

<sup>2</sup> Крохмальова К.О. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К.О. Крохмальова // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 4. – С. 116.

територіальному органі державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), на підставі довідки про взяття на облік ВПО (ч. 5 ст. 7 Закону);

- право на реєстрацію ВПО юридичної особи (за умов її входження до складу засновників такої юридичної особи) або реєстрацію такою фізичної особи-підприємця за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, на підставі довідки про взяття на облік ВПО (ч. 6 ст. 7 Закону);
- право на отримання адміністративних послуг за місцем перебування ВПО (абз. 14 ч. 1 ст. 9 Закону).

Отже, ті адміністративні дії, які зазвичай особи вправі здійснювати за зареєстрованим місцем проживання, ВПО мають можливість реалізувати за фактичним місцем проживання за спрощеною процедурою на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Без такої довідки ВПО не можуть реалізувати низку не тільки адміністративних, але і соціальних та трудових прав.

*До соціальних прав ВПО відносяться:*

- право на забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, на одержання реабілітаційних послуг відповідно до законодавства за місцем проживання (ч. 7 ст. 7 Закону);
- право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування (ч. 10 ст. 7 Закону);
- право на оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення ВПО (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення (абз. 7 ч. 1 ст. 9 Закону);
- право на отримання соціальних послуг за місцем перебування ВПО (абз. 14 ч. 1 ст. 9 Закону);

- безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту в разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення (абз. 16 ч. 1 ст. 9 Закону);
- отримання гуманітарної та благодійної допомоги (абз. 17 ч. 1 ст. 9 Закону);
- громадяни пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти-інваліди та інші особи, які перебувають у складних життєвих обставинах, яких зареєстровано ВПО, мають право на отримання соціальних послуг за місцем реєстрації фактичного місця проживання (ч. 3 ст. 7 Закону).

Основним правом ВПО у *сфері трудових правовідносин* є право безробітних ВПО, яка не має відповідних документів для цих цілей за новим (фактичним) місцем проживання, на визнання статусу безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. Однак застосування такої спрощеної процедури має і певні негативні для ВПО наслідки, адже до отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога з безробіття таким особам призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством на випадок безробіття (ч. 4 ст. 7 Закону). Таке правове регулювання містить ознаку непрямої дискримінації, оскільки у порівнянні із звичайними безробітними для ВПО настають негативні наслідки, оскільки така ВПО й так у державному реєстрі є зафіксованою як безробітна, а вимушена зміна постійного місця проживання для цих цілей не має якогось принципового значення.

Серед *медичних прав* ВПО можна виділити такі:

- право на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством (абз. 11 ч. 1 ст. 9 Закону);
- право на надання ВПО необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я (абз. 12 ч. 1 ст. 9 Закону).

Безпосередньо до *освітніх прав* ВПО можна віднести:

- право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування (ч. 9 ст. 7 Закону);
- право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади (абз. 13 ч. 1 ст. 9 Закону).

Доволі багато уваги Закон про забезпечення прав і свобод ВПО приділяє реалізації прав ВПО у *сфері сімейних правовідносин*. Зокрема, до таких прав належать:

- право на єдність родини (абз. 1 ч. 1 ст. 9 Закону);
- сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення (абз. 2 ч. 1 ст. 9 Закону);
- право ВПО на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів (абз. 3 ч. 1 ст. 9 Закону).

Решта прав ВПО, визначених цим Законом, не мають таких чітких критеріїв, що дозволили б виділити їх в окрему групу. Тож до інших прав ВПО можна віднести: право на сприяння у переміщенні її рухомого майна (абз. 9 ч. 1 ст. 9 Закону); сприяння у поверненні на попереднє місце проживання (абз. 10 ч. 1 ст. 9 Закону); право на проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх повнення та анулювання за місцем перебування (абз. 15 ч. 1 ст. 9 Закону).

Отже, перелік прав ВПО, що закріплений в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» є невичерпним. Це пов'язано з тим, що закріплення на законодавчому рівні вичерпного переліку прав людини має обмежувальний характер і вважається недопустимим з точки зору верховенства Конституції України (ст. 22) та міжнародних стандартів у сфері забезпечення прав людини. Для того, щоб з'ясувати, чи є достатніми ті права та обов'язки, які закріплені в українському законодавстві, та чи відповідають вони європейським стандартам захисту прав ВПО, необхідно проаналізувати досвід Європейського Союзу у сфері досліджуваної проблематики.

Тож з двадцяти восьми країн ЄС тільки у Хорватії було прийнято окремий закон, присвячений ВПО. Як свідчить практика, національні закони, присвячені правовому статусу ВПО, приймалися і приймаються лише в тих країнах і тоді, коли виникають обставини, які спричиняють масові переміщення осіб всередині країни. За таких передумов були прийняті закони про ВПО у Грузії, Туреччині, Сербії, Азербайджані, Боснії і Герцоговині, в більшості африканських держав тощо<sup>1</sup>. Однак ці держави не є членами ЄС.

Тож якщо аналізувати досвід саме Європейського Союзу у сфері правового забезпечення прав ВПО, то необхідно дослідити акти, ухвалені з

---

<sup>1</sup> Wyndham J. A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement [Electronic resource] / Jessica Wyndham // Washington College of Law: Brookings-Bern Project on Internal Displacement. - Mode of access: <https://www.wcl.american.edu/hr-brief/14/1wyndham.pdf>.

цього питання на рівні ЄС, а також закон Хорватії «Про правовий статус переміщених осіб та біженців».

Вже в ст. 1 хорватський закон гарантує всім переміщеним особам і біженцям належне проживання, харчування, освіту дітей, охорону здоров'я та допомогу в забезпеченні інших життєво важливих потреб<sup>1</sup>. Ця норма має загальний характер і не визначає конкретних прав ВПО.

У ст. 8 закону Хорватії «Про правовий статус переміщених осіб та біженців» закріплюється дуже важливий принцип, який дозволяє ВПО реалізувати низку інших прав, а саме реалізовувати права та отримувати державні документи за місцем фактичного проживання на підставі свідоцтва, що підтверджує статус переміщеної особи. Адже дуже часто перешкодою в реалізації прав ВПО є відсутність необхідних документів, які посвідчують ті чи інші права чи правовий статус особи, і які зазвичай видаються за зареєстрованим місцем проживання. Зазначений принцип є універсальним, адже може застосовуватись при реалізації будь-яких прав – як майнових, так і особистих немайнових.

Ст. 13 аналізованого закону закріплює основні гарантії прав ВПО у Хорватії, які за загальними рисами цілком співпадають з тими правами, які гарантуються ВПО українським законодавством, а саме: право на належне житло; право на харчування; право на регулярну фінансову допомогу особам, які не мають доходів, у вигляді щомісячних виплат у розмірі, що затверджується Урядом Республіки Хорватії; право на психологічну допомогу та допомогу в соціальній адаптації; право дітей ВПО на освіту; права в сфері охорони здоров'я; право на допомогу в забезпеченні інших життєво важливих потреб (транспортні витрати, витрати на похорон тощо).

Однак, на відміну від українського законодавства, закон Хорватії деталізує механізм реалізації та особливості забезпечення майже кожного із зазначених прав. Наприклад, забезпечення ВПО житлом має здійснюватись таким чином, щоб надане житло відповідало кількості та віку членів сім'ї внутрішньо переміщеної особи, враховували особливі потреби окремих членів сім'ї (наприклад, за станом здоров'я). Забезпечення харчуванням повинно здійснюватись через установи соціального забезпечення, бази відпочинку, готелі чи інші об'єкти розміщення ВПО, або ж шляхом надання продуктів харчування. Право дітей на освіту реалізується шляхом

---

<sup>1</sup> Croatian Law on the Status of Displaced Persons and Refugees, 2 November 1993 [Electronic resource] / Republic of Croatia // The Official Gazette. – 1993. - № 96/1993. – Mode of access: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5294bf094>.

надання таким дітям книг для навчання, забезпечення їх харчуванням, транспортом до місця навчання, надання фінансової допомоги для розміщення студентів у гуртожитках тощо.

Слід наголосити на тому, що у Хорватії існує спеціальний Республіканський Фонд «Короля Звоніміра», за рахунок якого забезпечується реалізація гарантованих законодавством прав ВПО (ст. 21 закону Хорватії «Про правовий статус переміщених осіб та біженців»). На противагу Хорватії в Україні не існує окремих фондів для аналогічних цілей, тож держава повинна виконувати свої обов'язки щодо забезпечення прав ВПО за рахунок коштів державного бюджету, а з цим обов'язком Україні все важче справляти в умовах економічної кризи.

Ще одним дуже цікавим фактом, який теж суттєво відрізняє хорватський закон, присвячений ВПО, від українського, є те, що в Хорватії гарантується надання допомоги навіть тим ВПО, які самостійно знайшли і забезпечили собі житло, де вони організували домашнє господарство. Таким особам допомога надається у вигляді наборів продуктів харчування чи інших потрібних для життя речей, купонів або фінансової допомоги для придбання певних товарів у порядку, визначеному законодавством.

Як в Хорватії, так і в Україні держава гарантує сприяння ВПО у поверненні на їх покинуті місця проживання. Однак в Україні ця гарантія супроводжується двома конкретними обов'язками держави: забезпечення безкоштовного проїзду у всіх видах громадського транспорту (абз. 16 ч. 1 ст. 9 Закону про забезпечення прав і свобод ВПО) та обов'язком сприяти у переміщенні рухомого майна ВПО для повернення на залишене місце проживання (абз. 4 ч. 9 ст. 11 Закону). Тоді як у Хорватії з метою забезпечення сприяння ВПО у поверненні на залишене місце проживання держава спільно з муніципалітетами розробляє план переміщення осіб, гарантує всі необхідні умови: транспортування, супровід, прийом у місці проживання, надання будь-якої необхідної допомоги, організовує формування комітету з повернення, до складу якого входять ВПОчи біженці з певних територій.

Що стосується обов'язків ВПО, закріплених у хорватському законодавстві, то вони теж кардинально відрізняються від тих, що передбачає Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Тож згідно зі ст. 22 закону Хорватії «Про правовий статус переміщених осіб та біженців» ВПО повинні виконувати обов'язки, встановлені компетентним Регіональним Центром та погоджені з керівником групи (це означає, що ВПО організуються у певні групи, спільноти, наприклад, за ознакою регіону проживання, який

вони покинули); виконувати повсякденні побутові завдання (прибирання приміщень, в яких вони проживають, або які тимчасово надані їм у користування, прибирання, прасування, придбання продуктів харчування, догляд за дітьми, приготування їжі, ведення обліку тощо). Здавалось би, ці обов'язки є само собою зрозумілі, але хорватський законодавець все ж включив відповідну норму до чинного законодавства.

Ще одним важливим обов'язком ВПО у Хорватії є обов'язок тих переміщених осіб, які отримують заробітні плати, пенсійне забезпечення або інші регулярні доходи, брати участь у своїх добових витратах (витрати на проживання, харчування тощо) додатково до тих коштів, що виділяються Управлінням за згодою Уряду Республіки Хорватії.

Таким чином, Хорватія – єдина країна ЄС, яка закріпила особливості правового положення ВПО на рівні національного законодавства. На рівні ж Європейського Союзу і загалом на міжнародному рівні не передбачено жодного конкретного обов'язкового документа, що визначав би права ВПО. На цьому акцентує увагу Комітет міністрів Ради Європи у своїй Рекомендації щодо ВПО 2006 р.<sup>1</sup>. І хоча ця Рекомендація не стосується безпосередньо Європейського Союзу, однак всі держави-члени ЄС є членами Ради Європи.

Згадана вище Рекомендація не закріплює будь-яких конкретних прав ВПО, однак на рівні вищого органу Ради Європи визнає низку важливих фактів стосовно ВПО та їх прав, зокрема:

- велика кількість громадян держав-членів Ради Європи не може в повній мірі скористатися своїми правами людини внаслідок того, що вони були змушені або зобов'язані покинути свої будинки або місця звичайного проживання;
- ВПО мають особливі потреби в силу їх переміщення;
- за захист і допомогу у здійсненні прав ВПО в першу чергу відповідають національні органи держав-членів, на території яких відбувається внутрішнє переміщення;
- держави-члени, які постраждали від внутрішнього переміщення, повинні утримуватись від інструментального використання переміщених осіб в політичних цілях;

---

<sup>1</sup> Recommendation Rec (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons (Adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2006 at the 961st meeting of the Ministers' Deputies) / Council of Europe: Committee of Ministers // Mode of access: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805d8265](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8265).

- свавільне переміщення людей зі своїх будинків або звичайного місця проживання забороняється;
- нераціональне внутрішнє переміщення може привести до порушень прав людини;
- ні аналізована Рекомендація, ні Керівні принципи ООН з питання про переміщення осіб всередині країни не повинні перешкоджати державам-членам Ради Європи вводити більш сприятливі стандарти для ВПО.

Отже, на рівні Ради Європи визнається, що внутрішнє переміщення осіб так чи інакше приводить до порушення їх прав, а основний обов'язок щодо забезпечення прав ВПО покладається на державу, в межах якої відповідне переміщення відбувається. Окрім того, Комітет міністрів наголошує на необхідності розробки додаткових міжнародних документів у сфері забезпечення прав ВПО. Проблему відсутності такого обов'язкового міжнародного документа визнає вся світова спільнота, однак відповідний акт так і не був розроблений. Більшість держав світу продовжують використовувати Керівні принципи ООН з питання про переміщення осіб всередині країни.

Аналізована Рекомендація Комітету міністрів не мала за мету закріплювати перелік прав ВПО, однак з її положень випливає, що ВПО мають такі права:

- 1) право на рівне ставлення до них – забороняються будь-які прояви дискримінації серед ВПО, а також між ВПО та іншими громадянами;
- 2) внутрішньо переміщені особи, що належать до нацменшин та найбільш уразливих груп населення, мають право на особливу увагу та захист;
- 3) мають право на захист від повернення в ту місцевість, де вони можуть зіткнутися з ризиками, що загрожуватимуть їх життю, фізичній недоторканності, свободі та безпеці;
- 4) право на возз'єднання з членами сім'ї, з якими були розлучені внаслідок внутрішнього переміщення (пошук зниклих членів сім'ї, право на одержання інформації про місцезнаходження членів сім'ї, якщо така інформація наявна в компетентних органах);
- 5) право на щонайшвидше після переміщення отримання документів, необхідних для реалізації ВПО своїх прав;
- 6) право користуватись своїм майном та володіти майном, залишеним після переміщення, а також право на розумну компенсацію у разі позбавлення власності;



- 7) можливість ефективно реалізовувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах;
- 8) право на одержання інформації та консультацій стосовно будь-якого рішення, що впливає на положення ВПО до, підчас або після їх переміщення;
- 9) право на добровільне повернення в безпеці та гідності в свої будинки або місця звичайного проживання, а також право на добровільне переселення у будь-яку іншу частину країни; після переселення ВПО забезпечується правильна і стійка інтеграція.

Практично всі зазначені у Рекомендації права відображені в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», окрім одного – права користуватись своїм майном та володіти майном, залишеним після переміщення, а також право на розумну компенсацію у разі позбавлення власності. Відсутність в українському законодавстві положень, що гарантують здійснення та захист майнових прав ВПО, є одним з основних недоліків вітчизняного законодавства. Більш детально про проблему здійснення прав власності ВПО йтиметься у Підрозділі 3.4. цієї монографії.

Як в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, так і у Доповіді Комітету з питань міграції, біженців і народонаселення, затвердженій Парламентською Асамблеєю Ради Європи, «Забуті люди Європи: захист прав людини переміщених на довготривалий термін осіб» 2009 р. (далі – Доповідь Комітету з питань міграції, біженців і народонаселення) акцентується увага на проблематиці невирішеності правового забезпечення прав ВПО на міжнародному рівні попри те, що в 11 з 47 держав-членів Ради Європи існує проблема забезпечення прав ВПО. Кількість ВПО у цих країнах становить 2,5 – 2,8 мільйона осіб. У зв'язку з відсутністю належного нормативно-правового акту обидва документи рекомендують державам-членам Ради Європи використовувати Керівні принципи ООН з питання про переміщення осіб всередині країни (далі – Керівні принципи ООН) як при розробці національного законодавства у сфері забезпечення прав ВПО, так і загалом для визначення правового статусу ВПО<sup>1</sup>.

Окрім того, у Доповіді Комітету з питань міграції, біженців і народонаселення закріплено важливе значення тих рекомендацій і принци-

---

<sup>1</sup> Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons: report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr Greenway[Electronic Resource] / Committee on Migration, Refugees and Population // Parliamentary Assembly of the Council of Europe. - 24 June 2009. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>.

пів щодо ВПО, які знайшли своє відображення у проаналізованій вище Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи та закріплюють окремі принципи у сфері поводження з ВПО та реалізації їх прав крізь призму відповідних обов'язків держави.

Хоч Доповідь Комітету з питань міграції, біженців і народонаселення переважно визначає поради та принципи, яких повинні дотримуватись Комітет міністрів, Конгрес місцевої і регіональної влади Ради Європи, Європейський Союз та держави-члени Ради Європи (в тому числі і Україна) у своєму поводженні і формуванні політики щодо ВПО, однак у Доповіді прямо і опосередковано закріплено і кілька невід'ємних прав ВПО, зокрема:

- 1) право ВПО зробити усвідомлений вибір між трьома варіантами дій: повернення в свої домівки, інтеграція на місці переміщення або ж переселення в інші регіони держави;
- 2) право на добровільне повернення в місця свого колишнього проживання та інтеграцію;
- 3) право на безпеку, особливо в місцях повернення, де висока вірогідність наявності мін та нерозірваних боєприпасів;
- 4) право на реституцію власності або справедливую винагороду, якщо реституція неможлива;
- 5) право на доступ до юридичної документації та безкоштовної юридичної допомоги;
- 6) право дітей ВПО на якісну освіту;
- 7) право на належне житло;
- 8) право брати участь у веденні державних справ на всіх рівнях, у тому числі право голосу та право балотуватися на виборах;
- 9) право на вільний і постійний доступ до гуманітарної допомоги.

Порівняно із зазначеним переліком прав Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не закріплює право на реституцію власності чи справедливую винагороду за майно, а що стосується права на безкоштовну юридичну допомогу, то, згідно з українським законодавством, ВПО можуть отримувати таку допомогу тільки з питань взяття на облік ВПО.

Оскільки всі значимі європейські інституції у сфері забезпечення прав ВПО рекомендують окремим державам дотримуватись Керівних принципів ООН всередині країни і брати їх за основу під час розробки національного законодавства у сфері ВПО, то необхідно проаналізувати, чи відповідає система прав ВПО, відображена в українському законодавстві, тим правовим стандартам, що закріплені у Керівних принципах ООН.

На основі аналізу Керівних принципів ООН можна зробити висновок, що в переважній більшості положення чинного законодавства України у сфері забезпечення прав та інтересів ВПО відповідає змісту Керівних принципів. Однак низка важливих принципів не знайшла свого закріплення ні в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», ні в інших нормативно-правових актах України.

Враховуючи наведене вище, а також те, що Рада Європи закликає свої держави-члени дотримуватись Керівних принципів ООН по відношенню до ВПО та використовувати Керівні принципи при розробці національного законодавства у цій сфері, до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» потрібно включити такі положення:

- 1) право ВПО шукати притулку в інших країнах;
- 2) забезпечення належного ставлення до тих категорій ВПО, які потребують особливого захисту – вагітних жінок, дітей, інвалідів, жінок, що мають малолітніх дітей, осіб похилого віку;
- 3) заборона примусового переміщення осіб не тільки з підстав, передбачених у ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», але і у зв'язку із здійсненням політики апартеїду, «етнічних чисток» чи аналогічних практик; під час реалізації широкомасштабних проектів у сфері розвитку, що не виправдані з точки зору пріоритетних інтересів населення; у зв'язку із здійсненням колективних покарань;
- 4) обов'язок держави захищати від переміщення корінних мешканців, меншини, селян, які займаються скотарством, та інших груп осіб, які нерозривно пов'язані зі своїми земельними ділянками та залежні від них;
- 5) забезпечення недоторканності та захисту осіб, які займаються наданням гуманітарної допомоги ВПО;
- 6) залучення ВПО до участі у плануванні та здійсненні їх повернення чи подальшого переселення та реінтеграції;
- 7) сприяння компетентних державних органів у поверненні залишеного або вилученого майна ВПО, які повернулись у місце свого попереднього проживання, або сприяння отриманню компенсації у разі неможливості повернення такого майна<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Рогач О. Я. Відповідність українського законодавства міжнародним стандартам захисту прав внутрішньо переміщених осіб / О. Я. Рогач, Ю. С. Паніна // *Visegrad Journal on Human Rights*. – 2016. – № 4 (2). – С. 182.

Окрім цього, необхідно також з урахуванням особливого становища ВПО уточнити деякі положення, що стосуються їх прав, які закріплені в українському праві лише в загальних рисах або без урахування тих ризиків, з якими можуть зіткнутись саме ВПО.

На основі проведеного дослідження можна помітити, що у порівнянні зі стандартами Ради Європи та такої країни ЄС, як Хорватія, у сфері забезпечення прав ВПО, українське законодавство має своїм недоліком відносно декларативний характер закріплених прав, оскільки Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не закріплює правового механізму наданих та нібито гарантованих ВПО прав. Тож існуюче українське законодавство потребує подальшого удосконалення.

## 2.5. Гарантії прав внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>

Із точки зору еволюції гарантій прав ВПО у законодавстві України варто зазначити, що теперішнє вимушене внутрішнє переміщення, викликане російською окупацією Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей, не є першим в історії сучасної України<sup>23</sup>. Перш за все саме вибух і пожежа на Чорнобильській атомній електростанції 1986 року призвели до евакуації близько 100 000 осіб протягом 1986 року і необхідності відселення ще близько 200 000 осіб із трьох держав після цього. Проте, здійснивши аналіз законодавства, що регулює правовий статус таких де-факто внутрішньо переміщених після Чорнобильської катастрофи осіб, зокрема, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»<sup>4</sup>

<sup>1</sup> **Полюжин І.М.**, молодший науковий співробітник ДВНЗ «УжНУ».

<sup>2</sup> Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні / І.О. Іерусалімова, Г.С. Тимчик // 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip\\_2013\\_60\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_60_22)

<sup>3</sup> Грабова Я.О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні / Я. О. Грабова // Митна справа. – 2015. – № 2 (2.2). – С. 47–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\\_2015\\_2\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2(2))

<sup>4</sup> Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України (Української РСР) від 28 лютого 1991 р. № 796-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/796-12/para40#n40>

та підзаконні нормативно-правові акти<sup>1</sup>, то побачимо, що нормативно-закріплення поняття « ВПО » у ньому немає. Так само, як немає його і у нормативно-правових актах щодо катастрофічного паводку у липні 2008 року<sup>2</sup>, який тоді охопив шість областей України і так само зумовив внутрішнє вимушене переміщення людей із постраждалих регіонів. Однак, зазначені вище нормативно-правові акти вже передбачали гарантії де-факто ВПО.

Актуальність дослідження гарантій прав ВПО впливає також із того, що такий статус мають більше мільйона громадян України, але чіткого механізму з вирішення нагальних проблем відповідних осіб досі немає, зважаючи на те, що Україна не має досвіду з розробки та запровадження норм щодо захисту громадян, які були вимушені покинути місце свого постійного проживання через військовий конфлікт.

Так, внутрішнє переміщення в Україні можемо вважати таким, що розпочалося систематично саме з часу окупації Кримського півострова і позбавлення держави України контролю на цій території, законом передбаченого як 20 лютого 2014 року<sup>3</sup>. Однак Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», що статтею 18 передбачає гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території (тобто, фактично ВПО з АРК та м. Севастополя), був прийнятий лише через два місяці, 15 квітня 2014 року<sup>4</sup>, а Закон України «Про забезпечення

---

<sup>1</sup> Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 14 грудня 1989 р. № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/315-89-%D0%BF>

<sup>2</sup> Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» : Закон України від 31 липня 2008 р. № 338-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/338-17>

<sup>3</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації : Закон України від 15 вересня 2015 р. № 685-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/685-19>

<sup>4</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

прав і свобод ВПО»<sup>1</sup> лише через вісім, 20 жовтня 2014 року.

Зазначене вище не давало можливості органам державної влади та місцевого самоврядування і їх посадовим особам належно надавати допомогу і захист ВПО протягом кількох місяців. Зокрема, і виходячи з того, що, відповідно до ч. 2 статті 19 Конституції України, такі органи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Важливо наголосити, що у цей період прийнята певна кількість підзаконних нормативних актів, що врегульовують питання тимчасового розміщення та допомоги громадянам України – вимушеним переселенцям<sup>2</sup>.

У вітчизняній науці небагато як комплексних, так і окремих досліджень гарантій прав і свобод осіб, які набули правового положення ВПО, оскільки до 2014 року така категорія суб'єктів права де-юре не існувала на території України. Вчені в основному акцентують свою увагу на вивченні проблем правового регулювання міграційних процесів загалом, або гарантій прав та свобод біженців зокрема. Зазначимо, що специфіку міграційних процесів висвітлювали у своїх публікаціях такі вітчизняні науковці, як О.О. Бандурка, І.Б. Ковалишин, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, В.І. Олефір, О.І. Піскун, Ю.І. Римаренко, Н.П. Тиндик, С.Б. Чехович тощо.

Однак варто підкреслити, що самі по собі, навіть найбільш глибокі та детальні, наукові напрацювання не спроможні удосконалити статус ВПО, якщо ці напрацювання не будуть застосовуватись органами державної влади, що, власне, передбачено, зокрема, положеннями Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу»<sup>3</sup>.

Враховуючи існуючу проблему гарантій прав ВПО, метою дослідження є виокремлення шляхів забезпечення соціального захисту та всебічної правової підтримки ВПО в Україні.

---

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

<sup>2</sup> Правові питання щодо тимчасового розміщення та допомоги громадянам України – внутрішньо переміщеним особам, стосовно реєстрації, майнових питань, соціальної допомоги, реєстрації підприємницької діяльності, освіти та інших питань [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.

<sup>3</sup> Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>

Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» характеризується такими особливостями: а) визначає поняття «внутрішньо переміщеної особи»; б) врегульовує питання обліку внутрішніх переселенців, реєстрації місця їх проживання; в) містить норми, які мають забезпечити відновлення паспортів та інших документів цієї категорії осіб, реалізацію ними права на зайнятість, допомогу у зв'язку із безробіттям, пенсійне забезпечення та отримання соціальних послуг.

Серед іншого в законі визначаються специфічні права та обов'язки ВПО, джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих прав; він передбачає допомогу внутрішнім переселенцям у добровільному поверненні до попередніх місць проживання і доступі до соціального житла або іпотечного кредитування на пільгових умовах для тих, хто хоче оселитися в іншому місці.

Шляхом внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» додано зміст визначення ВПО, уточнені гарантії дотримання прав і свобод ВПО, внесені зміни щодо строку дії довідки про взяття на облік ВПО, поліпшено механізм забезпечення реалізації прав зареєстрованих ВПО на зайнятість тощо. Незважаючи на безперервну працю законодавців у векторі удосконалення та гарантування прав та свобод ВПО, існує низка нагальних питань.

Прийнятий у січні 2015 року режим в'їзду та виїзду з районів, контрольованих державою Україна до неконтрольованих районів, обмежив переміщення мирного населення, рух пасажирських та вантажних транспортних засобів у зоні проведення АТО<sup>1</sup>. Для цивільних осіб, які проживають у неконтрольованих районах, вищезазначений режим має низку негативних наслідків: найбільш незахищені групи населення стають відрізнаними від фінансових ресурсів, через це люди відчувають дефіцит медикаментів та продуктів харчування, а також повну залежність від гуманітарної допомоги. Вказані обставини призвели до збільшення переміщених осіб з міст, контрольованих озброєними угрупованнями, в інші міста України та з метою отримання доступу до соціального забезпечення, послуг та місця працевлаштування. Гуманітарна ситуація ще більше погіршується для тих, хто не в змозі виїхати через тяжку хворобу

---

<sup>1</sup> Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: наказ Служби безпеки України від 22.01.2015 р. №27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=136472&cat\\_id=136462](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136472&cat_id=136462).

або у зв'язку з необхідністю здійснювати догляд за одним із членів своєї родини, який має вкрай тяжкий стан здоров'я.

В Україні актуальні нормативно-правові акти у сфері охорони дитинства розраховані виключно на період мирного часу. Хочемо наголосити, що наразі відсутня нормативно-регуляторна база, яка була би спрямована на захист прав дітей в обставинах здійснення АТО. Виходячи з цього, вбачається вкрай нагальним врегулювання статусу постраждалих від військових дій у Донецькій та Луганській областях дітей відповідно до міжнародно-правових зобов'язань України та з метою реалізації їх гарантій як ВПО.

Брак національних ресурсів для допомоги ВПО вказує на необхідність залучення міжнародної допомоги, а отже і спрощення надання такої допомоги. Для регулювання цього питання було розроблено і затверджено постанову Кабінету Міністрів України, згідно з якою кошти, що надходять на відповідні рахунки гуманітарної допомоги, будуть витрачатися на одноразові виплати ВПО<sup>1</sup>. А визначати суму та одержувача такої допомоги повинні відповідні комісії.

Зважаючи на те, що проблема ефективності вказаного вище механізму залишає багато відкритих питань, хочемо наголосити, що гострою проблемою при наданні гуманітарної допомоги були нормативні акти, відповідно до яких благодійна допомога від міжнародних організацій обкладалася 15% податком на доходи фізичних осіб. Чимало міжнародних донорів підтримували ідею скасування цієї норми, оскільки вважали нелогічним обкладати податком гуманітарну допомогу для ВПО. Такі зміни були ухвалені Верховною Радою України у березні 2015 року<sup>2</sup>, але незважаючи на запровадження питання соціального захисту та правових гарантій для осіб, які набули правового положення ВПО, залишається відкритим.

Сучасна юридична наука не має єдиного погляду на поняття правових гарантій прав ВПО. Аналізуючи існуючі наукові позиції, можна за-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 535 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-p>.

<sup>2</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 24.12.2015 №909-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page/text>.



значити, що одні вчені визначають правові гарантії ВПО через статичні елементи, а інші – через динамічні. Представницею вузького «статичного» підходу до гарантій прав ВПО загалом можна вважати К.Г. Волинку, яка визначає його через категорії дотримання, визнання і гарантування прав і свобод людини<sup>1</sup>.

«Динамічний підхід» підтримують І.О. Ієрусалімова, Г.С. Тимчик, К.В. Степаненко, В.А. Головка та інші. Зокрема, в контексті гарантій прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні, І.О. Ієрусалімова 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 ВПО як «здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток»<sup>3</sup>.

З огляду на вимоги пунктів 1 і 2 частини 1 статті 92 Конституції України, права, обов'язки та гарантії їх реалізації щодо ВПО в Україні визначаються Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО».

Відповідно до преамбули Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», закон також «встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів» цих осіб<sup>4</sup>. До таких гарантій ми можемо віднести:

- право на оскарження рішень, дій, бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб

---

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

<sup>2</sup> Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні / І.О. Ієрусалімова, Г.С. Тимчик // 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip\\_2013\\_60\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_60_22)

<sup>3</sup> 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: Закон України від 14 липня 2015 р. № 592-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/592-19>

<sup>4</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

- прикладом конкретної реалізації цієї загальної гарантії є, наприклад, оскарження рішення про відмову у видачі довідки ВПО (частина 10 статті 4 і стаття 13 Закону);
- заборону дискримінації на підставі того, що особа є внутрішньо переміщеною (стаття 14 Закону);
- положення про забезпечення певних прав або сприяння у їх реалізації (статті 6–8 Закону). Зокрема, у статті 6 йдеться про оформлення документів, що засвідчують особу та підтверджують громадянство України або засвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус Державною міграційною службою України саме за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи. У статті 7 передбачена реалізація прав зареєстрованих ВПО на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги та освіту в порядку, що має брати до уваги особливості їх становища та потреб. Стаття 8 містить положення про забезпечення виборчих прав ВПО шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

Однією з важливих гарантій є гарантія заборони дискримінації за ознакою належності до ВПО, що містяться у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» та деталізовані у підзаконних актах, з метою приведення їх відповідно до діючих у цій сфері міжнародних стандартів і оновленого законодавства України. Проте станом на сьогодні, по-перше, саме формулювання цієї гарантії у статті 14 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не відповідає оновленому визначенню ВПО у статті 1 цього ж Закону. По-друге, у сфері реалізації соціально-економічних прав переважно підзаконними нормативно-правовими актами на прав ВПО (громадян, іноземців чи осіб без громадянства) накладаються обмеження, що впливають з їх спеціального положення як ВПО і мають характер дискримінаційних та таких, що суперечать нормативно-правовим актам вищого рівня, а тому мають бути приведені відповідно до них або скасовані.

Особливе значення для розуміння гарантій ВПО мають конституційні положення щодо<sup>1</sup>:

- суверенітету, який поширюється на всю територію України, а тому саме Україна як держава територіальної належності ВПО

---

<sup>1</sup> Конституція України 1996 року: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

несе основну відповідальність щодо забезпечення їх прав і свобод (стаття 2 Конституції України), а також положення про визначальність для діяльності держави прав і свобод людини та їх гарантій (стаття 3);

- положення усього Розділу II щодо прав, свобод та обов'язків людини і громадянина з особливою увагою до статті 22 про гарантованість і неможливість скасування конституційних прав і свобод, а також неможливості звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, і про неможливість обмеження прав і свобод, крім випадків, зазначених у самій Конституції (стаття 64).

II. До другої групи джерел гарантій статусу ВПО в Україні ми відносимо рішення судових органів, найважливішими з яких є рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини. Крім того, є також рішення Верховного та Вищого адміністративного суду України. Варто також відзначити і одну особливо релевантну для реалізації прав і свобод ВПО адміністративними судами в Україні Постанову Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13 червня 2007 року<sup>1</sup>, оскільки в таких спорах часто йтиметься про конфлікт з органами виконавчої влади.

Вважаємо, що рішення Конституційного Суду України є джерелами гарантій, оскільки в них надається офіційне тлумачення положенням Конституції, що стосуються захисту прав і свобод ВПО. Зокрема, насамперед варто звернути увагу на рішення Конституційного суду від 25 грудня 1997 року № 9-зп у справі за зверненням жителів міста Жовті Води, де було дане офіційне тлумачення статей 55, 64 та 124 Конституції в контексті права на судовий захист. Так, у пунктах 1 і 2 резолютивної частини Конституційний Суд зазначив, що «...кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод», і при цьому «відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Кон-

<sup>1</sup> Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07>

ституції України не може бути обмежене». Це положення є важливим, оскільки одним з елементів правового статусу ВПО є державні гарантії дотримання їх прав і свобод, чільне місце серед яких посідає гарантія статті 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» щодо можливості судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у питаннях, що стосуються ВПО.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», рішення Європейського суду з прав людини є джерелом права в Україні. Враховуючи той факт, що Європейська конвенція з прав людини застосовується для захисту прав і свобод ВПО завдяки відповідному механізму рішення Європейського суду з прав людини є також джерелом правового забезпечення реалізації статусу ВПО. Так, різні аспекти, релевантні для захисту прав ВПО, підіймались у кількох десятках рішень Європейського суду з прав людини як проти України, так і проти інших держав.

Нині вимушені переселенці в Україні розглядають звернення до Європейського суду з прав людини як ефективний спосіб захисту своїх порушених прав після вичерпання всіх національних засобів правового захисту, що підтверджується значною кількістю заяв, які вже були подані ними до цього суду<sup>1</sup>.

Слід наголосити на тому, що рішення КСУ є актами конституційної юриспруденції, які конкретизують і розвивають положення Конституції України і як акти загальнообов'язковою юридичної дії ці положення мають бути враховані законодавцем при прийнятті законів. Рішення ЄСПЛ виражають мінімальні стандарти захисту прав і свобод людини, тому у світлі цих положень має інтерпретуватися національне законодавство в галузі прав людини, зокрема, щодо гарантій прав і свобод ВПО.

III. До третьої групи віднесемо акти вищої юридичної сили, що передбачають повноваження органів публічної адміністрації щодо забезпечення гарантій прав і свобод ВПО, які можна умовно поділити на дві підгрупи:

- 1) спеціальні, присвячені лише положенню ВПО;
- 2) загальні, в яких йдеться про загальний статус громадян, інозем-

---

<sup>1</sup> Крахмальова К.О. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К.О. Крахмальова // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 4. – С. 114–118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2015\\_4\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_4_26)

ців та апатридів, але при цьому вони, у тому числі, застосовуються і щодо прав і свобод ВПО<sup>1</sup>.

До першої, порівняно нечисленної, підгрупи законів ми можемо віднести:

I. Закони України:

- «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 року<sup>2</sup>;
- «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 ВПО з Криму)<sup>3</sup>;
- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту ВПО» від 05 березня 2015 року (в якому, зокрема, передбачені повноваження щодо сприяння зайнятості і працевлаштування ВПО)<sup>4</sup>;
- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО» від 24 грудня 2015 року (повноваження щодо забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, видачі довідки внутрішньо переміщеної особи, надання статусу безробітного внутрішньо переміщеній особі, сприяння у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення тощо)<sup>5</sup>;

---

<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» в межах Плану Дій Ради Європи для України 2015–2017, (червень 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697cbb>

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

<sup>3</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

<sup>4</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 05 березня 2015 р. № 245-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/245-19>

<sup>5</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 24 грудня

- «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- ВПО)<sup>1</sup>;
- «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)<sup>2</sup>.

До другої ж підгрупи належать численні як кодифіковані акти (наприклад, Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року та Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 року), так і не кодифіковані закони, що передбачають повноваження органів публічної адміністрації (Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року;

---

2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-viii>

<sup>1</sup> 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: Закон України від 14 липня 2015 р. № 592-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/592-19>

<sup>2</sup> 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/425-19>

«Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року; «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року) із забезпечення, у тому числі, прав та свобод ВПО у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, політичній, інформаційній, освітній, охороні здоров'я, або ж присвячені спеціальним органам публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в умовах окупації та антитерористичної операції (такі, як Закони України: «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року; «Про військово-цивільні адміністрації» від 03 лютого 2015 року тощо).

IV. До четвертої групи джерел ми відносимо підзаконні нормативно-правові акти, видані вже органами публічної адміністрації різних рівнів для забезпечення реалізації прав та свобод ВПО, які вбачається за доцільне класифікувати відповідно до органу, що їх видав та внутрішньої ієрархії підзаконних нормативно-правових актів згідно з частиною 3 статті 106, частиною 3 статті 113 Конституції України<sup>1</sup>, частиною 1 статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>2</sup>, статтю 2 Закону України «Про Національний банк України»<sup>3</sup>, статтю 1 та 4 Закону України «Про Службу безпеки України»<sup>4</sup> та пункту 2 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України<sup>5</sup> на:

- підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Президентом України, зокрема, тут релевантним буде Указ Президента Укра-

<sup>1</sup> Конституція України 1996 року: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

<sup>3</sup> Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

<sup>4</sup> Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

<sup>5</sup> 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/379/99>

- їни «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 05 березня 2015 року № 123/2015;
- підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (понад 40 постанов та розпоряджень), найважливішими з яких є такі постанови, 93 як: № 509 «Про облік ВПО» від 01 жовтня 2014 року; №505 «Про надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» також від 01 жовтня 2014 року; № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» від 16 грудня 2015 року; № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей» від 07 листопада 2014 року; № 450 «Деякі питання надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї» від 17 вересня 2014 року; №505 «Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості ВПО на 2015–2016 рік» від 08 липня 2015 року; № 637 «Про здійснення соціальних виплат ВПО» від 05 листопада 2014 року; № 213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» від 25 червня 2014 року; № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО» від 08 червня 2016 року; № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО» від 22 вересня 2016 року та розпорядження: № 149-р «Про додаткові заходи щодо посилення контролю за переміщенням осіб на території України» від 09 березня 2014 року; № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» від 11 червня 2014 року; № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють



свої повноваження, та переліку населених 94 пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 07 листопада 2014 року; №689-р «Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння щодо співпраці між Кабінетом Міністрів України, Організацією Об'єднаних Націй та Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно утворення Цільових фондів багатьох партнерів» від 22 вересня 2016 року;

- постанови Правління Національного банку України як особливого центрального органу державного управління: № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони “Крим”» від 03 листопада 2014 року; № 810 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 03 листопада 2014 року № 699» від 16 грудня 2014 року; № 520 «Про внесення змін до Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами» від 12 серпня 2015 року;
- накази Міністерства соціальної політики України: № 738 «Про затвердження форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи» від 08 жовтня 2014 року та № 140 «Про затвердження Положення про комісію з питань розподілу коштів для надання грошової допомоги постраждалим чи ВПО» від 12 лютого 2015 року;
- наказ керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 415-ог «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 12 червня 2015 року.

Крім того, джерелами правового забезпечення гарантій ВПО в Україні можуть вважатись постанова Правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (№ 37 «Про затвердження Порядку надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» від 26 грудня 2014 року) та постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (№ 20 «Про

затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції» від 11 грудня 2014 року).

V. До п'ятої групи варто зарахувати акти, які містять норми «м'якого права». Потрібно зазначити, що ці акти лише «справляють суттєвий вплив на суспільні відносини і в майбутньому можуть бути віднесені до джерел адміністративного права» через те, що держави дотримуються та імплементують їх у національне законодавство через юридичний авторитет і значущість таких міжнародних актів. Тоді як традиційно під поняттям «джерела права» ми розуміємо зовнішню форму вираження саме юридично обов'язкових правових норм. Тим не менше, на нашу думку, у сфері правового забезпечення реалізації статусу ВПО значення і обов'язковість низки таких актів – зокрема, Вказівок для законодавців та політиків із захисту ВПО, Принципів з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб, документів «м'якого права» Ради Європи, а особливо Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, постійно зростає, що свідчить про те, що у майбутньому вони можуть стати джерелами адміністративного права щодо забезпечення реалізації статусу ВПО.

Враховуючи, що забезпеченням гарантій ВПО в Україні займаються кілька десятків органів публічної адміністрації, діяльність яких регулюється понад сотнею нормативно-правових актів, кількість проблем, що виникають при забезпеченні реалізації ВПО своїх прав, обов'язків та гарантій в Україні, є досить значною. Ситуація ускладнюється також тим, що поточне вимушене внутрішнє переміщення в Україні є безпрецедентно масовим, а відповідні державні органи мають мінімальний практичний досвід вирішення таких питань.

Серед проблем організаційного забезпечення реалізації гарантій ВПО в Україні ми можемо виділити три основних:

- 1) координація діяльності між органами публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в Україні;
- 2) облік ВПО та їх потреб;
- 3) ресурсне забезпечення реалізації статусу ВПО.

Ключовим є для забезпечення прав ВПО питання координації діяльності органів публічної адміністрації. Тому, коли при формуванні

нового уряду 14 квітня 2016 року до складу Кабінету Міністрів України було введено посаду Міністра з тимчасово окупованих територій та ВПО України (яким став п. В.О. Черниш) і створений центральний орган виконавчої влади на рівні міністерства, який би опікувався справами ВПО, означені організаційні зміни були сприйняті експертами одно-значно позитивно.

Важливим було і те, що повноваження новоствореного міністерства, яке утворювалось на базі Державного агентства з питань відновлення Донбасу та Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, мали об'єднати повноваження цих двох органів і, відповідно, два напрями державної політики щодо ВПО.

Річ у тому, що особливості розвитку ситуації на півдні та сході України зумовили формування двох груп ВПО, на які поширювалось навіть різне законодавство. Внутрішнє переміщення осіб з першої групи почалось внаслідок анексії Криму Російською Федерацією у лютому 2014 року. Територія АРК та міста Севастополя була нормативно визначена Законом 139 України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року тимчасово окупованою територією України, а в статті 18 цього закону було вперше зазначено гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території – гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі, соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, а заходи, із цим пов'язані, здійснюються за рахунок витрат з Державного бюджету України.

Таким ВПО дещо простіше ставати на облік і визнання їх прав, тому що той факт, що в Криму та місті Севастополі склались обставини, що вимушують внутрішнє переміщення, є чітко нормативно закріпленим на рівні закону. Хоча при цьому інші закони України, що приймаються щодо цієї території і впливають на реалізацію прав і свобод ВПО з Криму і міста Севастополя мають особливості, пов'язані з тим, що ця тимчасово окупована територія продовжує бути невід'ємною частиною України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, але при цьому там діє спеціальний правовий режим і внаслідок збройної агресії Російської Федерації де-факто контроль над цією частиною території здійснюють її незаконні органи (посадові особи). Наприклад, створення вільної економічної зони «Крим» і прийняття постанови Правління Національного банку України № 699, що зробила кримчан нерезидентами, обмежили

можливість реалізації ВПО з Криму своїх економічних прав на території «материкової України», що було змінено лише після додання абзацу 3 до пункту 1 зазначеної постанови. З такими проблемами не стикаються ВПО з Донецької і Луганської областей.

Проте, Законом, що врегулював їх правове положення, став прийнятий у жовтні 2014 року Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», яким відповідні зміни були внесені й до статті 18 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», зокрема було додано нову частину, положеннями якої дію Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» поширено і на ВПО з Криму та міста Севастополя (пункт «в» абзацу 2 частини 3 статті 20 Закону).

Однак при цьому правовий статус території, з якої вимушені переміщуватись ВПО з Донбасу, не визначений достатньо чітко. Так, щодо правового статусу території Донбасу не законом, а постановою Верховної Ради України лише від 17 березня 2015 року окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей визнані тимчасово окупованими територіями. Але при цьому зазначена постанова їх не перелічує, а містить у пункті 1 відсилочну норму на статтю 1 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування», де, в свою чергу, зазначено, що такі окремі райони Донецької та Луганської областей, міста, селища, села «визначаються рішенням Верховної Ради України».

І лише у Додатку до постанови Верховної Ради України «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування», міститься спосіб, за яким можна визначити такі райони та окремі населені пункти (що мають знаходитись на території від кордону України з Російською Федерацією до умовної лінії). При цьому військовий конфлікт є динамічним явищем, і з часу прийняття зазначеної постанови умовна лінія між безпечними і небезпечними територіями змінюється. Тому ВПО, що переміщуються з Донбасу, на відміну від ВПО з Криму, мають проблеми навіть на найпершому етапі – юридичного визнання свого статусу і постановки на облік, оскільки спочатку мають довести наявність обставин, що спричинили їх внутрішнє переміщення саме за місцем свого покинутого проживання. Наведені приклади демонструють відмінності у обсязі регулювання і характері проблем, з якими стикаються ВПО з Криму і ВПО з Донецької і Луганської областей.

Таким чином, державна політика щодо Криму та Донбасу має бути єдиною, виходячи з того, що тимчасова окупація цих територій відбулась внаслідок дій того самого суб'єкта. І у цьому контексті організаційно правильним вбачається рішення щодо зосередження повноважень стосовно ВПО з обох цих регіонів у одному Міністерстві.

Виходячи із зазначеного вище, ілюстраціями порушення принципу законності як складника принципу верховенства права в контексті правового забезпечення реалізації положення ВПО органами публічної адміністрації в Україні можна виділити такі:

1. Обмеження прав, свобод та гарантій ВПО шляхом видання органами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів, що суперечать Конституції законам України. Оскільки встановлення прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод, а також основних обов'язків громадянина відповідно до статті 92 Конституції України можливо виключно законами України, органи публічної адміністрації своїми підзаконними актами не можуть змінювати чи обмежувати їх.

2. Реалізація органами публічної адміністрації своїх повноважень щодо ВПО у спосіб, яким порушується конституційний принцип рівності, шляхом неправомірного вирізнення їх з-поміж інших осіб з ідентичним правовим статусом за ознакою (покинутого) місця проживання на тимчасово окупованій території України в Криму чи на Донбасі.

3. Вихід органів публічної адміністрації за межі своїх повноважень, повне чи часткове невиконання тих нормативно-правових актів щодо прав і свобод ВПО, які підлягають виконанню, або застосування тих, які визнані нечинними і скасовані в порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, проаналізувавши існуючі нормативно-правові акти щодо гарантій ВПО в Україні, слід зробити висновки про те, що подальшого законодавчого урегулювання потребують норми щодо реалізації політичних, соціальних, економічних, особистих прав і свобод ВПО. Хоча чинне законодавство України дає змогу для організації ефективних та дійових програм, спрямованих на соціальну підтримку та правовий захист ВПО, все ж існує нагальна потреба щодо розробки довгострокових державних програм щодо забезпечення житлом, працевлаштування та інтеграції осіб, які набули статусу внутрішньо переміщених, а задля стимулювання працевлаштування для прийняття на заміщення вакантних посад осіб, які визнані ВПО, доречно впровадити низку податкових пільг.

## Організаційні та процедурні аспекти забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб

### 3.1. Повноваження владних суб'єктів щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>

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. Утім вирішення проблем взаємодії між органами публічної адміністрації та ВПО має не лише теоретичне, а й практичне значення. На необхідності посилення ролі публічної адміністрації у вирішенні проблем цієї категорії осіб неодноразово наголошували Організація Об'єднаних Націй і Європейський Союз.

Для того, щоб найбільш повно проаналізувати систему органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків ВПО в Україні, ми пропонуємо прийняти за основу компромісний варіант між вузьким і розширеним розумінням органів публічної адміністрації, оскільки такий підхід найбільше відповідає реальній законодавчій і практичній ситуації, що склалась в Україні щодо досліджуваної категорії осіб. При цьому виділимо дві групи органів. Так, до першої групи органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в Україні ми віднесемо ті, для яких публічно-управлінська

---

<sup>1</sup> **Лазур Я.В.**, д.ю.н., професор, декан юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ»;  
**Сухан І.С.**, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ».

діяльність є основною: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До другої ж групи ми віднесемо органи держави та їх посадових осіб, що не належать до жодної з гілок влади, але за певних обставин та умов забезпечують реалізацію прав та свобод ВПО: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України та інші.

Розглянемо першу групу органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в Україні.

Провідне місце серед органів публічної адміністрації, для яких публічно-управлінська діяльність є основною, займають органи виконавчої влади, які відповідно до Розділу VI Конституції України<sup>1</sup>, Закону України «Про Кабінет Міністрів України»<sup>2</sup>, Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>3</sup>, Закону України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>4</sup>, Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»<sup>5</sup> становлять ієрархічну систему, побудовану за принципами інстанційності, територіальності та предметної компетенції<sup>6</sup>.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України, відповідно до частин 3 і 9 статті 4, частини 2 статті 4-1, пункту 2 частини 1, частин 8 і 9 статті 7, статей 10 і 17 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>7</sup> координує і контролює діяльність інших ор-

<sup>1</sup> Конституція України 1996 року: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

<sup>3</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

<sup>4</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

<sup>5</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Закон України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

<sup>6</sup> Загальне адміністративне право: підручник / [І.С.Гриценко, Р.С.Мельник, А.А.Пухтецька та ін.]. – Київ: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

<sup>7</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

ганів виконавчої влади на предмет вжиття заходів із забезпечення прав і свобод ВПО, спрямовує їх діяльність на захист їх прав і свобод, на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню, сприяння повернення і реінтеграції, а також проводить моніторинг внутрішнього переміщення, і в разі масового (більше 100 тисяч осіб) або довготривалого переміщення через настання обставин, перелічених у статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» (в разі продовження дії цих обставин понад 6 місяців), затверджує і контролює виконання комплексних державних цільових програм щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО із зазначенням джерел та обсягів фінансування. Крім зазначених загальних повноважень, Кабінет Міністрів України також встановлює порядок отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, забезпечення засобами реабілітації та надання ВПО-інвалідам реабілітаційних послуг, порядок фінансування навчання ВПО за рахунок коштів державного бюджету, а також разом з Національним банком України розробляє механізми рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків за кредитами на придбання і будівництво житла для найбільш уразливих категорій ВПО. При цьому такий перелік повноважень Кабінету Міністрів України щодо реалізації прав і свобод ВПО в Україні не є вичерпним. З метою реалізації своїх повноважень Кабінет Міністрів України, відповідно до частини 1 статті 117 Конституції України, видає постанови та розпорядження. Якщо ми проаналізуємо ті постанови і розпорядження, що були видані Кабінетом Міністрів України на цей момент з метою забезпечення реалізації прав та свобод ВПО і ті функції, які були на нього покладені Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», то побачимо, що у більшості випадків ці функції мають відповідне правове забезпечення, але є і низка проблем. Наприклад, наразі немає належного забезпечення, передбаченого частиною 2 статті 17 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», положення щодо напруцювання правового механізму з метою рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків за сплаченими <sup>1</sup> кредитами ВПО,

---

<sup>1</sup> Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>



що набули каліцтва чи інвалідності, або лишилися без годувальника, або без належної опіки та піклування за віком (діти-сироти, одинокі батьки та пенсіонери). (Є лише положення пункту 3 частини 3 статті 20 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» щодо звільнення всіх ВПО з Криму від обов'язку погашення іпотечного кредиту, якщо об'єктом іпотеки є майно, розташоване (zareєстроване) на території, тимчасово окупованій після укладення іпотечного договору). Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів 109 України № 1094, як це впливає навіть з назви, передбачає порядок соціальної адаптації та реінтеграції ВПО лише для громадян України, без врахування того, що такими особами також можуть бути й іноземці, й особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, як це передбачено частиною 1 статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО». А відповідно до частини 1 статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Повноваження органів публічної адміністрації, що врегульовані спеціальним законом «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>1</sup> перебувають у взаємозв'язку із тими правами внутрішньо-переміщених осіб, які держава взяла на себе зобов'язання забезпечити. У компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування перебувають повноваження, які спрямовані на забезпечення того чи іншого права чи окремих свобод, тому і аналіз владних повноважень доцільно проводити саме у співвідношенні із правами ВПО. У даному разі вони виступають своєрідною ціллю реалізації повноважень органів публічної адміністрації та мірилом їх ефективності.

Крім того, слід також звернути увагу, що положення відповідного закону, що стосуються компетенції владних суб'єктів, повноваження закріплюють у акті разом із функціями відповідних органів спільним переліком, не

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

проводячи різницю між ними. Для цього достатньо проаналізувати положення статті 10, якою врегульовано, що Кабінет Міністрів України:

- 1) координує і контролює діяльність органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів із забезпечення прав і свобод ВПО;
- 2) забезпечує проведення моніторингу внутрішнього переміщення осіб, спрямовує діяльність органів виконавчої влади на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб, захист прав і свобод ВПО, сприяння поверненню таких осіб до залишеного місця проживання та їх реінтеграції;
- 3) затверджує комплексні державні цільові програми щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО із визначенням джерел та обсягів фінансування;
- 4) здійснює інші повноваження, передбачені законами.

Вважаємо, що контроль, координація, моніторинг є напрямками діяльності, його функціями, на виконання яких уряд може реалізувати одну чи більше повноважень, а затвердження державних програм – конкретне повноваження. Тому тут також слід зважати, що закон при визначенні правового статусу органів оперує різнопорядковими категоріями, не зважаючи на те, що назва статті, в якій вміщено перелік, всіх їх визначає як повноваження.

Стосовно групування функцій та повноважень владних суб'єктів, то їх систематизація може здійснюватися у відповідності до тих прав і свобод, забезпечення яких взяла на себе держава.

Так, зокрема, право ВПО на єдність родини реалізується через здійснення функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції щодо сприяння возз'єднанню сімей ВПО. Тим не менше, реалізація цієї функції не виправдано обмежується здійсненням тільки реалізацією одного повноваження, а саме: шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування її членів сім'ї.

Право на освіту конкретизоване у законі «Про забезпечення прав і свобод ВПО» як право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування, а також правовлаштування дітей у дошкільній та загальноосвітній навчальній закладі. У компетенції органів публічної адміністрації воно відображене через функції Міністерства освіти щодо створення умов для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, профе-

сійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб; здійснення в межах повноважень координації діяльності органів виконавчої влади, у тому числі органів управління освітою місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації права на освіту ВПО; координації діяльності місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів.

Закон передбачив тільки одне повноваження міністерства, зокрема, формування пропозицій державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб з урахуванням кількості ВПО. Місцеві органи публічної адміністрації закон наділяє повноваженням влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади державної форми власності (для місцевих державних адміністрацій) та у навчальні заклади комунальної форми власності для органів місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що на здійснення вище перелічених функцій влади суб'єкти реалізують й інші повноваження, наприклад, повноваження міністерства щодо розроблення системи прийому до вищих навчальних закладів, передбачене положенням про його діяльність. Також низкою повноважень інших органів, зокрема, у сфері реєстрації, оскільки тільки відповідним чином взята на облік ВПО має право на продовження здобуття певного освітнього рівня тощо.

Тим не менше, деякі повноваження органів публічної адміністрації стосовно прав вимушено переселених осіб врегульовані не в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», а в інших спеціальних законах. Зокрема, право на отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування кореспондує із повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виявлення із числа ВПО сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг, а також іншими повноваженнями, передбаченими законами «Про соціальні послуги»<sup>1</sup> та «Про адміністративні послуги»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003. - № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

<sup>2</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. - № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-1>

Важливого значення набуває також діяльність Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО, яке відповідно до підпункту 2 пункту 1, підпункту 1 пункту 3 Положення про нього, має бути головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, одним з основних завдань якого є «забезпечення формування і реалізація державної політики з питань...ВПО...»<sup>1</sup>.

Серед інших центральних органів виконавчої влади, крім згаданої Державної служби зайнятості, в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» також прямо передбачене покладення низки функцій із забезпечення реалізації прав і свобод ВПО на Державну міграційну службу України та Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій<sup>2</sup>, згідно з частиною 5 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» забезпечувала, зокрема, евакуацію населення і надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації на найбільш ранніх етапах вимушеного переміщення ВПО. Крім того, на Державну службу України з надзвичайних ситуацій пунктом 2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 року № 588-р<sup>3</sup> покладено функції забезпечення діяльності Міжвідомчого координаційного штабу з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції. До складу цього Міжвідомчого координаційного штабу входять заступники Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністра внутрішніх справ, Голови Державної міграційної служби України, Міністра соціальної політики, Міністра регіонального розвитку,

---

<sup>1</sup> Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>

<sup>2</sup> Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>

<sup>3</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 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80>

будівництва та житлово-комунального господарства, Міністра інфраструктури, Міністра охорони здоров'я, Міністра освіти і науки, Міністра оборони, Міністра економічного розвитку і торгівлі, Міністра фінансів, Міністра юстиції, Голови Служби безпеки України (за згодою), Голови Держкомтелерадіо, Голови Національного банку України (за згодою), представника Асоціації міст України (за згодою)<sup>1</sup>.

Перейдемо тепер до аналізу органів, що діють на місцевому рівні. Якщо провести порівняльний аналіз повноважень щодо забезпечення реалізації правового статусу ВПО в Україні, покладених Законом «Про забезпечення прав і свобод ВПО» на місцеві державні адміністрації як органи місцевої виконавчої влади та виконавчі органи місцевих рад як органи місцевого самоврядування, то виявиться, що більша частина з них є спільними. Так, і місцеві державні адміністрації, і органи місцевого самоврядування забезпечують тимчасове проживання (перебування) і надання в тимчасове користування житла ВПО, надання медичних (а місцеві державні адміністрації – ще і психологічних) послуг, набуття ВПО прав на земельну ділянку, допомогу з переміщенням рухомого майна ВПО, влаштування дітей в навчальні заклади, забезпечення соціального захисту дітей- ВПО і здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки і піклування, виявлення дітей - ВПО без батьків, надання житла дитячим будинкам сімейного типу. Крім того, додатково місцеві державні адміністрації також забезпечують надання безоплатної первинної правової допомоги з питань взяття на облік ВПО, тимчасове безоплатне харчування, внесення даних до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, надання гуманітарної та благодійної допомоги, додаткових соціальних послуг, влаштування громадян похилого віку та інвалідів в стаціонарні інтернатні установи та заклади, організацію роботи медичних закладів та надання безоплатного проїзду до залишеного місця проживання.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є одним з найважливіших суб'єктів публічної адміністрації України, який може забезпечувати реалізацію прав і свобод ВПО завдяки своїм широким повноваженням. По-перше, відповідно до частини 1 статті 11 Закону України «Про

---

<sup>1</sup> Склад Міжвідомчого координаційного штабу з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : Додаток до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80/print1466714558637611>

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений в межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України, має право призначати своїх представників<sup>1</sup>. Таким чином було введено посаду представника Уповноваженого з питань дотримання прав ВПО, а також створено мережу таких представників на місцях. По-друге, Уповноважений отримує відомості щодо порушення прав і свобод людини і громадянина і має можливість реагувати на них двома видами актів: конституційним поданням або конституційним зверненням (статті 15 і 16 Закону про Уповноваженого). Конституційне подання є зверненням до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України, законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, або про офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 3 частини 1 статті 13 Закону). А подання Уповноваженого є актом, який вноситься до органів державної влади і місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх посадовим і службовим особам для вжиття заходів і усунення виявлених порушень у місячний термін (абзац 3 статті 15 Закону). По-третє, за пунктом 10 частини 1 статті 13 Закону Уповноважений з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника має право звертатися до суду (для захисту прав і свобод тих осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність не можуть самі захистити себе), брати участь у судовому розгляді справ за своїми позовами і вступати у справи за позовами інших осіб на будь-якій стадії судового розгляду, а також ініціювати перегляд судових рішень. Це положення майже дублюється у абзаці 3 частини 1 статті 60 Кодексу адміністративного судочинства України щодо участі у адміністративних справах органів та осіб, яким законом надано право захищати права свободи та інтереси інших осіб.

Ще одним суб'єктом публічної адміністрації, що наділений повноваженнями за частиною 2 статті 60 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>2</sup> захищати права, свободи та інтереси інших осіб в адміні-

---

<sup>1</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

стративних судах, є прокурор. Так, він має право звертатись до суду з адміністративним позовом (поданням), брати участь у розгляді справ за цими позовами, а також вступати у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії розгляду, подавати апеляційну та касаційну скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України та перегляд за нововиявленими обставинами. При цьому, можливість здійснення такого представництва інтересів мають не всі прокурори і не щодо всіх громадян України, іноземців чи осіб без громадянства. Згідно із частинами 2 і 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру»<sup>1</sup> та частиною 2 статті 60 Кодексу адміністративного судочинства України це можливо лише у випадках, якщо: (1) особа не може самостійно захистити свої порушені чи оспорюванні права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність; (2) законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють взагалі або неналежним чином здійснюють її захист. За наявності таких підстав прокурор ще до звернення до суду повідомляє про це громадянина (іноземця, особу без громадянства) та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень, а звертаючись до адміністративного суду, має надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина (іноземця, особу без громадянства), а також письмову згоду законного представника або органу, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Відповідно до частин 1, 3 і 4 статті 24 Закону України «Про прокуратуру» право подання такої позовної заяви (подання) в порядку адміністративного судочинства має Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники. Право подання апеляційної та касаційної скарг на судові рішення має прокурор, який брав участь у судовому розгляді. А в разі, якщо він не брав такої участі попередньо – всі вищеперелічені прокурори, крім перших заступників і заступників керівників місцевих прокуратур. Якщо ж йдеться про подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами чи перегляд судового рішення Верховним Судом України – то

<sup>1</sup> Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>

лише Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник, керівники регіональних прокуратур.

Серед інших органів публічної адміністрації, що не належать до жодної з гілок влади, в контексті забезпечення реалізації прав і свобод ВПО, необхідно також згадати Службу безпеки України, що є державним правоохоронним органом спеціального призначення відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України»<sup>1</sup>. Території Донецької і Луганської областей, на яких розміщені населені пункти, де органи державної влади України не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, і ті, які є підконтрольними територіями, умовно розділені так званою «лінією зіткнення». Перетин цієї лінії зіткнення регулюється Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженим наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року № 415-го<sup>2</sup>. Оскільки отримати статус ВПО можливо лише, звернувшись до відповідних державних адміністрацій чи органів місцевого самоврядування на підконтрольній території, всі особи, що планують його отримання, мають спочатку перетнути лінію зіткнення відповідно до цього Тимчасового порядку. А крім того, вже після отримання статусу і довідки ВПО в'їзд на неконтрольовану територію (район проведення антитерористичної операції) та виїзд з неї можливий як для ВПО, так і для інших осіб тільки в порядку, передбаченому вищезгаданим нормативно-правовим актом.

Підсумовуючи, потрібно відзначити, що інституційний механізм забезпечення статусу ВПО в Україні становлять близько тридцяти органів публічної адміністрації, які умовно можна поділити на дві групи: ті, для яких публічно-управлінська діяльність є основною, і ті, для яких публічно-управлінська діяльність не є основною, які не належать до жодної

---

<sup>1</sup> Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

<sup>2</sup> Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей : Наказ керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 р. № 415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=136472](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136472)



з гілок влади, проте здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод ВПО в Україні за певних обставин чи умов. Крім того, окремо виділяються юридичні особи публічного права та національні і міжнародні організації, які сприяють забезпеченню реалізації прав та свобод ВПО в Україні. Специфікою інституційного механізму забезпечення реалізації статусу ВПО в Україні є те, що по-перше, значна кількість державних завдань щодо забезпечення прав і свобод ВПО реалізується за сприяння національних та міжнародних організацій. По-друге, на місцевому рівні у Донецькій і Луганській областях України, куди переміщається фактично більшість ВПО, тимчасово, через обставини, зумовлені агресією Російської Федерації, реалізацію статусу ВПО в Україні забезпечують не органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, а військово-цивільні адміністрації.

Таким чином, систематизація повноважень органів публічної адміністрації, які спрямовані на забезпечення прав і свобод ВПО, може здійснюватися у відповідності до виду прав і свобод, забезпечення яких взяла на себе держава. Тим не менше, воно є досить складним, оскільки повноваження відповідних суб'єктів врегульовані не тільки профільним законом «Про забезпечення прав і свобод ВПО», а також низкою інших законів та підзаконних актів, а аналізований закон часто визначає лише напрями адміністративної діяльності або функції.

### **3.2. Адміністративно-правові процедури та права внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>**

Незважаючи на підтримку, яку держава здійснює відносно ВПО, у частині забезпечення на реалізацію конституційних прав та інших спеціальних прав притаманних виключно ВПО, визначених у Законі «Про забезпечення прав і свобод ВПО», як на правовому, так і на організаційному рівнях, на практиці ж виникають певні складнощі, пов'язані саме із реалізацією відповідних прав, особливо спеціальних, що надає змогу стверджувати про відсутність єдиного підходу до визначення та переліку адміністративних процедур як законодавчо встановлених порядків реалізації прав ВПО.

---

<sup>1</sup> Тернущак М.М., к.ю.н., старший викладач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права ДВНЗ «УжНУ».

Окрім того, одним із наріжних каменів сучасної доктрини адміністративно-процесуальної діяльності є співвідношення базових категорій, що формують основу термінологічного апарату юридичних дисциплін адміністративно-процесуального циклу, таких, як «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Складність розмежування відповідних категорій зумовлює і різнобічна позиція адміністративістів щодо трактування та специфіки адміністративного процесу, враховуючи загальноприйнятий розподіл цієї категорії на три основні концепції: адміністративно-юрисдикційну, адміністративно-судову та адміністративно-управлінську.

Для встановлення місця адміністративних процедур в процесі набуття статусу ВПО, спершу розглянемо значення вище окреслених категорій.

О.В. Кузьменко категорію «адміністративний процес» визначає як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально конкретних справ<sup>1</sup>. При цьому здійснюючи історичний аналіз тлумачення категорії «адміністративний процес» у період розвитку радянського права О.В. Кузьменко<sup>2</sup> виокремлює три основні концепції трактування поняття «адміністративний процес». Юрисдикційна концепція, згідно з якою адміністративний процес – регламентована законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування та діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу. «Судова концепція адміністративного процесу» передбачає діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки. Управлінська концепція адміністративного процесу що трактувалася як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановлюваного порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – С. 21.

<sup>2</sup> Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – С. 35.

<sup>3</sup> Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін – 2-ге. вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 408 – 410.

Інший знаний фахівець адміністративіст Т.О. Коломоець, як і О.В. Кузьменко теж поділяє позицію про розмежування на три основні підходи щодо визначення стосовно категорії «адміністративний процес»<sup>1</sup>.

В.Б. Авер'янов, юридично-процесуальну категорію «адміністративний процес» також трактує в межах вузького та широкого значень. Вузьке значення адміністративного процесу передбачає його тлумачення як врегульованої нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Широке значення адміністративного процесу полягає у врегульованому нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої влади органів державно влади<sup>2</sup>.

О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, В.А. Бортник вважають, що адміністративний процес – вид юридичного процесу, врегульована нормами адміністративного права діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави (органів виконавчої влади), їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ<sup>3</sup>.

І.Б. Тацішин адміністративний процес розглядає як застосування норм матеріального адміністративного права при реалізації органами виконавчої влади (посадовими особами) їх повноважень у процесі вирішення певних адміністративних справ та спорів, що виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин<sup>4</sup>.

У навчальному посібнику «Адміністративне право. Загальна частина» за редакцією С.М. Алфьорова, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова та А.П. Купін міститься наступне визначення адміністративного процесу,

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 215.

<sup>2</sup> Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – К.: Істина, 2010. – С. 13.

<sup>3</sup> Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандура, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – С. 12.; Бортник В.А. Адміністративне право України: навч. посіб. / В.А. Бортник. – К.: ДП Вид. дім «Персонал», 2013. – С. 90.; Бортник В.А. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – С. 228.

<sup>4</sup> Тацішин І. Б. Адміністративне право України: навч. посібник. – Львів.: Новий Світ-2000, 2012. – С. 144.

а саме – це врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади та спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин <sup>1</sup>.

З.Р. Кісіль та Р.В. Кісіль, звертаючись до категорії «адміністративний процес» вирізняють два основні шляхи її визначення: «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес». Адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права з оцінки правомірності поведінки тих чи інших осіб, а також з необхідності, в обумовлених законом випадках, застосування заходів адміністративного примусу. Адміністративно-процедурний процес – управлінські процесуальні дії, що, в свою чергу, розглядаються як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність з вирішення індивідуально конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин <sup>2</sup>.

Е.Ф. Демський під адміністративним процесом має на увазі один із видів юридичного процесу, регламентований порядок та умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства <sup>3</sup>.

Водночас під правовою процедурою загально прийнято вважати офіційно встановлений порядок дій при обговоренні, веденні справи чи діяльності у сфері права <sup>4</sup>.

Що ж стосується категорії «адміністративна процедура», то на думку О.І. Миколенка – це урегульована адміністративно-процедурними нор-

<sup>1</sup> Алфьоров С. М., Адміністративне право. Загальна частина. навч. посіб. / С.М. Альфоров, С. В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін– К.: Центр учбової літератури, 2011. – С. 75.

<sup>2</sup> Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-те вид. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – С. 429 – 430.

<sup>3</sup> Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 111 – 112.

<sup>4</sup> Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – С 38.

мами послідовність процесуальних дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ <sup>1</sup>.

М.М. Тищенко до структурних елементів будь-якого адміністративного провадження відносить процесуальні стадії або етапи. Зокрема, з огляду на положення теорії адміністративного процесу, до стадій адміністративно-процесуальної діяльності належать:

- 1) стадія аналізу ситуації, в перебігу якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність відповідного руху;
- 2) стадія прийняття рішення по справі, в перебігу якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймається конкретне рішення;
- 3) стадія оскарження та опротестування рішення у справі, що має факультативний характер;
- 4) стадія виконання прийнятого рішення щодо завершення виконання процесуальних дій в адміністративній справі <sup>2</sup>.

Відтак цілком доцільно підтримати позицію А. Школика, який зазначає, що пропонуване у проекті Адміністративно-процедурного кодексу співвідношення понять «адміністративна процедура» як визначеного законодавством порядку адміністративного провадження та «адміністративне провадження», як сукупності послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи <sup>3</sup>.

Процес адміністративно-правового забезпечення прав ВПО, на думку Шопіни І. М. та Кобець М. П., повинен проходити наступні стадії:

<sup>1</sup> Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. – 2-ге. вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – С. 411.

<sup>2</sup> Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – С. 231.

<sup>3</sup> Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – № 59. – С. 185 – 193.

- 1) надання (отримання) адміністративно-правового статусу ВПО шляхом визначеної чинним законодавством процедури;
- 2) визначення органами державної влади, відповідальними з питань ВПО, правових механізмів забезпечення конкретних основних конституційних та спеціальних (додаткових) прав ВПО;
- 3) конкретизація нормативно-правових актів щодо забезпечення визначених прав особи, якій надано статус ВПО;
- 4) встановлення процедури реалізації та реалізація визначених прав ВПО;
- 5) встановлення і реалізація юридичних засобів охорони, захисту та відновлення порушених прав<sup>1</sup>.

В контексті вищезазначеного процесу адміністративно-правового забезпечення прав ВПО сама ж діяльність механізму забезпечення прав ВПО повинна ґрунтуватися на основі:

- 1) формулювання та закріплення норм права, які встановлюють правила поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин через дотримання, виконання, використання або застосування забезпечення прав ВПО;
- 2) здійснення регулювання всіх відносин, які виникають у сфері забезпечення прав ВПО, за допомогою встановлення певної правової норми, тобто врегулювання суспільних відносин на нормативно-правовому рівні;
- 3) забезпечення можливості реалізації правової норми, тобто надання можливості реально скористатись своїм правом, що дає практичний результат дії адміністративно-правового механізму забезпечення прав ВПО;
- 4) дія зазначеного механізму передбачає застосування санкцій, закріплених правовою нормою та виникає лише у разі неправомірної поведінки суб'єкта адміністративно-правового забезпечення прав ВПО (на сьогодні санкційний механізм не розроблений)<sup>2</sup>.

У свою чергу, конкретизуючи діяльність щодо забезпечення прав ВПО, до механізму адміністративно-правового забезпечення як системи адміністративно-правових засобів, метою яких є забезпечення, до-

---

<sup>1</sup> Кобець М. П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: дисертація кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. П. Кобець. – Київ, 2016. – С. 64 – 65.

<sup>2</sup> Там само. – С. 92.

помога в реалізації, відновлення та захист адміністративних прав ВПО органами державної влади, шановна вчена відносить:

перше – регламентацію адміністративних відносин шляхом правотворчої діяльності компетентних державних органів зі створення правових норм та нормативно-правових актів;

друге – виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків шляхом переходу до конкретного моделювання поведінки;

третє – реалізація таких прав і обов'язків, тобто втілення у життя закріплених законом правових норм <sup>1</sup>.

Взагалі, аналізуючи положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» та враховуючи вищенаведений аналіз стадій адміністративно-правового забезпечення прав ВПО, до адміністративних процедур ВПО, порядок реалізації яких регламентований законодавством, слід відносити:

1) процедуру обліку ВПО(ст. 4);  
2) процедуру реєстрації права на місце проживання ВПО(ст. 5);  
3) процедуру щодо отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус (ст. 6);

4) процедуру на реалізацію прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту (ст. 7);

5) процедуру на забезпечення виборчих прав ВПО (ст. 8);

6) процедуру на забезпечення реалізації прав зареєстрованих ВПО на отримання комунальних послуг (ст. 9<sup>1</sup>);

7) процедури щодо забезпечення інших прав ВПО, визначених законом (ст. 9) <sup>2</sup>, а саме:

- на забезпечення єдності родини, 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

<sup>1</sup> Кобець М. П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: дисертація кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. П. Кобець. – Київ, 2016. – С. 93.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України : від 20.10.2014 № 1706-VII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1

- та на отримання інформації про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів;
- на забезпечення безпечних умов життя і здоров'я тана створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання, а також на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;
  - на сприяння у переміщенні її рухомого майна;
  - на отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування, в тому числі на проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування;
  - на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; на надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади та на отримання іншої гуманітарної та благодійної допомоги<sup>1</sup>.

Аналізуючи взагалі права ВПО, можемо зазначити, що вони чітко регламентовані в законі та, як влучно вказує М.П. Кобець, права ВПО доцільно розподіляти на: основні (конституційні) права, які, в свою чергу, поділяються на: особисті; політичні; економічні; соціальні; культурні; та додаткові права<sup>2</sup>.

В свою чергу, Крахмальова К. О. наводить дещо іншу класифікацію прав ВПО:

1. Права, які є спеціальними саме для ВПО:

а) право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання;

б) право на звернення з заявою про взяття на облік як ВПО, а в разі відмови – право звернутися повторно в разі появи причин, що визнаються законодавцем як такі, що могли зумовити внутрішнє переміщення

---

<sup>1</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України : від 20.10.2014 № 1706-VII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1

<sup>2</sup> Кобець М.П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні : дисертація кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. П. Кобець. – Київ, 2016. – С. 37.



ня, або усунення підстави для відмови, а також право оскаржити рішення про відмову у видачі довідки про взяття на облік;

в) додаткові права ВПО.

2. Права, які мають спеціальний порядок та/або особливості реалізації щодо ВПО:

а) право на отримання внутрішньо переміщеною особою документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус (стаття 6 Закону);

б) права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги та освіту з врахуванням особливостей їх становища та потреб (стаття 7 Закону);

в) виборчі права ВПО (стаття 8 Закону);

г) право на безпечні умови життя і здоров'я; на надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; право на отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; на проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування (також частина 1 статті 9 Закону); інші права, визначені Конституцією та законами України, які матимуть особливості реалізації, що впливають з того, що особа є внутрішньо переміщеною особою <sup>1</sup>.

### 3.3. Адміністративно-правові аспекти процедури обліку ВПО<sup>2</sup>

Забезпечення прав ВПО є суттєвою складовою вирішення проблеми порушення прав людини в Україні загалом та виступає індикатором рівня дії принципу верховенства права в державі. Більше того, знахо-

---

<sup>1</sup> Крахмальова К.О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дисертація кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / К.О. Крахмальова. – Київ, 2016. – С. 48 – 50.

<sup>2</sup> **Тимчак В.В.**, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»;

**Ступник Я.В.**, к.ю.н., доцент кафедри кримінального права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

дження шляхів вирішення проблем ВПО, 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>.

Окрему роль у розкритті статусу ВПО 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. Стельмашук, Л.В. Столбового, Н.П. Тиндика. Питання внутрішнього переміщення є новими для вітчизняної юридичної науки, однак не для міжнародного права – цій проблематиці присвятили свої праці такі зарубіжні дослідники, як: С. Беау, Н. Ван Хієр, Ф. Денг, С. Кастл, Р. Кохен, В. Кьолін, Е. Муні, Б. Старк.

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.

Згідно з пунктом 1 статті 1 закону “Про забезпечення прав і свобод ВПО”, 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.

Індивід набуває права бути взятим на облік як ВПО після того, як він почне відповідати певним критеріям. Законодавче визначення містить основоположні ознаки (елементи) переміщеної особи, зокрема наявність громадянства України (статус надається індивідуально, а права, які закріплюються за індивідом, не належать до тих, які можуть бути реалізовані виключно колективно)<sup>2</sup>. Крім того, від 24 грудня 2015 р., з

---

<sup>1</sup> Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус внутрішньо-переміщених осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.А. Фесенко; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2016. – 246 арк.

<sup>2</sup> Фесенко О.А. Історія формування та органічні складові поняття «внутрішньо переміщені особи» / О.А. Фесенко // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал Київського національного університету ім.. Т.Шевченка: [Електро-

набранням чинності Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО<sup>1</sup>”, право на отримання цього статусу також закріплено за іноземцями та особами без громадянства. Адміністративно-правове положення ВПО структурно складається з комплексу прав і свободцієї особи, а також гарантій реалізації цих прав і свобод.

Визначаючи особливості спеціального адміністративно-правового статусу громадянина України, М. А. Бояринцева зазначає, що загальний адміністративно-правовий статус особи – це стабільний, визначений і однаковий для всіх статус, закріплений у Конституції та законах, в той час як спеціальний адміністративно-правовий статус (яких одна особа може мати кілька одночасно) є тимчасовим і це «статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значущим началом (...), який наділений ... спеціальними, додатковими правами і обов’язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (...), є спільним для певного кола осіб». При цьому «інколи спеціальний правовий статус доповнює загальний, або ж впливає на нього, змінює чи обмежує». Адміністративно-правовий статус ВПОВ України є спеціальним<sup>2</sup>.

Кабінетом Міністрів України 01 жовтня 2014 року було прийнято Постанову № 509 «Про облік осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції»<sup>3</sup> і затверджено Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або районів проведення антитерористичної операції.

Листом Мінсоцполітики України від 08 жовтня 2014 №11559/0/14-14/081 «Щодо дійсності довідки про взяття на облік внутрішньо пере-

---

ний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/540-istoriia-formuvannia-ta-orhanichni-skladovi-poniattia-vnutrishno-peremishcheni-osoby>

<sup>1</sup> Закон України від 24.12.2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>

<sup>2</sup> Крахмальова К. О. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К.О. Крахмальова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/%D0%AE%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B4%D0%B5%D0%BB/Downloads/Chkup\\_2015\\_4\\_26.pdf](file:///C:/Users/%D0%AE%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B4%D0%B5%D0%BB/Downloads/Chkup_2015_4_26.pdf)

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247658152>

міщеної особи»,<sup>1</sup> було надано роз'яснення стосовно організації роботи структурних підрозділів з питань соціального захисту населення районних держадміністрацій (виконавчих органів міських рад).

18 березня 2015 року набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 року № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції»<sup>2</sup> (далі – постанова № 79), якою, зокрема, внесені зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 року № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції»<sup>3</sup> (далі – Постанова № 509) щодо вимог до довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Так, змінами до постанови № 509 визначено, що під час видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції (далі – довідка) посадова особа уповноваженого органу інформує особу, яка переміщується, про обов'язок повідомити протягом 10 днів відповідному територіальному підрозділу ДМС про фактичне місце проживання, а також про зміну фактичного місця проживання або повернення до покинутого місця проживання.

Територіальний підрозділ ДМС у триденний строк після повідомлення особою, яка переміщується, про фактичне місце проживання проводить перевірку наведених у довідці відповідних відомостей, проставляє у разі підтвердження таких відомостей на зворотному боці довідки відмітку про реєстрацію місця проживання осіб, зазначених у довідці, та щодня подає в електронній формі уповноваженому органу відповідну інформацію. Довідка не є дійсною без проставлення на її зворотному боці зазначеної відмітки.

Окрім того, постановою № 79 встановлено обов'язок територіальних підрозділів ДМС провести у двомісячний строк із залученням пра-

---

<sup>1</sup> Лист Мінсоцполітики України від 08.10.2014 р. №11559/0/14-14/081 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/oda/press/news/shchodo\\_diysonosti\\_dovidki\\_pro\\_vzyattya\\_na\\_oblik\\_vnutrishno\\_peremishchenoyi\\_osobi](http://loga.gov.ua/oda/press/news/shchodo_diysonosti_dovidki_pro_vzyattya_na_oblik_vnutrishno_peremishchenoyi_osobi)

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. №79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF/print1472568391783523>

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247658152>

цівників територіальних органів і підрозділів Міністерства внутрішніх справ, представників інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, перевірку наведених у направлених їм переліках відомостей про фактичне місце проживання осіб та у разі підтвердження таких відомостей проставляють на зворотному боці довідки відмітку про реєстрацію місця проживання осіб, зазначених у довідці.

Враховуючи викладене вище, довідка, яка була видана після 18 березня 2015 року, не є дійсною без проставлення на її зворотному боці відмітки про реєстрацію місця проживання особи у відповідності до Постанови №509. Довідка, яка була видана до 18 березня 2015 року є дійсною незалежно від наявності на зворотному боці відповідної відмітки про реєстрацію місця проживання до 18 травня 2015 року. Після 18 травня 2015 року довідка є дійсною за умови проставлення на її зворотному боці відмітки про реєстрацію місця проживання особи у відповідності до Постанови №79.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2015 №636 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»<sup>1</sup>, яка вступила в дію з 09 вересня 2015 року, внесені зміни щодо заміни слів «осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» на слова «внутрішньо переміщені особи» (далі – ВПО) та щодо встановлення строку дії довідки – шість місяців з дати її видачі. Також внесені зміни щодо можливості подовження строку дії довідки на наступні шість місяців, для чоготак особа мала звернутися за фактичним місцем проживання до уповноваженого органу.

Враховуючи викладене вище, термін дії довідки, яка була видана після 09 вересня 2015 року становить шість місяців з дати її видачі; довідка є дійсною за умови проставлення ДМС відмітки про реєстрацію місця проживання особи.

До вступу в дію Постанови Кабінету Міністрів від 26 серпня 2015 року №636, довідки видавалися із зазначенням строку дії – 2054 рік. Окрім того, ніякими нормативними актами не передбачався обов'язок заміни раніше виданих довідок.

Довідки, що були видані ВПО до 13 січня 2016 року і які були дійсними на момент набрання чинності Закону України «Про внесення змін

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів від 26.08.2015 №636 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/636-2015-%D0%BF/print1484687055089970>

до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО»<sup>1</sup> від 24 грудня 2015 року, є чинними та діють безстроково, крім довідок, дію яких було скасовано з підстав, передбачених статтею 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>2</sup>, а також довідок, в яких адресою місця проживання ВПО вказано адресу місцезнаходження органу державної влади, органу місцевого самоврядування, юридичної особи публічного права, її підрозділу, будь-якого іншого приміщення, за якою ВПО фактично не проживає.

Довідки, які видані з 13 січня 2016 року (включно) є дійсними та діють безстроково, незважаючи на відсутність відповідної відмітки ДМС, крім довідок, дію яких було скасовано з підстав, передбачених статтею 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», а також довідок, в яких адресою місця проживання ВПО вказано адресу місцезнаходження органу державної влади, органу місцевого самоврядування, юридичної особи публічного права, її підрозділу, будь-якого іншого приміщення, за якою ВПО фактично не проживає. Довідки, в яких адресою місця проживання вказано адресу місцезнаходження органу державної влади, органу місцевого самоврядування, юридичної особи публічного права, її підрозділу, будь-якого іншого приміщення, за якою ВПО фактично не проживає, діяли до 20 липня 2016 року. З метою уникнення випадків припинення виплат ВПО після 20 липня 2016 року такі особи мали поінформувати структурний підрозділ з питань соціального захисту населення про своє фактичне місце проживання і до 20 липня 2016 року отримати нову довідку ВПО.

Довідка, зазначена в абзаці шостому Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, не перереєстрована у встановлений строк, не є дійсною, про що вноситься відповідний запис до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.

У разі наявності у ВПО обґрунтованих причин, що унеможливають перереєстрацію довідки у встановлений строк, така особа подає до уповноваженого органу за фактичним місцем проживання відповідну письмову заяву та підтвердні документи. У такому разі строк перереєстрації довідки, може бути збільшений до 60 днів за рішенням уповноваженого органу. Уповноважені органи ведуть журнал обліку виданих довідок.

---

<sup>1</sup> Закон України від 24.12.2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>

<sup>2</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО»<sup>1</sup> уряд удосконалив систему призначення (відновлення) та здійснення контролю за соціальними виплатами ВПО. Ухваленою постановою передбачено здійснення структурними підрозділами з питань соціального захисту населення перевірки наведених у довідці про взяття на облік відомостей про фактичне місце проживання ВПО та складання акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Це стосується лише тих ВПО, які є отримувачами соціальних виплат, субсидій та пільг. Рішення про виплату ВПО пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), субсидій, довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування приймають Комісії з питань призначення соціальних виплат ВПО, утворені районними, районними у містах Києві і Севастополі держадміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх створення) рад.

Таким чином, було спрощено порядок обліку ВПО та забезпечено дієвий контроль в системі здійснення соціальних виплат, субсидій ВПО. Враховуючи викладене вище, відновлення соціальних виплат (в тому числі пенсій) за дійсними довідками здійснюється відповідно до Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 за рішенням Комісії.

З метою обліку ВПО уповноважений орган веде Єдину інформаційну базу даних про ВПО, розпорядником якої є Мінсоцполітики, до якої вноситься така інформація:

прізвище, ім'я, по батькові, громадянство; дата, місце народження; стать; документ, що посвідчує особу; номер довідки, дата її видачі та назва органу, що її видав; відомості про останнє зареєстроване місце проживання ВПО на території, де виникли обставини, зазначені у статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>2</sup> від 20 жовтня 2014 року, та її фактичне місце проживання/перебування; адреса, за

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/print1484687055089970>

<sup>2</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

якою із внутрішньо переміщеною особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та номер телефону; відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби ВПО, стан їх забезпечення; відомості про виплачені особі грошові кошти; відомості про місце навчання/виховання дитини (найменування закладу); відомості про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію; відомості про наявність інвалідності та потребу в технічних та інших засобах реабілітації; інші відомості. Для ідентифікації в зазначеній базі даних може міститися фотографічне зображення внутрішньо переміщеної особи.

У день подання заяви про взяття на облік, безоплатно видається довідка за формою, що затверджена цією Постановою КМУ, яка роздруковується на аркуші формату А4, підписується посадовою особою уповноваженого органу та скріплюється печаткою такого органу.

Уповноважений орган зобов'язаний розглянути заяву протягом 15 робочих днів та прийняти рішення про видачу довідки або відмову в її видачі. Довідку отримує кожна дитина, в тому числі та, що прибула без супроводження батьків, законного представника, а також дитина, яка народилася у внутрішньо переміщеної особи.

Під час видачі довідки посадова особа уповноваженого органу інформує внутрішньо переміщену особу, яка береться на облік, про:

- можливості розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема з відновленням соціальних виплат;
- необхідність відкриття поточного рахунка в уповноваженому банку для отримання відповідної грошової допомоги;
- місцезнаходження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та найближчих установ уповноваженого банку;
- обов'язок повідомити про зміну місця проживання уповноваженому органу за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання;
- обов'язок повідомити уповноваженому органу за місцем отримання довідки про добровільне повернення до покинутого постійного місця проживання не пізніше як за три дні до від'їзду.

Про факт видачі довідки дитині-сироті, дитині, позбавленій батьківського піклування, малолітній дитині, яка прибула без супроводження законного представника, уповноважений орган невідкладно інформує службу у справах дітей за місцем перебування такої дитини.



У разі наявності підстав, передбачених законодавством, МВС, Національна поліція, ДМС, СБУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Мінфін подають уповноваженому органу відповідну інформацію для прийняття рішення щодо зняття з обліку ВПО.

Рішення про скасування дії довідки відповідно до статті 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>1</sup> від 20 жовтня 2014 року, приймається керівником уповноваженого органу за місцем проживання особи та надається їй протягом трьох днів з дати прийняття такого рішення або надсилається на адресу місця проживання, зазначену в довідці.

Уповноважений орган на підставі прийнятого рішення невідкладно вносить до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО запис про скасування дії довідки.

Заявнику може бути відмовлено у видачі довідки у разі, якщо:

- 1) відсутні обставини, що спричинили внутрішнє переміщення, зазначені у статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20.10.2014 року;
- 2) у державних органів наявні відомості про подання завідомо неправдивих відомостей для отримання довідки;
- 3) заявник втратив документи, що посвідчують особу (до їх відновлення);
- 4) у документі заявника, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документі, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, немає відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, та відсутні докази, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, визначені абзацом другим пункту 4 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;
- 5) докази, надані заявником для підтвердження факту проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з обставинами, зазначеними у статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО», не підтверджують такого факту.

<sup>1</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

Рішення про відмову у видачі довідки з обов'язковим зазначенням підстав для відмови, підписане керівником уповноваженого органу, видається заявнику в день подання заяви про взяття на облік, а у випадку, передбаченому абзацом другим пункту 4 Порядку, – не пізніше, ніж через 15 робочих днів після її подання.

У разі зміни місця проживання/перебування (крім зміни місця проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці: району, міста без поділу на райони, району в місті, селища, села) заявник звертається за видачею довідки до уповноваженого органу за місцем фактичного проживання, а раніше видана йому довідка вилучається, про що вносяться відповідні зміни до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.

Наразі важко оцінити, скільки людей потерпають через проблеми із взяттям їх на облік ВПО, або не стають на облік з різних причин.

Уряд не тільки стикнувся з численними проблемами запровадження ефективної та дійової системи обліку ВПО, але й з проблемою збору даних. До останнього часу не було налагоджено системи надання інформації про характеристики зареєстрованих ВПО (вік, стать тощо) і не було підготовлено загального профілю переміщеного населення.

З метою дослідження ефективності роботи ЄБД та виявлення проблем під час її використання працівниками УСЗН протягом 10–13 жовтня 2016 року було здійснено моніторинг функціонування/використання ЄБД управліннями соціального захисту населення у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській та Харківській областях. Під час дослідження було опитано працівників 76 УСЗН у зазначених областях.

Відповідно до результатів моніторингу Єдина інформаційна база даних про ВПО станом на кінець жовтня 2016 року не функціонувала належним чином:

- майже 70% УСЗН її не використовували (жодне УСЗН в Луганській області на момент моніторингу не працювало з базою);
- 61% опитаних працівників УСЗН повідомили, що ЄБД працює некоректно;
- повідомлено про велику кількість проблем її використання через застаріле обладнання, помилки та недосконалість програмного забезпечення, відсутність швидкого та якісного інтернет-з'єднання, незнання працівниками порядку користування базою. Моніторингом виявлено, що запровадження ЄБД погіршило процес взяття ВПО на облік, введення в експлуатацію ЄБД не було за-

безпечено ані технічно, ані методологічно, нове програмне забезпечення ЄІБД не забезпечує досягнення мети упорядкування обліку ВПО.

Протягом листопада 2016 року низка органів соціального захисту повідомили про часткове поліпшення роботи бази. Однак, незважаючи на це, більша частина працівників органів соціального захисту продовжують надавати інформацію про різноманітні проблеми з ЄІБД, незручність у використанні бази, а деякі УСЗН базу взагалі не використовували.

З огляду на зазначене, належне функціонування ЄІБД про ВПО станом на кінець 2016 року не забезпечено.<sup>1</sup>

Діяльність Єдиної інформаційної бази даних про ВПО регулюється Порядком створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО<sup>2</sup>, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 22 вересня 2016 року №646. Інформація до бази даних вноситься структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі створення) рад (далі – уповноважені органи) в електронній формі на підставі поданої внутрішньо переміщеною особою заяви, форму якої затверджує Мінсоцполітики.

У разі зміни місця проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (району, міста без поділу на райони, району в місті, селища, села) ВПО інформує (зокрема за допомогою телефонного зв'язку) про це уповноважений орган, який вносить інформацію про зміну фактичного місця проживання особи до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, а також за зверненням ВПО – до довідки.

База даних дає змогу обробляти персональні дані зареєстрованих ВПО відповідно до вимог Закону України “Про захист персональних даних”<sup>3</sup> від 01 червня 2010 року.

Якщо інформація про внутрішньо переміщену особу вноситься до бази даних уперше, автоматично формується унікальний номер запису, який відображається в довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (далі – довідка), згідно з додатком до Порядку оформлен-

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [files/zvit\\_iedina\\_inf\\_baza.pdf](files/zvit_iedina_inf_baza.pdf)

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року №646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF/print1487268053308169>

<sup>3</sup> Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/print1487268053308169>

ня і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 “Про облік ВПО”<sup>1</sup>.

Інформація про особу вноситься до бази даних і довідки українською мовою та латинськими літерами відповідно до правил транслітерації. Інформація про іноземця або особу без громадянства вноситься українською мовою та латинськими літерами відповідно до записів у документах, що посвідчують особу, виданих компетентними органами іноземної держави.

Персональні дані в базі даних зберігаються протягом десяти років після закінчення дії обставин, визначених статтею 1 Закону України “Про забезпечення прав і свобод ВПО”.

Персональні дані видаляються або знищуються в порядку, встановленому відповідно до вимог Закону України “Про захист персональних даних”. Персональні дані в базі даних підлягають знищенню у разі закінчення терміну їх зберігання.

Знищення персональних даних здійснюється у спосіб, що виключає подальшу можливість поновлення таких даних.

У разі зміни місця проживання в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (району, міста без поділу на райони, району в місті, селища, села) ВПО інформує (зокрема за допомогою телефонного зв'язку) про це уповноважений орган, який вносить інформацію про зміну фактичного місця проживання особи до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, а також за зверненням ВПО – до довідки.

До Єдиної інформаційної бази даних про ВПО вносяться відомості про смерть ВПО на підставі даних органів державної реєстрації актів цивільного стану Мін'юсту.

У разі втрати або псування довідки уповноважений орган замість неї безоплатно видає дублікат на підставі заяви особи, якій видавалася довідка.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право на безоплатній основі одержувати інформацію з Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.

Інформація про осіб, які переміщуються, надається з дотриманням вимог законодавства про інформацію та законодавства про захист персональних даних.

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/print1484687055089970>

21 лютого 2017 року набрав чинності Наказ Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2016 № 1610 *«Про затвердження форми Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи»*<sup>1</sup>, яким затверджено нову форму Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

В оновлену форму довідки були внесені такі зміни:

- 1) включили можливість зазначення даних про будь-який документ, що посвідчує особу, а не лише паспорт, як було раніше. Відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» не лише паспорт є тим документом, який посвідчує особу;
- 2) виключили необхідність надання даних про зареєстроване місце проживання. Натомість включили положення щодо надання відомостей про останнє зареєстроване місце проживання / перебування ВПО на території, де виникли обставини, зазначені у статті 1 Закону України „Про забезпечення прав і свобод ВПО” та про останнє фактичне місце проживання / перебування ВПО на такій території;
- 3) розширили перелік відомостей про наявність інвалідності. Доповнили надання інформації щодо «причини настання інвалідності», «групи (підгрупи) інвалідності», «нозологічних ознак», «потреб у технічних та інших засобах реабілітації», «потреб у санаторно-курортному лікуванні»;
- 4) включили необхідність надання даних щодо: наявності у будь-кого з членів сім’ї на депозитному банківському рахунку коштів у розмірі, що перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб; наявності у будь-кого з членів сім’ї у власності житлового приміщення, розташованого в регіонах, інших, ніж Крим та непідконтрольні уряду райони Донецької та Луганської областей, райони проведення антитерористичної операції та населені пункти, що розташовані на лінії зіткнення.
- 5) включили необхідність надання даних щодо ідентифікаційного номера фізичної особи.

<sup>1</sup> Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2016 р. № 1610 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0089-17/print1484687055089970>

Якщо більшість із внесених змін має позитивне значення, то включення до інформації, яку особі необхідно вказати при поданні заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, даних щодо наявності у будь-кого із членів сім'ї коштів на депозитному банківському рахунку чи наявності у власності житла виглядає не зовсім зрозумілим та логічним. Таку інформацію особа вказувала раніше тільки тоді, коли вона подавала окрему заяву про надання щомісячної адресної допомоги, оскільки допомога не призначається у випадку наявності у будь-кого із членів сім'ї коштів на депозитному банківському рахунку у розмірі, що перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб чи наявності у власності житла в регіонах, інших, ніж Крим та непідконтрольні райони Донецької та Луганської областей, райони проведення антитерористичної операції та населені пункти, що розташовані на лінії зіткнення. Для отримання ж довідки ВПО таку інформацію вказувати було не потрібно, оскільки наявність депозиту чи житла жодним чином не впливає на той факт, що особа змушена була залишити чи покинути місце свого проживання, внаслідок чого вона тепер має право на отримання довідки внутрішньо переміщеної особи.

13 січня 2016 року набрав чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО"<sup>1</sup>, основною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку.

Основні зміни, які були внесені до Закону України "Про забезпечення прав і свобод ВПО"<sup>2</sup>:

1. На облік ВПО тепер можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства;
2. Довідка ВПО діє безстроково і дійсна з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби.
3. 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 шляхом подання документів, які підтверджують такий факт. Управління праці та соціального за-

---

<sup>1</sup> Закон України від 24.12.2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-19/print1484687055089970>

<sup>2</sup> Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

хисту населення зобов'язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів і прийняти або рішення про видачу довідки ВПО, або обґрунтовану відмову у її видачі.

4. Деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання.
5. 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 центру зайнятості за місцем проживання ВПО.

31 травня 2017 року Постановою Кабінету Міністрів України №371 «Про внесення змін до пункту 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи»<sup>1</sup>, згідно з цими змінами на отримання довідки мають право також студенти, учні професійно-технічних навчальних закладів, які перемістилися з тимчасово окупованої території України, населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення.

Студенти, які здобували певний освітньо-кваліфікаційний рівень і мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації мають право на отримання довідки, якщо вони не бажають повернутися до попереднього місця проживання через обставини, зазначені в статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 року.

Узагальнюючи зазначене вище, можна дійти висновку, що аргумент відсутності належно розробленого правового забезпечення адміністративно-правового механізму обліку ВПО в Україні не може бути перешкодою для належного захисту їх прав і свобод з боку органів державної влади, оскільки існують міжнародні стандарти забезпечення прав і свобод ВПО, що підлягають застосуванню в Україні.

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. №371 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/371-2017-%D0%BF/print1484687055089970>

### 3.4. Безоплатна правова допомога як інструмент допомоги внутрішньо переміщеним особам<sup>1</sup>

Від початку окупації Кримського півострова та збройного конфлікту на Сході нашої держави Україна зіткнулася із найбільшою в її історії кризою – необхідністю внутрішнього вимушеного переміщення власного населення. В правовому полі України з'явилась нова категорія осіб, що потребують додаткової допомоги – ВПО. Конституція України гарантує кожному право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права та свободи від порушень і протиправних посягань. Питання захисту судом цивільних прав та інтересів залишається вкрай актуальним особливо для цієї категорії громадян України, оскільки відсутність належного правового врегулювання та суперечність окремих положень чинного законодавства породжує багато проблем при застосуванні передбачених законодавством способів захисту, що в більшості випадків позбавляє їх ефективності й істотно ускладнює захист порушених цивільних прав та інтересів учасників спірних правовідносин.

До вказаної категорії потрапили особи, які від незалежних від них обставин були вимушені покинути постійне місце проживання та вирішувати питання забезпечення житлом, соціальним захистом, працевлаштуванням тощо. Прибувши на територію, підконтрольну владі України, практично всі зіштовхнулись з численними як побутовими, так й правовими питаннями. Людина, не маючи необхідного рівня матеріального забезпечення та правових знань, не може у повному обсязі реалізовувати свої права, гарантовані Конституцією України. Вона знаходиться в стані невизначеності – де і як знайти житло, як отримати реєстрацію місця проживання, як оформити чи переоформити соціальні та інші виплати, як бути, коли втрачено чи зіпсовано паспорт або інший документ, як вирішити трудові, сімейні, майнові та безліч інших питань.

За статистику, у лютому 2017 року загальна кількість ВПО становить 1,628 мільйона осіб, що на 70 тисяч менше, аніж станом на жовтень 2016 року, і навіть менше на майже 7 тисяч від показників угрудні 2015 року. Тобто 1,628 мільйона осіб – це найменша загальна офіційна кількість переселенців за останній рік. Незмінним залишилося найбільше зосередження ВПО у трьох областях – Донецькій, Луганській

---

<sup>1</sup> **Натуркач Р.П.**, к. ю. н., доцент, начальник Головного територіального управління юстиції у Закарпатській області.



та Харківській. Однак і тут відбулося певне скорочення в державних позначках. Так, у грудні 2015 року на Донеччині проживало 630,7 тисячі осіб, а вже у лютому 2017 року – 544,8 тисячі осіб. У відсотковому відношенні показники впали на 5 пункті – з 38,6% до 33,5%, або різниця склала 86 тисяч осіб. При цьому побільшало офіційно зареєстрованих переселенців на Луганщині: з 14,8% до 17,8%, чи на 48 тисяч осіб. На Харківщині цей показник суттєво не змінився. Що ж до решти регіонів України, порівнюючи дані грудня 2015 року з інформацією на лютий 2017 року, то кількість ВПО зросла у Києві (на 40 тисяч чоловік), а також у Київській (на 9,9 тисячі), Одеській (на 7,9 тисячі), Херсонській (на 3 тисячі), Житомирській (на 2 тисячі), Вінницькій (на 1,6 тисячі), Сумській (на 1 тисячу), Львівській (на 1 тисячу), Івано-Франківській (на 1 тисячу) та Волинській (на 1 тисячу) областях. І навпаки – зменшилася в Запорізькій (на 22,6 тисячі), Кіровоградській (1,5 тисячі), Полтавській (на 1,3 тисячі) та Чернігівській (на 1 тисячу) областях. Приблизно сталою кількістю переселенців залишається в Дніпропетровській, Черкаській, Миколаївській, Хмельницькій, Закарпатській, Рівненській, Чернівецькій та Тернопільській областях<sup>1</sup>.

За період тривалості внутрішнього переміщення населення влада України зробила певні кроки в напрямі реалізації політики стабілізації ситуації в Україні, гарантування конституційних прав та забезпечення прав переміщених громадян. Так, на сьогоднішній день створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО як координуючий центральний орган державної виконавчої влади, прийнято низку законодавчих актів щодо врегулювання та забезпечення реалізації прав ВПО. Проте, під час реалізації своїх прав зазначена категорія осіб і надалі вимушена стикатися з відсутністю регулювання на законодавчому рівні окремих питань, наявністю колізій, з практичними проблемами вирішення складних життєвих ситуацій. Разом з цим, законотворчий процес щодо захисту прав ВПО триває, періодично з'являються нові права, пільги, способи реалізації існуючих прав, внаслідок чого у переміщених осіб з'являється потреба в правовому інформуванні та отриманні практичної допомоги в їх реалізації.

Не залишаються осторонь цієї проблеми і країни-сусіди нашої держави. Так, в Україні реалізовується Проект Ради Європи «Посилення за-

<sup>1</sup> Українська Гельсінська спілка з прав людини / В Україні зменшилась кількість вимушених переселенців ... [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.foundation101.org/news/20170301>.

хисту прав людини ВПО в Україні», що проводиться в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки. Проект спрямований на реалізацію заходів з удосконалення нормативно-правової бази стосовно ВПО, імплементації стандартів щодо їх захисту та відповідних процедур, сприяння доступу цієї категорії громадян до психологічної, медичної, соціальної та правової допомоги, підвищення рівня їх обізнаності про свої права, а також підтримку ініціатив щодо інтеграції та підвищення спроможності ВПО на рівні територіальних громад як базової основи місцевого самоврядування.

Серед національних партнерів проекту – Міністерство соціальної політики, Державна міграційна служба, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство юстиції України, інші органи виконавчої влади, Координаційний центр з надання безоплатної правової допомоги, громадські організації та місцеві органи влади.

Як уже зазначалося вище, ВПО стикаються з багатьма труднощами в реалізації їхніх законодавчо закріплених прав. Важливим інструментом для вирішення проблемних питань (через надання кваліфікованої правової допомоги), з якими стикаються переселенці, є інститут безоплатної правової допомоги, що вже на серйозному рівні зарекомендував себе у сфері надання правових послуг у нашій державі. Право на безоплатну правову допомогу – це гарантована Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну та вторинну правову допомогу. При реалізації права на безоплатну правову допомогу не допускається застосування привілеїв чи обмежень до осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Надання безоплатної вторинної правової допомоги здійснюють регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Згідно з ст.1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», правова допомога – це надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захист цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення. Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг, як надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень з правових питань;

складання заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг, як захист; здійснення представництва інтересів осіб в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру<sup>1</sup>.

На офіційному сайті Координаційного центру з надання правової допомоги наведено статистику звернень ВПО за наданням безоплатної правової допомоги протягом 01 липня 2015 року – 31 грудня 2016 року. Так, в цілому надійшло 2097 звернень від ВПО. Найбільшу кількість звернень становлять питання соціального забезпечення (353), сімейного права (158), спадкового права (81), трудового права (71), житлового права (63) та інших прав громадян<sup>2</sup>.

Враховуючи таку значну кількість ВПО, що потребують надання кваліфікованої правової допомоги, 5 січня 2017 року набрали чинності зміни до законодавства щодо надання безоплатної правової допомоги, згідно з якими суб'єктами права безоплатної вторинної правової допомоги стали також вимушені переселенці та особи, які звернулися за отриманням довідки ВПО. Практично це означає, що у разі потреби у роз'ясненні або виникненні складнощів у реалізації прав ВПО, закріплених у профільному Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» або інших законодавчих актах, ця категорія осіб може звертатися за допомогою до найближчого бюро правової допомоги або місцевого центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги. За даними Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Закарпатській області, за період 2017 року до місцевих центрів звернулося 46 ВПО.

Аналіз звернень до регіональних та місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, а також до бюро правової допомоги, що діють по всій території України, свідчить про те, що головними проблемами ВПО в Україні залишаються питання щодо припинення або відмови у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. Крім цього, значна кількість переселенців ще звертаються за

<sup>1</sup> Закон України від 02.06.11. № 3460-VI «Про безоплатну правову допомогу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17.

<sup>2</sup> Статистика звернень внутрішньо переміщених осіб за наданням безоплатної правової допомоги протягом 01 липня 2015 року – 31 грудня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: legalaid.gov.ua/.

юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ІПН, документи про освіту, правовстановлюючі документи на майно), отримання довідки ВПО, отримання субсидій. Серйозним викликом для ВПО є питання працевлаштування та пошук житла.

Основним нормативно-правовим актом у сфері регулювання прав і свобод ВПО є Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Цей Закон відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів ВПО<sup>1</sup>. Поряд з цим, залишається низка проблем у його правозастосуванні. До прикладу, в частині відсутності чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що, в свою чергу, ставало перешкодою при взятті на облік ВПО дитини при розірванні ВПО трудових відносин з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях. Через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин<sup>2</sup>.

За законодавством України **довідка про взяття на облік ВПО** (далі – довідка) є документом, який підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік ВПО.

Право на отримання довідки має повнолітня/неповнолітня (вік 14–18 років) особа, яка звертається особисто; малолітня особа (вік до 14 років) – через законного представника (у визначених випадках представник органу опіки та піклування); недієздатна особа / особа, дієздатність якої обмежена, – через законного представника; особи, які відбували (відбувають) покарання у місцях позбавлення волі та мали (мають) зареєстроване місце проживання на відповідній території; військовослужбовці (крім строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу), які проходили військову службу та мали зареєстроване місце проживання на відповідній території.

Уповноваженим на видачу довідки органом є структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних

---

<sup>1</sup> Закон України від 20.10.14 № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

<sup>2</sup> Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання; працівники житлово-експлуатаційних організацій або уповноважених осіб, визначених виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням з уповноваженим органом.

Документами, які необхідно надати уповноваженому органу, є заява про взяття на облік ВПО встановленої форми<sup>1</sup>; документ, що посвідчує особу заявника та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини; докази, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, на день виникнення обставин, що спричинили внутрішнє переміщення (у випадку відсутності в документі, що посвідчує особу, відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення), наприклад, документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно, довідка з місця навчання тощо.

Довідка видається безоплатно у день звернення до уповноваженого органу з відповідною заявою. У випадку, коли до уповноваженого органу не було надано документ з реєстрацією місця проживання на тимчасово окупованій території або території проведення антитерористичної операції, уповноважений орган зобов'язаний розглянути заяву протягом 15 робочих днів та прийняти рішення про видачу довідки або відмову в її видачі. Довідка діє безстроково, крім випадків, коли така довідка скасовується відповідно до закону.

Підставами для відмови у видачі довідки є: відсутні обставини, що спричинили внутрішнє переміщення; у державних органів наявні відомості про подання завідомо неправдивих відомостей для отримання довідки; заявник втратив документи, що посвідчують його особу, до їх відновлення; у заявника немає відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, та відсутні докази, що підтверджують факт проживання на відповідній території; докази, надані заявником для підтвердження факту проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, не доводять факту проживання заявника на зазначеній території.

<sup>1</sup> Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2016 № 1610 «Про затвердження форми Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0089-17

Підставами для скасування довідки є: особа подала заяву про відмову від довідки; скоїла злочин: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину; терористичний акт тощо; повернулася до покинутого місця постійного проживання; виїхала на постійне місце проживання за кордон; подала завідомо недостовірні відомості. Особа має право звернутися із заявою повторно, якщо у неї з'явилися підстави для взяття на облік як ВПО або усунуті підстави для відмови у видачі довідки, чи оскаржити рішення про відмову у видачі довідки до суду.

На жаль, у 2016 році виникла ганебна практика ігнорування органами влади положення Закону про безстроковість дії довідки ВПО, що призводило до неможливості реалізації прав ВПО, наприклад, отримання соціальних виплат, реалізації інших прав та гарантій. Так, працівники Державної міграційної служби (далі – ДМС) після набрання чинності вказаним законом припинили проставляти штампи про реєстрацію місця проживання на довідках ВПО, оскільки втратили ці повноваження відповідно до закону. В той же час, органи соціального захисту населення нерідко розглядали довідку ВПО без відмітки органу міграційної служби як недійсну, керуючись підзаконними актами (постановами Уряду № 509 и № 505)<sup>1</sup>, які протягом значного часу залишались 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. В січні 2016 року Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) направило структурним підрозділам лист з питань соціального захисту населення із вказівкою про те, що постанови Кабінету Міністрів України щодо обліку ВПО та надання їм адресної щомісячної допомоги (№№ 505 та

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10. 2014 року № 509. «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/ed20160611>.

Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 року № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

509 від 01 жовтня 2014 року) повинні застосовуватися без змін, що були внесені до закону<sup>1</sup>.

Практика невиконання закону в частині безстроковості дії довідки ВПО в окремих випадках зустрічалася впродовж всього року та припинились після внесення відповідних змін до постанов Уряду<sup>2</sup>.

13 січня 2016 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО» № 921-VIII, основною метою якого стало посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку. Основні зміни, які були внесені до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»:

1. На облік ВПО можуть бути взяті іноземці та особи без громадянства.
2. Довідка ВПО діє безстроково і дійсна з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби.
3. Для тих, хто проживав в зоні АТО чи на тимчасово окупованій території і не мав там постійної реєстрації місця проживання, відтепер встати на облік ВПО можна шляхом доведення факту проживання на цих територіях шляхом 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.
4. Деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання.
5. 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.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» передбачено облік ВПО та створення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО (далі – ЄІБД). Визначення порядку її створення, ведення та доступу

<sup>1</sup> Облік ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/.../Prava-VPO-Pravo-na-zahyst.docx>

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03 2016 року № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>

покладено на Уряд України. З 1 серпня 2016 року у тестовому режимі<sup>1</sup> було запущено Єдину інформаційну базу даних про ВПО<sup>2</sup>. На початку вересня 2016 року Міністр соціальної політики України під час спілкування з представниками засобів масової інформації зазначив, що ЄІБД запрацює з 1 жовтня 2016 року у повноцінному режимі<sup>3</sup>.

А вже 22 вересня 2016 року Кабінет Міністрів України постановою №646 затвердив Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО. Порядок загалом відповідає меті створення та ведення реєстру, ним передбачений частковий доступ до даних ЄІБД для волонтерських, неурядових та інших організацій, які надають допомогу ВПО<sup>4</sup>. Порядком також передбачено, що до ЄІБД мають включатися дані про вразливість та потреби ВПО (у тому числі про наявність інвалідності, медичних, освітніх, та інших потреб у ВПО).

Не менш актуальним та болючим для переселенців є питання **отримання пенсій, соціальних виплат та державної допомоги**, які напряду пов'язані з питанням видачі довідок ВПО, оскільки призначення та продовження виплати пенсій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються за місцем перебування ВПО на обліку, що підтверджується саме такою довідкою.

У районі свого проживання ВПО необхідно звернутися із відповідною заявою, залежно від призначення пенсії або соціальних виплат, до: структурного підрозділу з питань соціального захисту населення; територіального органу Пенсійного фонду України; робочих органів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та про-

---

<sup>1</sup> Єдина база ВПО: ми чекали, чекали і... Донбас СОС - Донбасс SOS [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [donbasssos.org/baza22092016/](http://donbasssos.org/baza22092016/).

<sup>2</sup> За інформацією, розміщеною на офіційному сайті Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249225479&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249225479&cat_id=244277212)

<sup>3</sup> За повідомленням УКРІНФОРМ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2080460-edina-baza-pereselencivpovnocinnozapracue-z-zovtna-reva.html>

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.16 № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>



фесійних захворювань; центрів зайнятості. До заяви необхідно додати копію довідки ВПО та пред'явити оригінал такої довідки.

Пенсії та соціальні виплати здійснюються виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України». Для цього необхідно відкрити у відповідному відділенні банку за місцем свого проживання банківський рахунок. Платіжна картка випускається із зазначенням на ній графічної та електронної інформації про власника та його електронного цифрового підпису. Для одержувачів пенсій така картка одночасно є пенсійним посвідченням. З дня відкриття рахунку необхідно здійснювати проходження фізичної ідентифікації клієнта в установах публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України»: перші 2 рази – кожні 6 місяців; у подальшому – кожні 12 місяців; для пенсіонерів – кожні 3 місяці (до отримання ними в установленому порядку платіжної картки, яка одночасно є пенсійним посвідченням).

Протягом 15 робочих днів з дня подання відповідної заяви на виплату представник структурного підрозділу з питань соціального захисту населення повинен здійснити перевірку достовірності зазначеної в заяві ВПО інформації про фактичне місце проживання/перебування. За результатами проведення перевірки складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, який підписується всіма повнолітніми ВПО, а також представниками структурного підрозділу з питань соціального захисту населення. У разі відсутності ВПО вдома, отримавши відповідне письмове повідомлення, необхідно протягом 3 робочих днів з'явитися до відповідного структурного підрозділу з питань соціального захисту населення.

Важливо вказувати достовірну інформацію при поданні відповідних заяв. У разі зміни фактичного місця проживання/перебування повідомляти про це у 10-денний строк структурний підрозділ з питань соціального захисту населення за новим фактичним місцем проживання/перебування. У разі планування відсутності за місцем проживання понад 60 днів звернутися з відповідною письмовою заявою за місцем проживання до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення.

16 лютого 2016 року Міністерством соціальної політики України було видано лист № 672/0/10-16/081 «Про посилення контролю за виплатами»<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Лист Міністерства соціальної політики України від 16.12.2016 № 672/0/10-16/081 «Про посилення контролю за виплатами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/8pXtrs> <https://hromadskieradio.org/.../minsocpolityky-pererahuyedopomogu-pereselencyam>

в якому надано доручення управлінням праці і соціального захисту населення посилити контроль за процедурою взяття на облік ВПО.

Відповідно до інформації, яка поширювалась інформаційним простором у різних регіонах України, органи соціального захисту населення на підставі зазначених вище списків почали вилучати ВПО із бази даних ВПО без попередження та письмового рішення з обґрунтуванням підстав такого вилучення.

У зв'язку з ініціативою скасування довідок, переміщеним особам були призупинені всі соціальні виплати та пенсії, які, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року №637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції», безпосередньо залежать від чинності в особи довідки про взяття її на облік ВПО<sup>1</sup>.

Такі дії Мінсоцполітики призвели до значного погіршення умов життя тих ВПО, дія довідок яких та виплати яким були призупинені. Особливо постраждали від таких дій найбільш вразливі категорії ВПО, а саме пенсіонери та ті, хто виживає лише за рахунок отримання соціальних допомог, особи з інвалідністю та обмеженими можливостями.

14 березня 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою внесено зміни до трьох інших урядових актів щодо порядку взяття на облік ВПО та порядку отримання ними соціальних виплат (акт набрав чинності 18 березня 2016 року)<sup>2</sup>.

Основні положення змін:

- як місце проживання при взятті на облік ВПО не можуть вказувати адреси органів державної влади, місцевого самоврядування, тобто управлінь праці і соціального захисту населення, відділів/управлінь ДМС, райдержадміністрацій, виконкомів місцевих рад тощо; юридичних осіб публічного права, їх підрозділів та будь-яких інших приміщень, за якими переміщені особи фактично не проживають;

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 №637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-p

<sup>2</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2016 № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-p

- органи соціального захисту отримали змогу на підставі статті 12 Закону "знімати з обліку" ВПО на підставі інформації Міністерства внутрішніх справ, ДМС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін). Це положення не відповідає Закону України "Про забезпечення прав і свобод ВПО", який встановлює виключний перелік підстав для скасування довідки та визначає конкретні шляхи отримання інформації, на підставі якої рішення про скасування довідки ВПО може бути прийняте;
- з 01 липня 2016 року всім ВПО виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальних допомог має здійснюватися тільки через ПАТ "Державний ощадний банк України" (далі – Ощадбанк). Це положення є дискримінаційним щодо ВПО, оскільки суттєво обмежує їх у виборі способу та місця отримання коштів;
- з 1 серпня 2016 року ВПО-пенсіонерам видаються банківські картки посиленого ступеня захисту, які одночасно є їхніми пенсійними посвідченнями;
- пенсіонери ВПО зобов'язані проходити фізичну ідентифікацію у відділеннях Ощадбанку. Після отримання банківської картки із посиленням захистом ВПО перші два рази особа зобов'язана проходити ідентифікацію раз на півроку, а іншим разом – раз на рік;
- якщо особа не з'явилась в Ощадбанку для фізичної ідентифікації у визначений термін, то операції за її рахунком будуть зупинені Ощадбанком до моменту звернення ВПО;
- Пенсійний фонд України до 15 квітня 2016 року зобов'язаний розробити та погодити з Мінсоцполітики порядок випуску банківських карток для ВПО, які одночасно будуть їхніми пенсійними посвідченнями. Порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням, було затверджено постановою Пенсійного фонду України від 08 квітня 2016 року № 7-11;
- Мінфін отримав доступ до інформації про зарахування сум пенсій та грошової допомоги на поточні рахунки та про їх закриття від всіх банків, які обслуговують пенсіонерів (не тільки ВПО, а всіх пенсіонерів без винятку).

<sup>1</sup> Постанова правління Пенсійного фонду України від 08.04.16. №7-1 «Порядок обліку, зберігання, оформлення та видачі пенсійних посвідчень в Пенсійному фонді України та його органах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0633-16/paran21#n21>

Черговим нормативно-правовим актом в регулюванні доступу ВПО до соціального та пенсійного забезпечення стало прийняття 8 червня 2016 року Урядом України постанови № 365 "Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО".

Цією постановою затверджені Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування<sup>1</sup>.

Відповідно до постанови умовою призначення всіх соціальних виплат переміщеним особам є проходження перевірки місця фактичного проживання/перебування особи. Відсутність особи за вказаним нею місцем проживання тягне за собою прийняття рішення про відмову в призначенні виплат. Відновлення виплат можливе не раніше, ніж через 2 місяці, а у випадку скасування довідки не раніше, ніж через 6 місяців.

Ще одним з найбільш актуальних питань, з якими звертаються до центрів з надання безоплатної правової допомоги, є питання **оформлення та відновлення паспорта громадянина України**. ВПО, а також особа, що продовжує проживати на тимчасово окупованій території чи території проведення АТО, для оформлення паспорта має право звернутися до будь-якого територіального відділу Державної міграційної служби України за місцем свого фактичного знаходження.

Документами, які необхідно надати внутрішньо переміщеній особі: заява про видачу паспорта; свідоцтво про народження; дві фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см; платіжний документ з відміткою банку про сплату державного мита або копію документа про звільнення від сплати державного мита; довідку про реєстрацію особи громадянином України або свідоцтво про належність до громадянства України, а в необхідних випадках – інші документи (за необхідності); копії паспортів батьків або одного з них (якщо особа отримує паспорт вперше); паспорт громадянина України для виїзду за кордон – для громадян України, які постійно проживали за кордоном, після повернення їх на проживання в Україну; посвідчення про взяття на облік бездомних осіб, видане відповідним центром обліку бездомних осіб (для бездомних осіб).

На жаль, багато наших співвітчизників, що потрапили у складні життєві обставини через ведення військових дій в зоні АТО, стикаються з про-

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.16 № 365 « Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам » [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-p)

блемою відновлення паспорта у разі його викрадення або втрати. Для вирішення цих питань необхідно надати такі документи: 1) заяву про втрату або викрадення паспорта; 2) дві (три – у разі одержання втраченого паспорта в іншому територіальному підрозділі) фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см; 3) платіжний документ з відміткою банку про сплату державного мита або копію документа про звільнення від сплати державного мита; 4) копію документа, що підтверджує звернення особи до органів внутрішніх справ про викрадення паспорта (пред'являє за наявності).

До видачі паспорта територіальний підрозділ на підставі заяви видає громадянину тимчасове посвідчення, що підтверджує особу громадянина України і виконує функцію паспорта до відновлення такого. Для оформлення тимчасового посвідчення особа подає: одну фотокартку розміром 3,5 x 4,5 см; документ, що посвідчує особу, яка втратила паспорт. У разі відсутності будь-якого документа, що посвідчує особу, яка втратила паспорт, у тимчасовому посвідченні вчиняється запис «Оформлено без документа, що посвідчує особу заявника». Тимчасове посвідчення оформлюється протягом 3 робочих днів з дня надходження заяви про його видачу та діє протягом місяця (керівник територіального підрозділу може продовжити його дію не більше, ніж на місяць у разі не закінчення в місячний строк провадження у справі про втрату паспорта). Вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки після досягнення громадянином 25- і 45-річного віку проводиться у день звернення особи. Оформлення і видача паспорта громадянина України після досягнення 16-річного віку та обмін паспорта здійснюються у десятиденний строк. Обмін, оформлення і видача паспорта громадянина України замість утраченого, викраденого або зіпсованого здійснюються у місячний строк за умови пред'явлення документів, які були підставою для видачі попереднього паспорта громадянина України чи їх копій.

Видача вперше паспорта громадянина України у формі картки особи, яка досягла 14-річного віку, здійснюється не пізніше, ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його отримання.

Ще одним напрямом роботи з надання правової допомоги ВПО, що здійснюється місцевими центрами надання безоплатної правової допомоги спільно з Головним територіальним управлінням юстиції у Закарпатській області є **встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території України.**

Факт народження на тимчасово окупованій території України встановлюється шляхом звернення із заявою про встановлення відповідно-

го факту до будь-якого суду за межами такої території України, незалежно від місця проживання заявника; факт смерті на зазначеній території – до суду згідно з визначеною підсудністю за зареєстрованим місцем проживання заявника за межами такої території України.

Право подати заяву про встановлення факту народження на тимчасово окупованій території мають батьки, родичі, їхні представники або інші законні представники дитини, а заяву про встановлення факту смерті на тимчасово окупованій території – родичі померлого або їхні представники.

Заява про встановлення факту народження/смерті на тимчасово окупованій території, має містити: який факт заявник просить встановити та з якою метою; причини неможливості одержання або відновлення документів, що посвідчують цей факт; докази, що підтверджують факт. Крім заяви подаються докази, що підтверджують викладені в заяві обставини (письмові показання свідків, у тому числі особи, яка приймала пологи; довідка лікаря (у випадку наявності); речові докази, зокрема звуко- і відеозаписи; висновки експертів тощо); довідка про неможливість отримання свідоцтва в інший спосіб (видається органом реєстрації актів цивільного стану у день звернення) та квитанція про сплату судового збору.

За подання до суду заяви про встановлення факту народження/смерті на тимчасово окупованій території заявнику необхідно сплатити судовий збір за ставкою 0,2 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (Закон України «Про судовий збір»). За подання заяви про встановлення факту смерті особи, яка загинула або пропала безвісти в районах проведення воєнних дій або антитерористичних операцій, заявники звільнені від сплати судового збору.

Справи про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України розглядаються невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду. Виконання судового рішення. У рішенні про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, зокрема, мають бути зазначені встановлені судом дані про стать дитини, дату і місце її народження, інформація про її батьків. Рішення суду щодо такої категорії справ підлягає негайному виконанню. 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 народження або смерті особи. За видачу свідоцтва про народження або смерть органом реєстрації актів цивільного стану плата не стягується. Рішення у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України може бути оскаржене в загальному порядку. Оскарження рішення не зупиняє його виконання.

### **3.5. Проблеми міграційної політики в Україні та адміністративно-правове регулювання соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам<sup>1</sup>**

Демократизація суспільства, активізація участі в міжнародних міграційних процесах, виконання Європейської конвенції про громадянство та інші суттєві чинники визначили важливу роль України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. На сучасному етапі розвитку української державності розкрилися нові можливості міграційного права в урегулюванні міграційно-правових відносин, так як українська держава є учасницею міжнародного переміщення осіб, які протягом останнього десятиріччя значно активізувалися. Причиною цього є воєнні конфлікти, загострення у деяких державах міжетнічних відносин, повернення на батьківщину окремих етнічних груп, визнання на конституційному рівні права на свободу пересування, вільний вибір місця проживання тощо.

У зв'язку з наведеним, продовження глобальної реформи в роботі Державної міграційної служби, зокрема у сфері документування, подальше удосконалення законодавства, розвиток співпраці із центрами надання адміністративних послуг та впровадження новітніх технологій – це основні завдання, над якими працює міграційна служба держави, але головний пріоритет – дотримання прав людини та підвищення рівня задоволення громадян процесами, які здійснює міграційна служба.

Ми живемо у часи підвищеної людської мобільності, спричиненої як численними конфліктами, так і економічними чинниками. Кількість людей у русі, ймовірно, зараз є найбільшою за всю історію. Нарахову-

<sup>1</sup> **Тимчак В.В.**, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ»;

**Трачук П.А.**, к.ю.н., професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ».

ється близько одного мільярда мігрантів із загального числа жителів планети у сім мільярдів. Чверть мільярда – це міжнародні мігранти, ще три чверті – внутрішні мігранти, які перемішуються всередині своїх країн. Зараз ми маємо найбільшу кількість вимушених мігрантів з часів Другої світової війни – близько 65 мільйонів осіб були змушені залишити свої домівки через низку конфліктів по всьому світу.

Міграції не можна запобігти або зупинити її. Єдине, що мають робити уряди, – це управляти міграцією так, щоб вона приносила користь суспільству та мігрантам. У контексті України ми вважаємо, що зараз хороший час для того, щоб подумати про те, як включити міграцію до програми дій із розвитку. У світі існує низка принципів та інноваційних механізмів із залучення людського соціального та фінансового капіталу мігрантів, і Україна може скористатися ними. Ключові кроки – це розбудова середовища із взаємною довірою між українським урядом, фінансовим сектором і мігрантами та поліпшення відповідних правових і фінансових норм для того, щоб створити сприятливі умови для повернення та вкладення фінансових ресурсів мігрантів в Україні. Також потрібно звернути увагу на інтеграцію мігрантів із інших країн в Україні, оскільки вони можуть привнести свої знання та навички і допомогти розвивати країну, якщо матимуть умови для цього.

На сьогодні Державна міграційна служба плідно співпрацює із Міжнародною організацією з міграції, яка продовжує надавати допомогу населенню та уряду України в реагуванні на цілу низку викликів, пов'язаних із міграцією. Тривають програми гуманітарної допомоги, спрямовані на найбільш незахищене населення, що постраждало від конфлікту на сході. Довготривалий конфлікт на сході та соціально-економічна нестабільність в Україні призвела до зростання уразливості населення до ризиків торгівлі людьми, тому Міжнародна організація з міграції докладає зусилля для протидії сучасному рабству через ідентифікацію та реінтеграцію постраждалих, компаній із запобігання торгівлі людьми, а також через тісну співпрацю з українськими правоохоронними органами та Міністерством соціальної політики.

МОМ вживає термін «неврегульована міграція» для означення цього явища, так як ми відстоюємо принцип, за яким людина не може бути «нелегальною». Отже загалом можна сказати, що ситуація з неврегульованою міграцією іноземних громадян до України та через неї знаходиться під контролем. Кількість мігрантів, яких було затримано за незаконний перетин кордону, а також кількість мігрантів, затриманих



всередині країни ніяк не може вважатися загрозовою, особливо у порівнянні із ситуацією в ЄС.

Державна міграційна служба завжди була відкритою з питань доступу до пунктів тимчасового перебування іноземців для МОМ та її партнерів – міжнародних організацій, іноземних дипломатичних місій, представників громадського суспільства та юристів. Такі візити було формалізовано у рамках так званого моніторингового механізму. Спираючись на цей моніторинг, можна стверджувати, що загалом умови утримання відповідають міжнародним стандартам у тому, що стосується кількості розміщених у приміщенні, чистоти, наявності медичного догляду та психологічної допомоги, навчання для дітей тощо. Тим не менше, ще можуть бути поліпшено харчування, надання юридичної допомоги, а також повної та зрозумілої інформації про правові опції для мігрантів після того, як закінчиться максимальний термін їх тримання. Якісний переклад на всіх етапах затримання та процесу повернення досі лишається проблемою та однозначно має бути покращений через своєчасне надання мігрантам кваліфікованих послуг перекладача, особливо після затримання та під час судових засідань.

Необхідно відзначити, що під час незалежності до українського законодавства було внесено низку змін, спрямованих на захист прав людини у сфері міграції. Підготовлено близько 50 правових актів, включно з Концепцією державної міграційної політики, Законом «Про прикордонний контроль», Законом «Про протидію торгівлі людьми» тощо. Що стосується останніх подій у сфері законодавства щодо міграції, то Міністерство соціальної політики – Національний координатор у сфері протидії торгівлі людьми в Україні – у співпраці з усіма залученими державними службами взяло на себе завдання з підготовки всеохоплюючого проекту змін до Закону «Про протидію торгівлі людьми» та пов'язаних з цим нормативних актів. Їх ухвалення у Верховній Раді України упорядкує українське законодавство у сфері протидії торгівлі людьми та приведе його у відповідність до міжнародних норм.

Україна спільно з міжнародними організаціями завжди виступала за законодавче запровадження альтернатив триманню мігрантів у закритих закладах, а також за регулярний юридичний перегляд рішень про затримання. Зокрема, це стосується змін у Кодексі про адміністративні правопорушення в Україні, які набули чинності в червні 2016 року та спрямовані на поліпшення судового захисту іноземних громадян та осіб без громадянства.

Нововведення започаткували альтернативу затримання з метою примусового видворення іноземних громадян або осіб без громадянства у формі взяття на поруки чи внесення застави. Науковці і практики сподіваються, що невдовзі буде прийнято необхідні підзаконні нормативні акти, які встановлюють регуляторні механізми для належного застосування альтернатив затриманню нерегульованих мігрантів, а також що регулярний судовий перегляд забезпечить звільнення від затримання тих нерегульованих мігрантів, чиє видворення виявиться неможливим.

Ще одне сподівання на прийняття Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, яка була підготовлена за допомогою МОМ і представлена ще у травні 2015 року. Що стосується законодавства у сфері трудової міграції, є необхідність подальшого розвитку підзаконних нормативних актів, планів дій та програм з метою поліпшення захисту прав українських трудових мігрантів, а також необхідність включення міграції до програм дій з розвитку України.

Впродовж останніх років Україна зіткнулася з численним внутрішнім переміщенням, що призвело до реєстрації значної кількості ВПО в менш ніж трирічний період. 15 квітня 2014 року був прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території»<sup>1</sup>, крім того була прийнята низка підзаконних актів, що регулюють питання тимчасового розміщення та допомоги громадянам, які є ВПО, зокрема це Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік ВПО»<sup>2</sup>, Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»<sup>3</sup>, Постанова Кабінету Міністрів України 08 червня 2016 року № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО»<sup>4</sup>.

Аналізуючи ситуацію з ВПО, їх облаштуванням та адаптацією, необхідно відзначити, що із початку кризи надана допомога понад 130ти-

<sup>1</sup> Офіційний вісник України від 13.01.2017р. № 4, С. 517, стаття 148, код акту 84516/ 2017

<sup>2</sup> Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання; автореф. дис.... к. ю. н., – 12.00.07/ К.А. Фуглевич // Національний університет «Одеська юридична академія» – Одеса, 2015. – 23с

<sup>3</sup> Офіційний вісник України від 01.08. 2003р. № 29, С. 52, стаття 1435, код акту 25782/ 2003. – С.22.

<sup>4</sup> Таможній О.В. Адміністративні послуги муніципальних організацій: дис....к. ю. н.: 12.00.07/ О.В.Таможній. – Ірпінь, 2015. – С.13.

сячам найуразливіших ВПО та людям, що постраждали від конфлікту, 24 областей України.

Згідно з Порядком № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», який визначає механізм надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Грошова допомога призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів у розмірах, визначених законодавством.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 "Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО" затверджено Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО. Цей Порядок визначає механізм призначення (відновлення) ВПО виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг (далі – соціальні виплати) за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування, який визначає механізм здійснення контролю за проведенням виплати ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування, незалежно від факту реєстрації місця проживання/перебування, пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), 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 державного соціального страхування.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року №1045 «Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів»<sup>1</sup> діти, зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, до закінчення навчання у вищому навчальному закладі, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, мають право на призначення соціальної стипендії.

<sup>1</sup> Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року №1045 «Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-2016-%D0%BF>

Якщо коротко охарактеризувати порядок призначення щомісячної адресної допомоги, то слід наголосити на тому, що подання внутрішньо переміщеною особою заяви для отримання щомісячної адресної допомоги здійснюється до управління соціального захисту населення на території, де зазначена особа перебуває на обліку за місцем її фактичного проживання/перебування, незалежно від факту реєстрації місця проживання/перебування або до уповноваженого банку (публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України»), який відкриває та обслуговує поточні рахунки, на які зараховується грошова допомога, а також приймає документи, необхідні для призначення грошової допомоги у разі відкриття поточного рахунка (у тому числі у разі призначення грошової допомоги на наступний шестимісячний строк, якщо виплата грошової допомоги раніше не здійснювалася через установи уповноваженого банку).

Управління соціального захисту населення забезпечує проведення перевірки достовірності зазначеної в заяві інформації про фактичне місце проживання/перебування ВПО та складення акту обстеження матеріально-побутових умов сім'ї за результатами проведення перевірки, протягом 15 робочих днів з дня отримання відповідної заяви.

Згідно з нормами законодавства, підставами відмови у призначенні (відновленні) грошової допомоги є:

- будь-хто з членів сім'ї має у власності житлове приміщення, розташоване в регіонах, інших ніж тимчасово окупована територія України, районах проведення антитерористичної операції та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення;
- будь-хто з членів сім'ї має на депозитному банківському рахунку кошти у сумі, що перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб;
- у разі відсутності заявника за фактичним місцем проживання/перебування, зазначеним у заяві про призначення (відновлення) соціальної виплати;
- особам працездатного віку, яким грошова допомога була припинена у зв'язку з відсутністю працевлаштування. Допомога може бути поновлена у разі, якщо ВПО працездатного віку працевлаштується протягом місяця з місяця припинення її виплати.

Контроль за проведенням соціальних виплат ВПО здійснюють управління соціального захисту населення шляхом відвідування не рідше, ніж один раз на шість місяців фактичного місця проживання/пере-

бування внутрішньо переміщеної особи, про що складається акт обстеження матеріально-побутових умов.

Рішення комісії про відмову у призначенні (відновленні) щомісячної адресної допомоги може бути оскаржене у судовому порядку.

К.А. Фуглевич стверджує, що соціальні послуги безпосередньо вирішують ту чи іншу життєву проблему, пов'язану з недостатнім матеріальним забезпеченням, відсутністю можливості вживати заходів щодо саможбереження, догляду тощо. Адміністративні ж послуги хоча й можуть перебувати в площині предмета соціальної послуги, все ж не задовольняють (реалізують) їх безпосередньо, а забезпечують відповідні організаційно-правові передумови для такого задоволення (реалізації)<sup>1</sup>.

О.В. Таможній зауважував, що суб'єктом надання соціальних послуг можуть бути не лише державні, а й приватні суб'єкти – благодійні фонди, громадські організації тощо (що відповідає ст. 7, 12 Закону України “Про соціальні послуги”<sup>2</sup> 2003 р.). І навіть якщо ми маємо на увазі державні органи, то вони при цьому не здійснюють владних управлінських функцій<sup>3</sup>.

Варто відмежовувати власне соціальні послуги та соціальні послуги як різновид адміністративних, які пов'язані зі здійсненням особами конституційних соціальних прав. Поділяючи цю позицію, слід віднести постановлення ВПО на облік до адміністративних соціальних послуг, що створюють умови для “запуску” механізму гарантування прав і свобод осіб, зокрема і тих, які вимушені мігрувати усередині країни. Із цього також випливає питання щодо належного суб'єкта проведення відповідного обліку. Законодавчо встановлено, що суб'єктом надання такої послуги є Міністерство соціальної політики через місцеві органи виконавчої влади (структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій) чи органи місцевого самоврядування (виконавчі органи міських, районних у містах рад, у разі їх утворення). Постанова “Про облік ВПО” до того ж передбачає, що ця процедура може здійснюватися в місцях проживання ВПО

---

<sup>1</sup> Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання; автореф. дис.... к. ю. н., – 12.00.07/ К.А. Фуглевич // Національний університет «Одеська юридична академія» – Одеса, 2015. – 23 с.

<sup>2</sup> Закон України “Про соціальні послуги” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>

<sup>3</sup> Таможній О.В. Адміністративні послуги муніципальних організацій: дис....к. ю. н.: 12.00.07/ О.В.Таможній. – Ірпінь, 2015. – С. 103.

працівниками житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженими особами, визначеними виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням з уповноваженим органом. А за результатами проведеної роботи вони повинні подавати йому щотижневий звіт. Тож ця публічна послуга за суб'єктами її надання може бути віднесена як до державної, так і до муніципальної (громадської)<sup>1</sup>.

Отже, чинні нормативно – правові акти та стандарти щодо захисту прав і свобод ВПО та законодавство України дають змогу для організації ефективних та дійових програм, спрямованих на соціальну підтримку та правовий захист внутрішньо переміщених осіб.

Якщо в цьому контексті аналізувати проблеми застосування обмежень прав людини, необхідно відмітити, що на основі узагальнення досягнень сучасної доктрини та судової практики у галузі прав людини сформульовано основні конституційні критерії обмеження прав людини й основоположних свобод. При здійсненні прав й основоположних свобод часто виникає проблема визначення меж правомірної поведінки особи. При цьому можливі різноманітні варіанти здійснення прав й основоположних свобод, які виходять, власне, за межі їх обсягу:

- при такій реалізації порушуються права і законні інтереси інших осіб;
- має місце утискання та перешкоджання у здійсненні прав і законних інтересів інших осіб, в тому числі зв'язаних із міграційними процесами;
- порушується правопорядок, публічний порядок загалом;
- виникає дилема між особистими та корпоративними інтересами тощо.

З іншого боку, боротьба із тероризмом, маргінальними політичними рухами, несумісними із конституційним ладом, напливом мігрантів та біженців, злочинністю, діяльність держави із запобігання правопорушень та вжиття інших профілактичних заходів з метою забезпечення благополуччя в суспільстві також породжує проблему обмеження прав людини й основоположних свобод. Визначення правових критеріїв обмеження свободи індивіда призводить до проблеми співвідношення приватних і публічних інтересів, з'ясування природи свободи індивіда, співвідношення між лібералізмом та протекціонізмом у політиці держави.

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

Обмеження свободи індивіда також зачіпає питання законодавчого регулювання, зокрема у сфері законодавства про воєнний і надзвичайний стан, міграційного права, оперативно-розшукової діяльності тощо. У сфері адміністративної практики виникають питання щодо функціонування відповідних адміністративних режимів, які засновані на забезпеченні публічного порядку та запобіганні правопорушень. Спірні питання щодо визначення правових критеріїв обмеження прав людини й основоположних свобод, таким чином, стають предметом судового розгляду.

Гарантією прав людини й основоположних свобод є правовий порядок у суспільстві. Основою такого правового порядку є забезпечення свободи індивіда. Свобода індивіда тлумачиться багатоаспектно. Здатність індивіда реалізувати можливості свого розвитку безпосередньо залежить від його поваги до аналогічних можливостей та прав інших осіб. При цьому індивід вільний у виборі варіанта своєї поведінки. Однак такий вибір обмежений, оскільки поведінка повинна відповідати правовим критеріям. Інакше інтереси індивіда не будуть забезпечені правовими засобами, а у випадку порушення ним норм права – переслідуватися державою на законних підставах. Таким чином, зворотною стороною медалі гарантій основних прав і свобод є критерії обмеження основних прав.

Відповідно до принципу зв'язаності держави правом сутність обмежень основних прав полягає у забезпеченні легітимного втручання держави у приватну автономію індивіда з метою забезпечення загального блага. Саме критерії обмеження основних прав свідчать про те, що сучасна концепція основних прав і свобод не може тлумачитися в межах вузьких рамок лібералізму.

Принцип зв'язаності правом визначає, що основні права можуть бути обмежені обґрунтовано, виключно на засадах із додержанням пропорційності. Такі обмеження повинні переслідувати легітимну мету. Якщо розглядати ці критерії, до них відносяться законність; легітимність; зміст критеріїв обмежень, а саме суспільна необхідність, національна безпека, громадський порядок і безпека, права і свободи інших людей, моральність населення, неупередженість і незалежність правосуддя; пропорційність (сумірність) обмеження основних прав, а саме адекватність засобів поставленій меті, неприпустимість надмірних обмежень, неприпустимість сваволі, заборона формалізму; вичерпний характер переліку підстав для обмеження основних прав.

А. Колодій та А. Олійник розглядають гарантії основних прав і свобод у контексті конституційного механізму їх забезпечення<sup>1</sup>, а саме конституційні норми, власне основні права і свободи, обов'язки, юридична діяльність, законність і правосвідомість, стадії реалізації конкретного основного права. Умовами забезпечення належних гарантій основних прав автори розглядають: наявність Основного закону, який не можна змінити довільно; похідний характер державної влади від волі народу; конституційне закріплення основних прав і свобод та засобів і способів їх здійснення; наявність незалежної судової влади; реальна можливість захисту основних прав і свобод у правозахисних установах<sup>2</sup>.

У західній правовій доктрині прийнято вважати, що змістом конституційного захисту основних прав і свобод є захист особи від необґрунтованого державного втручання<sup>3</sup>. Безпосередньо держава не може втручатися у процес захисту прав приватної особи, оскільки це сфера приватно-правових відносин, а не публічно-правових. Конституційні норми, як норми вищого порядку, забезпечуються опосередковано. Насамперед, Конституція спрямовує законодавця належним чином регулювати здійснення основних прав і свобод. У свою чергу, це жодним чином не звільнює суд від обов'язку заповнювати прогалини у законодавстві при тлумаченні актів у сфері приватного права.

Неповнота законодавчого регулювання основних прав і свобод може спричинити труднощі у реалізації цих прав і навіть унеможливити їх реалізацію. Особливо важливим є законодавче регулювання соціальних прав, без чого уряд і адміністрація не будуть мати можливості забезпечення соціального страхування, здійснення соціального захисту, пенсійного забезпечення тощо. Ця проблема посилюється й тим, що забезпечення соціальних прав залежить від асигнувань з державного бюджету.

Проблеми законодавчого регулювання (неповнота, наявність прогалин, колізій тощо) веде до зловживання виконавчої влади у сфері прав людини, вибіркового застосування законодавства, створення не-

---

<sup>1</sup> Колодій А.М. Права людини і громадянина в Україні / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С.217-245.

<sup>2</sup> Там само. – С.223.

<sup>3</sup> Экштайн К. Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов – М.: NOTA BENE, 2004. – С.59.; Государственное право Германии: пер. с нем. В 2-х т. – Т.2 / отв. ред. : Б.Н. Топорнин. – М.: Изд-во ИГИП РАН, 1994. – С. 234 – 234.



виправданих преференцій у забезпеченні основних прав окремим колам осіб. Така ситуація також створює можливості для зловживання з боку суддів, які уповноважені тлумачити норми права і заповнювати у ньому прогалини, усувати недоліки, пов'язані із колізіями.

Таким чином, можна зробити висновок, що діалектична єдність зобов'язального характеру основних прав і свобод та легітимності їх обмеження визначають зміст гарантій прав і свобод людини і громадянина. Обмеження прав людини й основоположних свобод сьогодні пов'язується із потребами боротьби із тероризмом, нелегальною міграцією, організованою злочинністю, запобіганням вчинення злочинів. Разом з тим такі міркування необхідно пов'язувати із підвищенням ефективності роботи спецслужб та інших правоохоронних органів. Неefективність державного апарату не може служити виправданням для встановлення на рівні закону додаткових обмежень у здійсненні прав людини чи надмірно широкої судової практики санкціонування доступу до інформації про особисті дані, затримання особи, проникнення в житло чи інше володіння особи, здійснення інших обмежувальних заходів. Саме обмеження прав людини й основоположних свобод впливає на ефективність і дієвість їх гарантій. З точки зору ефективності, такі обмеження повинні бути пропорційними та справедливими. Тому запровадження та здійснення обмежувальних заходів у сфері прав людини повинні забезпечувати баланс між приватними та публічними інтересами. У випадку вирішення питання судом про санкціонування владного втручання у здійснення суб'єктивного публічного права існує необхідність забезпечення такого балансу, виходячи із міркувань гуманітарного виміру діяльності публічної влади. Дієвість владних структур у забезпеченні прав людини й основоположних свобод вимірюється через процесуальну економію, доступність правових процедур, відкритість та публічність владної діяльності, заборону владної сваволі, добросовісне і незалежне здійснення адміністративних процедур, знаходження такого балансу між приватними і публічними інтересами і визначатиме вимір обмежень прав людини й основоположних свобод відповідно до принципів верховенства права.

## Правовий механізм здійснення окремих прав внутрішньо переміщеними особами

### 4.1. Здійснення права на охорону здоров'я внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>

Права та свободи людини, їх генезис і здійснення є одними з вічних проблем розвитку людства. Питання реалізації прав та свобод людини і громадянина, в тому числі права на охорону здоров'я є таким, що хвилюють дослідників нашого часу. Важливість та актуальність питань щодо права на охорону здоров'я не потрібно доводити. У науковій літературі з одного боку, вживається терміносполучення – право на здоров'я, з іншого, – право на охорону здоров'я. Аналіз міжнародно-правових актів дозволив виявити використовувані дефініції цього права, зокрема: право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я (ч. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини<sup>2</sup>), право на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я (ч.1 ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права<sup>3</sup>), право на охорону здоров'я (п. „е”

<sup>1</sup> Булеца С.Б., д.ю.н., проф., завідувач кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

<sup>2</sup> 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. 5.

<sup>3</sup> 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. 29.

ч. 4 ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації<sup>1</sup>), право на охорону здоров'я (ст. 11 Європейської соціальної хартії<sup>2</sup>), право на користування найбільш досконалими послугами системи охорони здоров'я і засобами лікування хвороб та відновлення здоров'я (ч. 1 ст. 24 Конвенції про права дитини<sup>3</sup>), право на охорону власного здоров'я у тій мірі, у якій це дозволяють засоби профілактики, що існують, й лікування хвороб і повинна мати можливість досягти найвищого для себе рівня здоров'я (п. 1.6. ч. 1 Декларації про політику у сфері дотримання прав пацієнта у Європі<sup>4</sup>). У жодному проаналізованому акті безпосередньо терміносполучення «право на здоров'я» не вживається. У той же час дослідження наукової літератури виявляє плуралізм позначення цього права. Так, на думку З. Гладуна<sup>5</sup>, М. Малєїної<sup>6</sup>, Р. Стефанчука, А. Зелінського<sup>7</sup> тощо одним із природних прав людини є право на здоров'я, інші автори (В. Акопов<sup>8</sup>, С. Дюжиков<sup>9</sup>, Є. Маслов<sup>10</sup>, А. Савицька<sup>11</sup>, А. Юнусов<sup>12</sup> та інші) дотримуються позиції,

<sup>1</sup> 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. 79.

<sup>2</sup> Европейская социальная хартия: справочник: Пер. с фр. – М.: Международные отношения, 2000. – С. 171–173.

<sup>3</sup> 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. 133–134.

<sup>4</sup> Декларація про політику у сфері забезпечення прав пацієнта у Європі від 1994 р. // Права людини в системі взаємовідносин „лікар-пацієнт” у відкритому суспільстві. Серія „Бібліотека сімейного лікаря”. – К.: Медицина України. – 2000. – Випуск 1. – С. 87.

<sup>5</sup> Гладун З. С. Право на здоров'я (політико-правові аспекти) / З.С. Гладун // Український часопис прав людини. – 1996. – № 1. – С. 7.

<sup>6</sup> Малєїна М.Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан: – М.: Знание, 1991. – С.27--28.

<sup>7</sup> Стефанчук Р.О., Право на здоров'я як особисте немайнове право фізичних осіб / Р.О. Стефанчук А.М. Зелінський // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. – 2003. – № 2 (6). – С. 40–45.

<sup>8</sup> Акопов В.И. Медицинское право в вопросах и ответах./ В.И. Акопов – М.: ПРИОР, 2001. – С. 42–43.

<sup>9</sup> Дюжиков С. Конституционное обеспечение права на охрану здоровья в РФ: автореферат на соискание степени кандидата юридических наук. – Ростов-на-Дону, 2001. – С.1 –17.

<sup>10</sup> Маслов Є. Право в медицине. – М.: Книга-сервис. – 2002. – С.49–56.

<sup>11</sup> Савицкая А.Н. Возмещение ущерба, причиненного ненадлежащим врачеванием. / А.Н. Савицкая – Львов: Вища школа, 1982. – С.29–34.

<sup>12</sup> Юнусов А.А. Право на охрану здоровья граждан Российской Федерации /

що людина має природне право на охорону здоров'я чи право людини на охорону здоров'я як загальносоціальне явище<sup>1</sup>. У наукових джерелах зустрічаємо також і випадки використання авторами обох термінів, а саме А. Глашевим<sup>2</sup>, А. Тихомировим<sup>3</sup>.

Стаття 49 Конституції України зазначає, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Згідно ЗУ «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>4</sup> стаття 9 гарантує безпечні умови життя і здоров'я; достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території покинутого місця проживання, а також місця тимчасового поселення; забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; отримання гуманітарної та благодійної допомоги. Так, ст. 9 ч.1 ВПО має право на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством та надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Забезпечення значених осіб лікарськими засобами здійснюється відповідно до чинного законодавства України і в межах затверджених бюджетів закладів охорони здоров'я на поточний рік. Щодо повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення права на здоров'я ВПО, то вони закріплені у статті 11. Відповідно до статті 11 виділяється три рівні забезпечення права на здоров'я ВПО:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, забезпечує організацію надання медич-

---

А.А. Юнусов // Материали I Всероссийской научно-практической конференции „Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности” (Москва, 16 мая 2003 г.) / под общ. ред. д.ю.н.С.Стеценка. – М.: Юрист, 2003. – С. 168–169.

<sup>1</sup> Сенюта Ірина Ярославівна. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження). / І.Я. Сенюта / Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Львів, 2006. – 217с.

<sup>2</sup> Глашев А.А. Медицинское право: практическое руководство для юристов и медиков. / А.А. Глашев – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С.13–15.

<sup>3</sup> Тихомиров А.В. Организационные начала публичного регулирования рынка медицинских услуг. / А.В. Тихомиров – М.: Статут, 2001 – С.46–48.

<sup>4</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1 – С.1.

ної допомоги та медичного обслуговування, здійснення комплексних заходів щодо санітарно-епідеміологічної безпеки населення та карантинних заходів за місцем фактичного перебування ВПО;

2) місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень забезпечують організацію роботи медичних закладів з надання необхідної допомоги населенню з урахуванням тимчасового проживання / перебування на відповідній території ВПО;

3) органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень забезпечують надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про ВПО, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті.

Слід зазначити, що у разі амбулаторного лікування лікарські засоби за рецептами лікарів відпускаються безоплатно: 1) незалежно від розміру середньомісячного доходу сім'ї: діти віком до 3 років; учасники бойових дій та інваліди війни; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і віднесені до категорій 1 та 2, та неповнолітні діти померлих громадян, віднесених до категорій 1 та 2, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; інваліди (а також діти-інваліди) та особи, які отримують державну соціальну допомогу; інваліди та пенсіонери, які отримують пенсію за віком, по інвалідності або у зв'язку з втратою годувальника, якщо зазначені особи одержують пенсію в розмірі, що не перевищує мінімальний розмір пенсії; особи відповідно до Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист». 2) розмір середньомісячного доходу сім'ї в розрахунку на 1 особу за попередні 6 місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу: діти з багатодітних сімей; особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і віднесені до категорії 3, та неповнолітні діти померлих громадян, віднесених до категорії 3, смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою; особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; жертви нацистських переслідувань та дружини (чоловіки) померлих жертв нацистських переслідувань, визнаних за життя інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин; особи, відповідно до Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»; особи, які працювали з моменту аварії на Чорнобильській АЕС до 1 липня 1986 р. не менше 14 календарних днів або не менше 3 місяців протягом 1986–1987 років за

межами зони відчуження на роботах з особливо шкідливими умовами праці, пов'язаними з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи. Групи населення, в разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби за рецептами лікарів відпускаються з оплатою 50% їх вартості: діти віком від 3 до 6 років; інваліди I і II груп; депортовані особи, які досягли пенсійного віку або є інвалідами; реабілітовані особи, які стали інвалідами внаслідок репресій або є пенсіонерами; особи, нагороджені знаком «Почесний донор України» та «Почесний донор СРСР»<sup>1</sup>.

Стаття 38 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»<sup>2</sup> наголошує, що кожен пацієнт, який досяг 14 років і який звернувся за наданням йому медичної допомоги, має право на вільний вибір лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги, та вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій. Кожен пацієнт має право, коли це виправдано його станом, бути прийнятим у будь-якому закладі охорони здоров'я за своїм вибором, якщо цей заклад має можливість забезпечити належне лікування. Відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>3</sup>, реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути підставою для обмеження реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1303 «Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань»<sup>4</sup> передбачає безоплатний або пільговий відпуск ліків за рецептами у разі амбулаторного лікування та визначає категорії населення та захворювань, на які розповсюджуються такі пільги.

---

<sup>1</sup> Захист медичних прав внутрішньо переміщених осіб, що мають хронічні захворювання/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/files/docs/1460206104.pdf>

<sup>2</sup> Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 №2801-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – С.19.

<sup>3</sup> Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 №1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – С.232

<sup>4</sup> Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1303 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – С.61. Стаття 1241.

У грудні 2015 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено Комплексну державну програму 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 р. (далі – Програма)<sup>1</sup>. Важливою складовою мети цієї Програми є забезпечення медичної допомоги ВПО (ВПО). У деяких областях України, де, за даними звіту Міністерства соціальної політики України про стан виконання заходів, передбачених цією Програмою за II квартал 2016 року, взято на облік 1 785 740 ВПО, що значно збільшило навантаження на заклади охорони здоров'я регіонів<sup>2</sup>. Важливе місце в системі особистих немайнових прав займає право на медичну допомогу, його зміст викладено в низці нормативно-правових актів, зокрема в Конституції України, Цивільному кодексі України, в яких зазначено, що кожна фізична особа має право на надання їй медичної допомоги. Це право є одним з фундаментальних особистих немайнових прав фізичної особи, що забезпечує її природне існування. Кожна людина хоча б раз в житті звертається за медичною допомогою в разі погіршення здоров'я. Без здоров'я немає життя, це його невід'ємна характеристика, тому право на медичну допомогу закріплене в КУ, ст. 49, яка проголошує, що «кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу (підкреслено мною – С.Б.) та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Важливою гарантією здійснення права на медичну допомогу є конституційний припис про те, що держава зобов'язана створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного об-

<sup>1</sup> 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 : постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015>. – Назва з екрану.

<sup>2</sup> Звіт Міністерства соціальної політики України про стан виконання у II кварталі 2016 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=169302](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=169302). – Назва з екрану.

слуговування, що державні й комунальні заклади охорони здоров'я, в яких надається медична допомога, не можуть бути скорочені.

Державна система щодо надання кваліфікованої медичної допомоги функціонує за такими напрямками: а) розвиток мережі установ охорони здоров'я та підприємств медичної промисловості; б) безкоштовне задоволення потреб населення у всіх видах медичної допомоги; в) безкоштовне надання лікувальних засобів при стаціонарному лікуванні; г) розширення мережі установ та організацій для лікування та зміцнення здоров'я громадян; д) підготовка кваліфікованих кадрів, спеціалістів у галузі медицини; е) розвиток наукових досліджень у галузі медицини; є) забезпечення підприємств медичної промисловості сучасним медичним обладнанням та діагностичною апаратурою; ж) збільшення навчальних закладів з підготовки спеціалістів у галузі медицини. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Незаконна вимога оплати за надання медичної допомоги в державних чи комунальних закладах охорони здоров'я є кримінально караною.

Держава гарантує надання доступної соціально-прийнятної первинної лікувально-профілактичної допомоги як основної частини медико-санітарної допомоги населенню, що передбачає консультацію лікаря, просту діагностику і лікування основних найпоширеніших захворювань, травм та отруєнь, профілактичні заходи, надання спеціалізованої і високоспеціалізованої допомоги.

Відповідно до ст. 35 Основ виділяється кілька видів лікувально-профілактичної допомоги:

1. Екстрена медична допомога – медична допомога, яка полягає у здійсненні медичними працівниками відповідно до закону невідкладних організаційних, діагностичних та лікувальних заходів, спрямованих на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я.

2. Первинна лікувально-профілактична допомога подається переважно за територіальною ознакою сімейними лікарями або іншими лікарями загальної практики.

3. Спеціалізована (вторинна) лікувально-профілактична допомога подається лікарями, які мають відповідну спеціалізацію і можуть забезпечити більш кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування, ніж лікарі загальної практики.

4. Високоспеціалізована (третинна) лікувально-профілактична допомога подається лікарем або групою лікарів, які мають відповідну



підготовку у галузі складних для діагностики і лікування захворювань, у разі лікування хвороб, що потребують спеціальних методів діагностики та лікування, а також з метою встановлення діагнозу і проведення лікування захворювань, що рідко зустрічаються. Однак, цей перелік не може в повній мірі відобразити всю багатоступеневу систему закладів охорони здоров'я.

5. Паліативна допомога – на останніх стадіях перебігу невиліковних захворювань пацієнтам надається паліативна допомога, яка включає комплекс заходів, спрямованих на полегшення фізичних та емоційних страждань пацієнтів, а також надання психосоціальної і моральної підтримки членам їх сімей.

6. Медична реабілітація вид медичної допомоги, що надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах і включає систему медичних та інших заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання<sup>1</sup>.

Суб'єкти медичної діяльності як суб'єкти медичних правовідносин, що виникають при її здійсненні, характеризуються специфікою їх прав і обов'язків. Відсутність зведених законів про здійснення медичної діяльності створює складнощі в реалізації прав всіх суб'єктів медичних правовідносин. Назріла необхідність розробки і ухвалення цілої групи норм, що регулювали бивідносини у галузі медичної діяльності. Стосовно питання правового регулювання статусу (прав і обов'язків) суб'єктів правовідносин, що виникають при здійсненні медичної діяльності, можна запропонувати:

По-перше, види суб'єктів медичних правовідносин, що виникають при здійсненні медичної діяльності, повинні бути вказані в одному нормативному акті – Основах законодавства України про охорону здоров'я;

По-друге, загальні права і обов'язки таких суб'єктів повинні бути визначені в Законі України «Про права та обов'язки пацієнтів та медичних працівників», а не лише передбачати права пацієнтів (проект Закону України «Про права пацієнтів»);

По-третє, в Цивільному кодексі України необхідно передбачити окремий підрозділ договорів (про надання медичних послуг (при пластич-

<sup>1</sup> Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 №2801-XII // Відомості Верховної Ради України . – 1993. – № 4. – С.19.

них операціях), про згоду на медичне втручання, про надання медичної допомоги, про медичну таємницю, про відмову пацієнта від лікування тощо) та врегулювати права суб'єктів цих договорів, що укладаються при здійсненні медичної діяльності;

По-четверте, передбачити в ЦК України конкретний вид та порядок захисту, компенсації порушених прав медичних працівників та пацієнтів.

По-п'яте, при створенні юридичної особи конкретно вказувати у найменуванні, яким видом діяльності вона займається, щоб не вводити в оману споживача послуги.

Для того, щоб чітко зрозуміти форми реалізації медичної допомоги, ми не можемо не зазначити, що об'єктом медичної допомоги є фізична особа, а предметом впливу є особливе соціальне благо – її здоров'я. Оскільки під поняттям «особа» розуміємо фізичних осіб як учасників цивільних відносин (ч.1, ст.2 ЦКУ)<sup>1</sup>, то і право на медичну допомогу розглядаємо як основне фундаментальне особисте немайнове право фізичної особи. Відносини, що виникають між медичним працівником і пацієнтом з приводу надання медичної допомоги є цивільними, тобто відносини між лікувальними закладами та фізичними особами є цивільно-правовими договірними<sup>2</sup>, тому засновані на засадах юридичної рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їхніх учасників. Характер цих відносин дозволяє відмежувати їх від адміністративних відносин у сфері охорони здоров'я та відносин із соціального забезпечення. Вступаючи у цивільні правовідносини із суб'єктом надання медичної допомоги (лікарем) за власним бажанням, особа створює суб'єктивне право для себе для задоволення власних потреб щодо здоров'я. Обов'язок надати медичну допомогу передбачений законом, тобто це активна поведінка медичного працівника, він входить до правового статусу (правового положення) суб'єкта надання медичної допомоги. Цей загальний обов'язок конкретизується у вигляді обов'язку, що кореспондує суб'єктивному праву в правовідносинах з певною особою. Існують 3 форми реалізації права: 1) додержання; 2) виконання; 3) використання<sup>3</sup>. Найбільш характерним для лікаря є виконання, тобто обов'язкове

---

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 ч. / за заг. ред. Я. М. Шевченко. – К: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – Ч. 1. – С.9.

<sup>2</sup> Малеина М.Н. Гражданско-правовой договор на оказание медицинской помощи. / М.Н. Маленина. – Правоведение. – 1989. – № 2. – С. 30.

<sup>3</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. / О.Ф. Скакун / пер. з рос.-Харків: Консум, 2006. – С.388.

вчинення активних дій, що передбачені нормами права в інтересах пацієнта, у виконанні обов'язку, тобто виникає активна поведінка лікаря незалежно від його власного бажання. Для пацієнта формою реалізації медичного права на медичну допомогу є використання можливостей, наданих правовими нормами, у здійсненні суб'єктивних прав для задоволення власного інтересу. Поза правовідносинами суб'єкт надання медичної допомоги не може реалізувати свій обов'язок з надання медичної допомоги, що входить до його правового статусу. Таким чином, форма реалізації права медичної допомоги пацієнтом може здійснюватися в пасивній або активній поведінці.

Право на медичну допомогу тісно пов'язане з такою категорією, як «право на охорону здоров'я».

Зміст права на охорону здоров'я і на медичну допомогу визначено статтями 283 і 284 ЦК України. Статтями 285, 286, 287 і 290 ЦК України визначені також право на інформацію про стан свого здоров'я і на таємницю про стан здоров'я.

Вважаю, що охорона здоров'я – це виявлення, попередження та припинення захворювань, рання діагностика, лікування, поліпшення стану хворої людини, попередження погіршення самопочуття шляхом профілактичних оглядів та лікування, професійний догляд, піклування, медична реабілітація, забезпечення хворого ліками та іншими засобами лікування. Отже, охорона здоров'я – це система державних і суспільних заходів, спрямованих на захист здоров'я, попередження і лікування захворювань та забезпечення довголіття людини<sup>1</sup>.

Зобов'язання медичного закладу надати як медичну допомогу, так і послугу певного обсягу і якості виникає тільки після безпосереднього звернення пацієнта. Сторони, що уклали договір, не мають права його змінити або розірвати з моменту, коли третя особа (пацієнт, на користь якого повинне бути здійснене виконання) висловила боржникові свій намір скористатися своїм правом за договором. Форма наміру може бути як усна, так і письмова, а в конкретній ситуації не виключені і конклюдентні дії. Перелік показників якості надання медичної допомоги це:

1. Доступність медичної допомоги.
2. Економічність медичної допомоги.
3. Ефективність медичної допомоги.
4. Наступність медичної допомоги.
5. Науково-технічний рівень медичної допомоги.
6. Рівень дотримання технологічності медичної допомоги.
7. Рівень якості диспансеризації.

<sup>1</sup> Булеца С.Б. Цивільно-правові відносини в галузі медичної діяльності: проблеми теорії та практики / С.Б. Булеца. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2015. – С.134.

8. Рівень якості діагностики. 9. Рівень якості лікування. 10. Рівень якості обстеження. 11. Рівень якості профілактики. 12. Рівень якості реабілітації. 13. Ступінь задоволення пацієнтів отриманою медичною допомогою<sup>1</sup>.

Зазначимо, що на сьогодні недержавні лікувальні заклади фактично можуть надавати всі види медичної допомоги на рівні з лікувальними закладами державної та комунальної форм власності. Але на законодавчому рівні існує низка обмежень, а саме: лікувальні заклади приватної форми власності позбавлені права видавати листки непрацездатності, які є невід'ємною частиною лікувального процесу як в умовах амбулаторії, так і в умовах стаціонару; існують обмеження щодо використання цілої низки лікарських засобів, що віднесені до переліку наркотичних, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Постановою КМУ №770 від 06.05.2000 року, без використання яких багато видів надання медичної допомоги стає майже неможливим (наприклад, інтенсивна терапія, анестезіологія тощо)<sup>2</sup>.

Фізична особа, якій надається медична допомога, є не предметом маніпуляції, а суб'єктом соціального відношення<sup>3</sup>. Цим обумовлене право фізичної особи, яка досягла чотирнадцяти років і звернулася за наданням медичної допомоги, на вибір лікаря і методів лікування в межах рекомендацій лікаря.

За нещасних випадків і гострих захворювань особа може отримати від медичних працівників першу невідкладну допомогу, яка забезпечується службою швидкої медичної допомоги<sup>4</sup>. На території України кожен громадянин України та будь-яка інша особа мають право: здійснити виклик екстреної медичної допомоги; звернутися за отриманням екстреної медичної допомоги до найближчого відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги чи іншого закладу охорони здоров'я, який може забезпечити надання такої допомоги; повідомити лікуючого

---

<sup>1</sup> Про затвердження нормативів надання медичної допомоги та показників якості медичної допомоги: Наказ МОЗ від 28.12.2002 № 507 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20021228\\_507.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20021228_507.html)

<sup>2</sup> Бабич Олена Іванівна. Юридичні аспекти приватної медичної діяльності // Здоров'я України. – №22. – 2006 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://health-ua.com/articles/1472.html>

<sup>3</sup> Малеина М.Н. Гражданско-правовой договор на оказание медицинской помощи / М.Н. Малеина. // Правоведение. – 1999.– №2.– С.31.

<sup>4</sup> Про заходи щодо удосконалення надання екстреної медичної допомоги населенню в Україні: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2008 року № 500 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20080829\\_500.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20080829_500.html)

лікаря або працівників найближчого закладу охорони здоров'я, незалежно від форми власності та підпорядкування, про свій невідкладний стан або про невідкладний стан іншої людини<sup>1</sup>.

У медичній карті мають бути наявний запис про надання такої інформації та чіткий підпис хворого про її отримання (за винятком хворих, у яких є порушення свідомості і (або) розумової діяльності). Пацієнтові має бути також роз'яснено про право відмовитися від запропонованого лікування, пояснено негативні наслідки такої відмови.

Крім того, медичні заклади можуть класифікуватися по категоріях, залежно від ступеня складності, новизни і неординарності вживаних у діагностичному і лікувальному процесі технологій (наприклад, науково-дослідні інститути, клінічні лікарні). В.М. Пашков дає такий поділ закладів охорони здоров'я: медичний заклад, аптечний заклад, фармацевтичний заклад, виробник фармацевтичної продукції<sup>2</sup>.

Приватна (недержавна) клініка – це лікувальний заклад, який відрізняється від лікувальних закладів державної та комунальної форм власності тільки тим, що медична допомога в приватних клініках надається на платній основі.

До недержавних клінік ставляться ті ж вимоги, що і до інших лікувальних закладів, з тією лише відмінністю, що контроль за їх дотриманням з боку державних органів набагато жорсткіший.

У сфері охорони здоров'я фізична особа-підприємець здійснює свою діяльність лише за наявності ліцензії на здійснення відповідного виду господарської діяльності у цій галузі, а саме: виробництво лікарських засобів, оптова, роздрібна торгівля лікарськими засобами; перероблення донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів, проведення дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних робіт; медична практика. Медична практика здійснюється за спеціальностями, які зазначені в ліцензії відповідно до Номенклатури лікарських спеціальностей. Фізична особа-підприємець не має статусу, властивого закладам охорони здоров'я.

Необхідно зазначити, що розвиток приватної системи охорони здоров'я є поштовхом до розширення ринку надання медичних послуг, однак переводити медичну діяльність лише в грошові відносини є не-

---

<sup>1</sup> Про екстрену медичну допомогу: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 30. – С.340

<sup>2</sup> Пашков В.М. Господарсько-правовий статус учасників господарських відносин у сфері охорони здоров'я. / В.М. Пашков /Сучасне українське медичне право: монографія / за заг. ред. С.Г. Стеценка. – К.: Атіка, 2010. – С.245–246.

правильним, оскільки починається лише гонитва за прибутком, а не виконанням Клятви Гіппократа.

Як показують результати опитування, 78 % громадян не планують повертатися на непідконтрольній Україні території в найближчі п'ять років<sup>1</sup>.

Прийнятий Верховною Радою України 02 жовтня 2010 року Закон України «Кодекс цивільного захисту України» визначає, що медико-психологічна реабілітація – комплекс лікувально-профілактичних, реабілітаційних та оздоровчих заходів, спрямованих на відновлення психофізіологічних функцій, оптимальної працездатності, соціальної активності рятувальників аварійно-рятувальних служб (формувань), осіб, залучених до виконання аварійно-рятувальних робіт у разі виникнення надзвичайної ситуації, а також постраждалих внаслідок такої надзвичайної ситуації, передусім неповнолітніх осіб<sup>2</sup>.

Враховуючи ст. 271 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ)<sup>3</sup>, можна зазначити, що зміст права на медичну допомогу становить можливість фізичної особи вільно, на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері оздоровлення та лікування, тобто зміст утворюють конкретні юридичні можливості, а ст. 284 ЦКУ визначає загальний зміст права на медичну допомогу, особливості його здійснення малолітніми та неповнолітніми особами, право на вибір лікаря та методів лікування. Це право, враховуючи зміст п. «д», ст. 6 Основ<sup>4</sup>, є складовим елементом права на охорону здоров'я, який передбачає, що громадяни України мають право на кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря, якщо він може запропонувати свої послуги, право на заміну лікаря та вибір методів лікування, відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я, тобто кожний пацієнт має право, коли це виправдано його станом, бути прийнятим в будь-якому державному лікувальному закладі за своїм вибором, якщо цей заклад має можливість забезпечити відповідне лікування. Фізична особа, що офіційно проживала на території, яка на даний час не є підконтрольною Україні, після отримання до-

<sup>1</sup> Закіров М. Деякі аспекти розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / М. Закіров // Резонанс. – 2016. – №39. – С. 9. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2016/rez39.pdf>.

<sup>2</sup> Кодекс цивільного захисту України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 30.08.2013. – № 34–35. – С. 1802.

<sup>3</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – С.356.

<sup>4</sup> Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року №2801-XII // Відомості Верховної Ради України. –1993. –№ 4. – С. 19.

відки про взяття на облік ВПО, відповідно до законодавства має право отримати необхідну медичну допомогу за новим місцем проживання.

Слід зазначити, що в Угоді про надання медичної допомоги громадянам держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав швидка і невідкладна медична допомога названа комплексом медичних послуг, які надаються при гострих порушеннях фізичного або психічного здоров'я пацієнта, що загрожують його життю або здоров'ю оточуючих. Під плановою медичною допомогою розуміється комплекс медичних послуг, які надаються при порушеннях фізичного або психічного здоров'я пацієнта, що не становлять безпосередньої загрози його життю або здоров'ю оточуючих<sup>1</sup>.

Вивчення звернень ВПО до громадських приймалень правозахисних організацій дозволяє констатувати, що на початку 2015 року під час активних бойових дій головними проблемами для переселенців була медицина – доступ ВПО до безоплатних медичних послуг, часто невикористано пов'язаний із взяттям на облік і реєстрацією місця проживання. Існувала також проблема неврахування ВПО при розподіленні державою життєво необхідних медичних препаратів для хворих, які їх потребують (наприклад, гемодіалізу)<sup>2</sup>.

Відповідно до Закону України № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>3</sup> до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО вносяться відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби ВПО, стан їх забезпечення.

Відповідно до Закону України № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>4</sup> ст. 5 довідка про взяття на облік ВПО засвідчує місце проживання ВПО на період наявності воєнних дій. Територіальний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), проставляє у довідці про взяття на облік ВПО відмітку про реєстрацію місця проживання.

---

<sup>1</sup> Угода про надання медичної допомоги громадянам держав-учасниць СНД // Право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та відповідальність закладів охорони здоров'я і медичного персоналу за його порушення: Збірник нормативно-правових актів України. – Л., 2004. – С. 16–17.

<sup>2</sup> Захаров Б. Права внутрішньо переміщених осіб / Б. Захаров // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremisshenyh-osib-b-zaharov/#\\_ftnref1](http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremisshenyh-osib-b-zaharov/#_ftnref1)

<sup>3</sup> Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003.- № 40-44.- ст.356

<sup>4</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – С.1.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, в межах своєї компетенції, забезпечують надання медичних послуг для ВПО в комунальних закладах охорони здоров'я, які знаходяться у відповідному населеному пункті.

Оскільки, відповідно до ст. 38 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»<sup>1</sup> кожний пацієнт, який досяг 14-ти років і який звернувся за наданням йому медичної допомоги, має право на вільний вибір лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги, та вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій. Кожний пацієнт має право, коли це виправдано його станом, бути прийнятим у будь-якому закладі охорони здоров'я за своїм вибором, якщо цей заклад має можливість забезпечити відповідне лікування.

Навіть якщо особу не було взято на облік як ВПО, то відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>2</sup>, ст.2 ч.2 реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути підставою для обмеження реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України.

Тому в подібних випадках необхідно отримати від лікаря письмову відмову від надання медичної допомоги із зазначенням причини. Якщо лікар відмовляється від надання письмової відповіді, тоді необхідно подати письмову скаргу на ім'я головного лікаря закладу і подати письмову скаргу до відповідного Департаменту охорони здоров'я обласної державної адміністрації. Можна також написати заяву до поліції за ст. 139 Кримінального кодексу України<sup>3</sup> «Ненадання допомоги хворому медичним працівником» та звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування завданої відмовою лікаря шкоди<sup>4</sup>.

Заклади охорони здоров'я змушені забезпечувати ВПО із засобів (у тому числі медичних препаратів), розрахованих на постійне місцеве населення. При цьому потрібно враховувати, що навіть для останніх

<sup>1</sup> Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року №2801-XII // Відомості Верховної Ради України. –1993. – № 4. – С. 19.

<sup>2</sup> Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні:Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 200. – № 15. – С.232.

<sup>3</sup> Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – С.131.

<sup>4</sup> Як і де вимушені переселенці можуть отримати безоплатну медичну допомогу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://legalspace.org/ua/helper/konsultue-yurist/item/6467-yak-vymusheni-pereselentsi-mozhut-otrymaty-bezoplatnu-medychnu-dopomohu>



вони не завжди є в наявності у необхідній кількості. Такий підхід проковує дефіцит медикаментів як для переселенців, так і для місцевих жителів.

Згідно з опитуванням, 77% опитаних переселенців повідомили, що отримали медичну допомогу безкоштовно. Проте насправді це означає, що вони часто самостійно купували ліки, а безкоштовним було лише лікування. 10% ВПО оплачували медичні послуги безпосередньо в касі медичної установи.

За інформацією Міністерства охорони здоров'я України, за медичною допомогою з числа тимчасово переміщених осіб (станом на 01.01.2016) звернулось 338 826 осіб. Проведено 298 558 медичних інструментальних досліджень та оглядів ВПО. У жінок зазначеної категорії народилось 5 534 немовлят. У бюджетному запиті на 2016 р. у складі медичної субвенції МОЗ України були передбачені видатки резервного фонду медичної субвенції (4367905,0 тис. грн.) та видатки для Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (856462,4 тис. грн.)<sup>1</sup>.

За інформацією Міністерства охорони здоров'я України, за медичною допомогою з числа тимчасово переміщених осіб звернулось 287 тис. 417 дорослих (за тиждень – 1354) та 144 тис. 561 дитина (за тиждень – 590), з яких взято на медичний облік 168 тис. 54 дорослих (за тиждень – 653) і 78 тис. 695 дітей (за тиждень – 350), госпіталізовано 72 тис. 736 дорослих (за тиждень – 476) і 39 тис. 325 дітей (за тиждень – 230). Проведено 380 тис. 45 (за тиждень – 1750) медичних інструментальних досліджень та оглядів ВПО. У жінок зазначеної категорії народилося 8 тис. 399 немовлят (за тиждень – 26). Психологами ДСНС разом з представниками інших органів державної влади, громадських (волонтерських) організацій надано психологічну допомогу 178 тис. 829 ВПО (за тиждень – 260), у тому числі 49 тис. 347 дітям (за тиждень – 36) та 30 тис. 581 особі з інвалідністю та похилого віку (за тиждень – 37)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Сердюк О.І. Організація надання медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам у харківському регіоні / О.І. Сердюк, О.А. Короп, О.М. Зайцев, Н.В. Просоленко // [Електронний ресурс] – Режим доступу: file:///C:/Users/Sibilla/Downloads/Uzn\_2016\_4(1)\_18.pdf

<sup>2</sup> Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinaciy-niy-shtab.html>

Раніше ВПО отримували допомогу та лікування за рахунок державних або обласних програм, проте на даний час вони практично позбавлені цього та залишилися без відповідного забезпечення. Проблема проявляється або в відсутності фінансування, або в нецільовому використанні коштів, виділених на забезпечення належного рівня доступу до медичної допомоги ВПО.

Також слід наголосити на тому, що у бюджетному запиті на 2016 рік у складі медичної субвенції МОЗ України були передбачені видатки резервного фонду медичної субвенції у сумі 4 367 905,0 тис. грн, а також видатки для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, у загальному обсязі 856 462,4 тис. грн. Проте станом на 01.03.2016 року розподіл та перерозподіл вказаних видатків, у тому числі для медичного забезпечення ВПО, не здійснено<sup>1</sup>.

Складність лікування важкохворих полягає в тому, що багато з них не мають необхідної медичної документації, яка залишилася на окупованій території. Психічно хворі, залишивши зону АТО, часто перебувають в гострому психоемоційному стані і відмовляються від госпіталізації до психіатричного закладу. Зробити це без їх згоди, згідно з чинними нормами, неможливо<sup>2</sup>.

Якщо говорити про якість наданої допомоги, то 81% переселенців залишилися задоволеними отриманою медичною допомогою. Незважаючи на матеріальні труднощі при оплаті медичних послуг, опитані переселенці відзначили хороше, співчутливе ставлення працівників медичних установ до них як до переселенців, вказуючи на уважність і людяність багатьох.

Також за результатами опитування 45% переселенців не зіткнулися з особливими труднощами при отриманні медичної допомоги в закладах охорони здоров'я. 27% респондентів відповіли, що медична допомога була занадто дорогою для них, 17% відзначили відсутність необхідної інформації про те, як і де можна отримати медичну допомогу<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 200. – № 15. – С.232.

<sup>2</sup> Результати діяльності Громадського центру з оцінки якості медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pereselenci-med.kh.ua/?p=473>

<sup>3</sup> Андрій Осаволук. Звіт: Забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні. / А. Осаволук // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.odfoundation.eu/a/6740,zvit-zabezpechennya-prav-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-ukrayini>

Отже, фізична особа, що офіційно проживала на території, яка на даний час є непідконтрольною Україні, після отримання довідки про взяття на облік ВПО відповідно до законодавства має право отримати необхідну медичну допомогу за новим місцем проживання. У разі необхідності надання спеціалізованої медичної допомоги (онкологічної, кардіологічної, терапевтичної, психологічної, педіатричної та ін.) потрібно звернутися до територіальних закладів охорони здоров'я та отримати направлення у відповідні до профілю медичні заклади. Згідно з чинним законодавством, пологи відносяться до невідкладної допомоги та надаються відповідними закладами охорони здоров'я, куди звернувся пацієнт, в тому числі ВПО. Пологи є безкоштовними в межах бюджетного фінансування закладу.

Таким чином, можна виокремити такі проблеми при зверненні за медичною допомогою ВПО:

1. Відсутність у таких осіб медичної документації.
2. Неналежний доступ до інформації про заклади охорони здоров'я, куди можна звертатися.
3. Відсутність проведення первинного медичного огляду всіх ВПО.
4. Медпрепарати для цих осіб є дорогими і в більшості випадків хворим доводиться купувати їх за власні кошти.
5. Відсутність фінансування, або в нецільове використання коштів, виділених на забезпечення належного рівня доступу до медичної допомоги ВПО.
6. Доступ ВПО до безоплатних медичних послуг часто не виправдано пов'язаний із взяттям на облік і реєстрацією місця проживання.
7. Більшість медичного персоналу не володіє інформацією щодо аптек, де ВПО можуть придбати на пільгових умовах або безоплатно медичні препарати.
8. Дефіцит медичних препаратів, які життєво необхідні для хворих, які їх потребують (наприклад, гемодіалізу).
9. Не відбувається своєчасне надання першої необхідної допомоги особам.
10. Не впроваджуються превентивні заходи попередження соціально небезпечних хвороб (туберкульоз, педиккульоз тощо).

## 4.2. Проблеми здійснення права власності внутрішньо переміщеними особами<sup>1</sup>

Однією з найбільших проблем, що постає перед ВПО усього світу є втрата землі, житла і права власності під час переміщень, і як наслідок – неможливість повернутися на свою землю, у свої власні будинки. Як показує світова практика найбільшим бажанням ВПО є бажання повернутися додому в умовах безпеки та гідності. Світова спільнота спрямовує свої сили на захист ВПО, їх прав і свобод, незалежно від того, що саме стало причиною їхнього рішення покинути рідну домівку і все, нажите протягом життя.

Для України проблеми ВПО є відносно новими, а нещодавно розроблене та оперативне прийняте законодавство, як показав досвід, – недосконалим.

В Україні спостерігаються численні порушення прав ВПО, в тому числі і порушення права власності. Як зауважується у пункті 5 Резолюції ПАРЄ 2028 (2015) «Гуманітарна ситуація: українські біженці і переміщені особи» від 27 січня 2015 р., нестабільна ситуація з безпекою, зруйновані або пошкоджені об'єкти інфраструктури і будинки залишаються серйозною проблемою в східному регіоні України. У доповіді, представленій на асамблеї, відзначалося, що пошкоджено 11 325 приміщень, з яких: 4501 житлові будинки або квартири, 2733 приміщення, пов'язані з енерго-, водо- і теплопостачанням; 40 000 малих і середніх підприємств припинили діяльність через бойові дії. Крім того, 3 червня 2015 року Рада міністрів самопроголошеної Донецької Народної Республіки (далі – ДНР) затвердила Тимчасовий порядок №10-29 обов'язкової перереєстрації майнових прав у ДНР. Незареєстроване майно вважатиметься безхоним і, відповідно до наказу Ради міністрів від 12 березня 2015 року №3–16 переходить у власність ДНР. Голова самопроголошеної Луганської Народної Республіки оголосив, що майно, незареєстроване власником протягом 45 днів з моменту повідомлення, підлягає конфіскації. Конфіскація житла також можлива через несплату рахунків за комунальні послуги.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Рогач О.Я.**, д.ю.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «УжНУ»;

**Паніна Ю.С.**, викладач кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

<sup>2</sup> Антонюк О. *Форми і способи захисту прав власника, позбавленого майна внаслідок окупації або воєнного конфлікту* / О. Антонюк // *Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства*. – 2016. - № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/4/4>.

Світова спільнота одностайно засудила зазначені вище порушення майнових прав ВПО.

Необхідно відзначити, що загальновизнане право ВПО на добровільне, безпечне і гідне повернення підлягає розширеному тлумаченню і охоплює повернення не тільки у свій рідний край, населений пункт, але і у власну рідну домівку. Ось чому Управління Верховного комісара ООН з прав біженців та інші міжнародні й національні агентства приділяють все більше уваги елементам реституції, ніж коли-небудь раніше.<sup>1</sup>

У системі забезпечення тих чи інших прав ключову роль відіграє нормативна база, що виступає легальною гарантією здійснення закріплених прав. Не є винятком і право власності ВПО, яке в силу обставин, які змусили людей покинути рідні домівки, потребує особливого захисту.

Правове регулювання права власності ВПО умовно можна поділити на три групи. Перша група включає в себе загальні положення законодавства України у сфері забезпечення здійснення права власності. Другу групу складають спеціальні норми вітчизняного законодавства, що стосуються реалізації правомочностей власника саме ВПО. До третьої групи умовно можна віднести міжнародні норми і стандарти у сфері забезпечення здійснення ВПО своїх прав власності щодо майна, яке їм довелося покинути разом з постійним місцем проживання.

Загальні норми, що гарантують реалізацію власниками своїх повноважень щодо належного їм майна закріплені, насамперед, в Конституції України та Цивільному кодексі України. Зокрема, Конституція України гарантує рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, державне забезпечення захисту права власності (ст. 13); право власності на землю (ст. 14); непорушність права приватної власності, заборону протиправного позбавлення права власності, заборону примусового відчуження права власності, крім випадків, встановлених законом, зокрема, з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування права власності; конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (ст. 41) тощо.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 3 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>

<sup>2</sup> Конституція України: Закон України від 26.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 30.09.2016 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Також загальні засади здійснення права власності передбачені положеннями Цивільного Кодексу України (далі – ЦК України). Мова йде про норми, що стосуються неприпустимості позбавлення права власності, крім випадків, встановлених Конституцією та законами (ст. 3); можливості власника володіти, користуватися та розпоряджатися своїм майном на власний розсуд, права власника вчиняти щодо свого майна будь-які дії, що не заборонені законом, рівності умов здійснення права власності усіма власниками (ст. 319); непорушності права власності (ст. 321); обов'язку власника утримувати належне йому майно (ст. 322); підстав набуття та припинення права власності тощо.<sup>1</sup>

Слід відзначити, що серед усіх норм ЦК України, що визначають загальні засади забезпечення права власності, найбільш наближеною до специфіки правового статусу ВПО є ч. 2 ст. 317 ЦК України, згідно з якою на зміст права власності не впливають місце проживання власника та місцезнаходження майна. Це означає, що, незважаючи на те, що ВПО фізично знаходяться за сотні кілометрів від власного майна, а іноді і не мають взагалі можливості фізично наблизитись до своїх матеріальних благ, вони вправі здійснювати право власності, включаючи всі правомочності (володіння, користування, розпорядження).

Основним нормативно-правовим актом в Україні, який закріплює спеціальні норми у сфері гарантування прав ВПО, є Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Однак зазначений закон не передбачає чітких гарантій у сфері реалізації ВПО права власності на їхнє майно, зокрема на те, що залишилось у місцях їх попереднього проживання.

Єдиною нормою Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», що регулює хоча б окремих аспект здійснення права власності ВПО, є норма п. 9 ч. 8 ст. 11, згідно з якою до повноважень місцевих державних адміністрацій належить надання допомоги за клопотанням ВПО у переміщенні рухомого майна під час залишення особою місця свого постійного проживання, на 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>2</sup>

---

<sup>1</sup> Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 02.11.2016 р. / Верховна Рада України // 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

Однак набагато більше труднощів виникає у сфері здійснення ВПО 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.

Згідно із Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» наявність зареєстрованого майна за постійним місцем проживання, яке ВПО змушені були покинути, має адміністративне значення. ВПО вправі використати документ про реєстрацію такого майна в якості підтвердження факту постійного проживання на відповідній території і, відповідно, для взяття такої особи на облік в якості внутрішньо переміщеної особи. Зокрема, Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» передбачає, що при реєстрації ВПО для підтвердження факту проживання на території, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з обставинами, визначеними у статті 1 названого Закону, може надати документ, що підтверджує громадянство України, посвідчує особу чи її спеціальний статус з відміткою про реєстрацію місця проживання, військовий квиток з відомостями про проходження військової служби, трудову книжку із записами про здійснення трудової діяльності, документ, що підтверджує право власності на рухоме чи нерухоме майно.<sup>1</sup> Однак найчастіше особи, які покинули місця свого постійного проживання у зв'язку зі збройним конфліктом чи іншими проявами насильства, не мають належних документів на відповідне майно.

Відсутність у спеціальному Законі «Про забезпечення прав і свобод ВПО» норм, які б належним чином врегулювали б порядок та умови здійснення ВПО своїх прав власності, О.О. Первомайський обґрунтовує короткими строками прийняття зазначеного нормативно-правового акту в умовах кризового стану в країні.<sup>2</sup>

Слід наголосити на тому, що в процесі дослідження проблем забезпечення здійснення ВПО свого права власності необхідно враховувати

---

Ради України. – 2015. - №1. – Ст. 1.

<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> Первомайський О.О. Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення / О.О. Первомайський // 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 38.

особливості правового становища окремих територій України, звідки виїжджає найбільша кількість осіб, які, відповідно, набувають статусу ВПО. Зокрема, О.О. Первомайський пропонує розрізняти три категорії таких територій: 1) анексована АРК; 2) окупована, однак внаслідок військових дій та проведення АТО, звільнена територія частини районів Донецької та Луганської областей; 3) окупована та не звільнена частина районів Донецької та Луганської областей.<sup>1</sup>

В Україні на законодавчому рівні врегульовано правовий режим анексованої АРК та територій, на яких проводиться антитерористична операція.

Анексовані Автономна Республіка Крим і місто Севастополь разом з внутрішніми морськими водами і територіальним морем навколо Кримського півострова та відповідним повітряним простором, згідно із законодавством називаються «тимчасово окупованою територією», а її правовий режим регулюється Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».<sup>2</sup> Саме зазначений Закон регулює питання здійснення права власності ВПО, які покинули місця свого постійного проживання на території АРК у зв'язку з тимчасовою окупацією.

Згідно із Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» право власності здійснюється, набувається та припиняється за межами тимчасово окупованої території згідно з законодавством України. Фізичним особам (в тому числі і ВПО), гарантується збереження права власності та інших речових прав на майно, що знаходиться на тимчасово окупованій території. 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

<sup>1</sup> Первомайський О.О. Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення / О.О. Первомайський // 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 40.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 05.03.2017 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.



щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території орган державної реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 11).<sup>1</sup>

Однак, на жаль, зазначені вище гарантії не є абсолютними і, найімовірніше, носять декларативний характер, не забезпечуючи особам, які покинули місця свого постійного проживання на території АРК, реальної можливості володіти користуватись і розпоряджатись належним їм майном.

Дещо ефективніше Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» врегульовує питання набуття права власності особами у порядку спадкування. З положень ст. 11<sup>1</sup> випливає, що ВПО, які покинули місця свого постійного проживання в АРК, можуть реально успадкувати майно, яке фізично знаходиться на тимчасово окупованій території, подавши заяву, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, у будь-якому регіоні України. Адже місце подання такої заяви і вважатиметься місцем відкриття спадщини.<sup>2</sup>

Цілком аналогічно регулюються відносини спадкування майна, що знаходиться на території, проведення антитерористичної операції – території 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.<sup>3</sup>

Незважаючи на те, що Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» не врегульовує безпосе-

---

<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: за станом на 05.03.2017 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

<sup>2</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII: за станом на 05.03.2017 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

<sup>3</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. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2040.

редньо відносини власності, однак закріплює важливу норму для тих ВПО, 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 ВПО) 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.

Ще однією доволі поширеною проблемою у сфері здійснення ВПО права власності є труднощі у реєстрації прав на нерухоме майно (дуже поширеним явищем є відсутність у законних власників майна документів та реєстрації прав на нерухоме майно в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно) або внесення змін до зареєстрованих відомостей. Адже зазвичай відповідні реєстраційні дії проводяться за місцезнаходженням такого нерухомого майна. У цьому питанні Міністерство юстиції здійснило завбачливі кроки, урегулювавши питання реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке знаходиться в межах Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, Луганської та Донецької областей.

Так, згідно з Наказом Міністерства юстиції України «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України» державна реєстрація права власності та інших речових прав на нерухоме майно, що розташоване в межах території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також тимчасово окупованої території Донецької та Луганської областей, проводиться незалежно від місцезнаходження такого майна. При цьому ведення реєстраційних справ

---

<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. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2040.

у паперовій формі щодо нерухомого майна, що розташоване в межах території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, забезпечує Головне територіальне управління юстиції у Херсонській області; а ведення реєстраційних справ у паперовій формі щодо нерухомого майна, що розташоване в межах тимчасово окупованої території Донецької та Луганської областей, забезпечують відповідно до компетенції Головне територіальне управління юстиції у Донецькій області та Головне територіальне управління юстиції у Луганській області.<sup>1</sup>

Третю групу норм у системі правового регулювання забезпечення права власності ВПО становлять міжнародні норми і стандарти, зокрема, положення Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Керівних принципів ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни, Принципи з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб (такзвані «Принципи Пінейро») та ін.

Загальна декларація прав людини встановлює заборону свавільного позбавлення будь-яку особу її власності (ч. 2 ст. 17). Окрім того, згідно з ч. 1 ст. 17 Загальної декларації, кожна людина має право володіти власністю як одноособово, так і спільно з іншими.<sup>2</sup>

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) (прийнята у 1950 р, набула чинності у 1953 р.) була ратифікована Україною у 1997 р., а тому є частиною національного законодавства і підлягає обов'язковому застосуванню і дотриманню. Згідно з ч. 1 ст. 1 Протоколу №1 до Конвенції: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права».<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України: Наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2016 р. № 898/5: за станом на 28.03.2016 р. / Міністерство юстиції України // Офіційний вісник України. – 2016. – № 25. – Ст. 1010, код акту 81345/2016.

<sup>2</sup> Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10.12.1948 р. / Організація Об'єднаних Націй // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Стор. 89. – Стаття 3103. – Код акту 45085/2008.

<sup>3</sup> 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. / Рада Європи // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Стор. 453. – Стаття 2372. – Код акту 36905/2006.

Аналогічна норма закріплена у Принципі 7 «Принципів Пінейро», згідно з яким кожна людина має право на мирне володіння своїм майном, а втручання у мирне здійснення права власності може здійснюватись тільки в «суспільних інтересах» і обмежено.<sup>1</sup>

Це положення рівною мірою гарантує здійснення права власності усіма особами в межах держав-членів Ради Європи, які ратифікували Конвенцію, в тому числі і ВПО у відповідних державах. А «Принципи Пінейро» вже безпосередньо спрямовані на забезпечення прав ВПО і біженців, адже повна назва цього акту – Принципи з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб.

Однак слід пам'ятати, що ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції захищає особу від свавільного позбавлення права власності державою, а не будь-якою фізичною особою, оскільки стороною-відповідачем у разі порушення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у Європейському суді з прав людини може бути виключно держава, яка допустила таке порушення. Однак держава також буде відповідальною у разі здійснення свавільного позбавлення права власності фізичною особою, якщо державні органи не здійснили належного розслідування і не вжили всіх необхідних заходів для відновлення порушеного права власника.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держав виводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.<sup>2</sup> В контексті цієї норми єдиним порушенням права власності може бути перевищення державою своїх повноважень та зловживання правом.

Слід звернути увагу на те, що кожна держава, яка ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, зобов'язана забезпечувати кожній особі на своїй території усі права, передбачені Конвенцією. Але чи поширюється це правило на

---

<sup>1</sup> Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the «Pinheiro Principles»: Handbook [Electronic resource] // International Centre of the ILO, Turin – Italy, 2007. – P. 24. – Mode of access: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf).

<sup>2</sup> 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. / Рада Європи // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Стор. 453. – Стаття 2372. – Код акту 36905/2006.

тимчасово окуповані території? Європейський суд з прав людини однозначно відповів на це запитання у справі «Ilascu and Others v. Moldova and Russia», зокрема, Суд наголосив, що перешкоди у здійсненні державою повноважень на всій території і створення сепаратистського режиму не скасовують її юрисдикції над територією, що тимчасово підвладна адміністрації, яку підтримують повстанські війська або інша держава. Держава повинна застосовувати всі доступні юридичні та дипломатичні заходи щодо іноземних держав та міжнародних організацій, щоб продовжувати гарантувати права і свободи відповідно до Конвенції.<sup>1</sup>

Однак, як уже відзначалось, норми Конвенції у сфері захисту права власності є загальними і не враховують особливості положення та правового статусу ВПО. Тож варто розглянути спеціальні норми у сфері забезпечення здійснення права власності саме ВПО. Відповідні стандарти закріплені у Керівних принципах ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни (далі – Керівні принципи ООН), а також у так званих «Принципах Пінейро».

Розробку Керівних принципів ООН ініціювали Комісія з прав людини та Генеральна Асамблея ООН з метою усунення прогалин в правовому регулюванні статусу ВПО. В результаті у 1998 р. були прийняті Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни. Зазначені принципи відображають міжнародні норми в сфері прав людини та положення міжнародного гуманітарного права, а також принципи, застосовувані до переміщених всередині країни осіб.<sup>2</sup> Керівні принципи були розроблені у зв'язку з тим, що чинні міжнародні норми у сфері прав ВПО містилися у багатьох законодавчих актах, до того ж норми мали уривчастий характер, були нечіткими та містили прогалини з питань врегулювання статусу переміщених осіб.<sup>3</sup>

Потрібно відзначити, що Керівні принципи ООН як *soft law* стали основним глобальним міжнародним стандартом щодо прав і свобод ВПО,

<sup>1</sup> Антонюк О. Форми і способи захисту прав власника, позбавленого майна внаслідок окупації або воєнного конфлікту [Електронний ресурс] / О. Антонюк // Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. – 2016. – № 1. – Режим доступу: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/4/4>.

<sup>2</sup> Доклад представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга, представлений во исполнение резолюции 1997/39 Комиссии [Електронний ресурс] // Комиссия по правам человека, Организация Объединенных Наций. – С. 2-3. – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPRussian.pdf>.

<sup>3</sup> Козинець І. Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 259.

оскільки дали змогу досить швидко та ефективно створити міжнародне зібрання правових норм стосовно захисту й допомоги ВПО для використання урядами, міжнародними організаціями та неурядовими утвореннями. Це стало можливим завдяки високій якості та авторитетності Керівних принципів, попри відсутність обов'язкової юридичної сили.<sup>1</sup>

Безпосередньо забезпеченню здійснення та захисту ВПО своїх прав власності присвячені Принцип 21 та Принцип 29 Керівних принципів ООН. Ч. 1 Принципу 21 цілком відображена у ст.41 Конституції України та закріплює, що ніхто не може бути примусово позбавлений майна і власності.<sup>2,3</sup>

У ч. 2 Принципу 21 закріплено перелік дій, від яких захищається власність ВПО, зокрема:

- 1) розграбування;
- 2) прямі або безвибіркові напади чи інші акти насильства;
- 3) використання майна ВПО для прикриття військових операцій чи інших цілей;
- 4) каральні дії;
- 5) знищення або експропріація як один з видів колективного покарання.<sup>4</sup>

На перший погляд не доліком зазначеної норми видається закріплення у ній вичерпного переліку дій, від яких захищається власність ВПО. Однак, ч. 2 Принципу 21 Керівних принципів ООН врахувала найбільш поширені форми втручання у право власності ВПО. У разі виникнення на практиці інших форм порушення права власності, їх можна тлумачити крізь призму тих дій, які закріплені у досліджуваній нормі.

---

<sup>1</sup> Крахмальова К.О. Правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – № 2. – С. 43–44.

<sup>2</sup> Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P. 11. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

<sup>3</sup> Конституція України: Закон України від 26.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 30.09.2016 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>4</sup> Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P.11. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

Єдине суттєве і одне з найбільш поширених порушень, що не знайшло свого відображення у ч. 2 Принципу 21 Керівних принципів ООН, є свавільне присвоєння власності ВПО іншими фізичними особами, які залишились на покинутій ВПО території, що не супроводжується ні насиллям, ні розграбуванням. Наприклад, зайняття порожнього будинку, який покинули внутрішньо переміщені особи, іншою сім'єю, яка просто шукає притулку. Однак така обставина врахована у ч. 3 Принципу 21, згідно з якою слід забезпечувати захист від знищення, а також від самовільної чи протизаконної експропріації, присвоєння або використання майна і власності, залишених ВПО.<sup>1</sup>

Явище самовільного заняття житла осіб, які покинули місце свого постійного проживання і фактично стали ВПО, 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 напризволяще. 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>

<sup>1</sup> Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P.11. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

<sup>2</sup> The Property Rights of Refugees and Internally Displaced Persons: Beyond Restitution / Anneke Smit // Routledge, 2012. –P. 167.

<sup>3</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 17. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

У світовій практиці найбільш ефективним способом забезпечення прав власності ВПО вважається реституція, тобто повернення у їх власність і фактичне володіння усього майна, що їм належало до вимушеного переселення.

Це правило знайшло своє відображення у Принципі 29 Керівних принципів ООН. Так, згідно із зазначеною нормою компетентні органи державної влади несуть обов'язок і відповідальність за надання допомоги ВПО 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>1</sup>

Реституція для 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 ВПО 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>2</sup>

---

<sup>1</sup> Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] / 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> Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers [Electronic resource] / 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 ВПО неможливе, то компетентні органи влади забезпечують або ж полегшують отримання такими ВПО належної компенсації або ж справедливого відшкодування в іншій формі.<sup>1</sup>

Про те, що реституція є найбільш оптимальним механізмом забезпечення та захисту права власності ВПО, мова також йде у Резолюції 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28 січня 2010 р. У Резолюції наголошується, щореституція 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: безпечне та гідне повернення у власний дім; місцева інтеграція в місці переміщення; переселення в інше місце в межах країни походження або за кордон.<sup>2</sup>

Звичайно, що будь-яка людина, ймовірно за все, захочеповертись саме в ріднудомівку, якщо буде впевнена у тому, що все, що вона мала у своїй власності, їй там буде повернено або компенсовано.

Механізм забезпечення права власності ВПО 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 та ВПО і біженців.

«Принципи Пінейро» становлять інтегральну частину остаточної доповіді Спеціального доповідача Підкомісії із заохочення і захисту прав людини Комісії з прав людини ООН Паулу Сержіо Пінейро. Аналізовані Принципи є спеціальним стандартом, присвяченим одному з найваж-

---

<sup>1</sup> Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – P.15. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idips/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

<sup>2</sup> Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб: Резолюція 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28 січня 2010 р. [Електронний ресурс] / Рада Європи. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806b5a6d>.

ливіших для переміщених осіб питанню – реституції житла, землі й іншого майна.<sup>1</sup>

«Принципи Пінейро» були проголошені у серпні 2005 року, але робота над ними розпочалась ще в 1997 році в рамках ООН, коли Комітет з ліквідації расової дискримінації запропонував Підкомісії дослідити питання повернення біженців та вимушених переселенців. Першим результатом розпочатої роботи стала Резолюція 1998/26 про реституцію житла і майна в контексті повернення біженців та вимушених переселенців. У 2001 році Підкомісія попросила Спеціального доповідача Паулу Сержіо Пінейро підготувати робочий документ по досліджуваному питанню. А вже у 2003 р. Підкомісія просить Спеціального доповідача підготувати проект принципів щодо реституції житла та майна на основі первинних висновків попереднього дослідження. У серпні 2005 року остаточний текст принципів був представлений Підкомісії і затверджений. І хоча «Принципи Пінейро» і не мають юридично обов'язкової сили, аналогічно до Керівних принципів ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни, однак вони служать практичним керівництвом для держав, установ ООН та міжнародного співтовариства загалом щодо того, яким чином найкраще вирішувати складні юридичні і технічні питання, пов'язані з житлом, землею і майном біженців та вимушених переселенців.<sup>2</sup>

«Принципи Пінейро» охоплюють як правові, так і технічні питання такої реституції щодо трьох категорій осіб: а) біженців; б) ВПО; в) тих примусово переміщених осіб, які перетнули національний кордон і тому вже не є ВПО, проте не можуть бути кваліфіковані як біженці. «Принципи Пінейро» були розроблені, зокрема, відповідно до положень міжнародного права з прав людини, міжнародного гуманітарного права, а також досвіду Боснії та Герцоговини, Камбоджі, Кіпру, Гватемали, Косово та Південної Африки й Руанди<sup>3</sup>.

Ключовий зміст та основне призначення «Принципів Пінейро» закріплені у Принципі 2, згідно з яким всі біженці і переміщені особи ма-

<sup>1</sup> Крахмальова К.О. Правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – № 2. – С. 44.

<sup>2</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 4-5. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

<sup>3</sup> Крахмальова К.О. Правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К. О. Крахмальова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – № 2. – С. 44.

ють 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>

При цьому право на реституцію, закріплене в аналізованому Принципі має належний механізм забезпечення реалізації цього права. Так, згідно з Принципом 13, 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.

Так, згідно з Принципом 21 аналізованого документа, держави з метою дотримання принципу відновного правосуддя повинні переконатися, що засіб компенсації використовується тоді, коли реституція як засіб правового захисту є неможливою, або коли потерпіла сторона сама добровільно погоджується на компенсацію замість реституції. Крім того, допускається поєднання реституції та компенсації.<sup>3</sup> Очевидно, такі винятки допускаються у випадках, коли можливо здійснити лише часткову реституцію.

Наступні принципи аналізованого документа закріплюють заборону дискримінації; рівність прав чоловіків та жінок; право кожної людини

---

<sup>1</sup> Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the «Pinheiro Principles»: Handbook [Electronic resource] // International Centre of the ILO, Turin – Italy, 2007. – P. 24. – Mode of access: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf).

<sup>2</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 14. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

<sup>3</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 19. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

на захист від довільного переміщення зі свого будинку, землі або ж звичайного місця проживання; забезпечення права на захист від свавільного незаконного втручання в приватне життя та житло; право кожної людини на мирне володіння своїм майном; право кожної людини на належне житло; право на свободу пересування та вибір місця проживання, включаючи заборону незаконно примушувати когось залишатись на певній території або ж покинути певну територію.<sup>1</sup>

Окремо варто наголосити на Принципі 10 «Принципів Пінейро», що закріплює право всіх біженців і переміщених осіб на добровільне повернення на місця свого колишнього проживання, у свої будинки, на свої землі в умовах безпеки і гідності. При цьому біженці і вимушені переселенці мають бути забезпечені повною, об'єктивною та точною інформацією, що відповідає актуальній ситуації стосовно матеріальних та правових питань безпеки у їхніх країнах чи місцях походження.<sup>2</sup>

Забезпечення усіх проаналізованих вище гарантій, що знайшли своє відображення у «Принципах Пінейро», покладається на державу, зокрема, втілюється в таких обов'язках держави:

- гарантувати рівність перед законом біженців і ВПО, заборону дискримінації за будь-якою ознакою;
- забезпечувати рівність чоловіків і жінок у сфері здійснення права власності;
- включати у внутрішнє законодавство положення про захист осіб від примусового або вимушеного переміщення;
- заборонити примусове виселення, знесення будинків, знищення сільськогосподарських земель, конфіскацію або експропріацію земель в якості покарання або як засіб чи метод ведення війни;
- забезпечувати належний правовий захист від незаконного втручання у сферу приватного життя та житло;
- ініціювати позитивні заходи, спрямовані на полегшення становища біженців і ВПО, які живуть в неадекватних житлових умовах;

---

<sup>1</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 10-11. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

<sup>2</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 12. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

- забезпечувати свободу пересування та право на вільний вибір місця проживання;
- забезпечувати біженцям та ВПО можливість за їхнього бажання повернутися у свої будинки (на свої землі);
- у разі необхідності запитувати у інших держав чи міжнародних організацій фінансової або технічної допомоги, необхідної для сприяння ефективному і добровільному поверненню ВПО та біженців в умовах безпеки і гідності;
- забезпечити, щоб всі процедури, інститути, механізми і правові рамки у сфері забезпечення прав на житло, землі і майно були повністю сумісними з міжнародними правами людини, біженців та відповідними стандартами гуманітарного права;
- вживати всіх необхідних адміністративних, законодавчих і судових заходів для підтримки і полегшення процесу реституції житла, землі і майна;
- забезпечити, щоб всі аспекти позовного процесу з питань реституції, включаючи процедури оскарження, були простими, своєчасними, безкоштовними, доступними з урахуванням вікових і гендерних аспектів;
- забезпечити, щоб процес розгляду позовів про реституцію був доступним для біженців та ВПО, незалежно від їх місця проживання під час переміщення;
- забезпечити, щоб ніхто не піддавався покаранню чи переслідуванню за подання позову про реституцію;
- встановити або відновити національні багатопільові кадастрові або інші системи реєстрації житлових, земельних та майнових прав в якості невід'ємного компонента будь-якої програми реституції;
- забезпечити на законодавчому рівні, щоб право біженців та ВПО на житло, землю і майно визнавалися в якості одного з основних компонентів правової держави;
- забезпечити, щоб всі закони у відповідній сфері чітко розмежовували право кожної людини, особливо біженців і ВПО, чи постраждалої групи на реституцію свого житла, землі і майна та ін.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – P. 10-18. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

І хоча положення Керівних принципів ООН та «Принципів Пінейро» носять виключно рекомендаційний характер і не мають імперативної сили, проаналізовані стандарти у сфері забезпечення прав ВПО можуть бути використані як рекомендації для законодавців окремих держав під час формування національного нормативно-правового регулювання правового статусу ВПО. 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>.

Отже, порядок, умови та гарантії здійснення ВПО права власності безпосередньо не врегульовані нормами українського законодавства. На ВПО поширюються загальні гарантії права власності, закріплені в Конституції та Цивільному кодексі України, передбачені для всіх фізичних і юридичних осіб. Також до відносин власності за участю ВПО можна застосувати положення Законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», які хоч і не дуже детально, але все ж регулюють відносини власності на відповідних територіях. Проблема полягає в тому, що обґрунтування застосування положень зазначених законів носить не юридичний, а більше практично-логічний характер, оскільки переважна більшість ВПО в Україні – це особи, які змушені були покинути місця свого постійного проживання на території АРК та на території, на якій проводиться антитерористична операція. Однак у Законі «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» не вказано, що положення цих актів поширюється на ВПО.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що норми чинного законодавства України не спроможні забезпечити здійснення та захист права власності ВПО. У 2015 році до Верховної Ради України було подано законопроект № 2167 «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» (щодо компенсації вартості

---

<sup>1</sup> Asplet M. Internal Displacement: Responsibility and Action [Electronic resource] / Mike Asplet // Handbook for Parliamentarians (Inter-Parliamentary Union). – 2013. – № 20. – P. 30. – Mode of access: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf>.

пошкодженого майна)», проте він не містить механізму правового захисту, а відсилає до іншого закону.<sup>1</sup> Наразі законопроект не пройшов жодне читання.

Таким чином, законодавство України у сфері правового регулювання відносин власності за участю ВПО потребує не просто вдосконалення, а уніфікованого становлення. При розробці відповідного правового регулювання за основу мають бути взяті міжнародні стандарти у сфері забезпечення прав власності ВПО, які найбільш повно відображені у Керівних принципах ООН з питань щодо переміщення осіб всередині країни та «Принципах Пінейро». Відповідні норми щодо гарантування здійснення права власності ВПО з урахуванням особливостей їх правового статусу мають бути зафіксовані у єдиному законодавчому акті – Законі «Про забезпечення прав і свобод ВПО». У цьому Законі необхідно закріпити додаткові гарантії здійснення права власності для ВПО, зокрема:

- створення реєстру майна ВПО, яке знаходиться в межах тимчасово окупованих територій або в зоні проведення антитерористичної операції і до якого ВПО фізично не мають доступу;

- врегулювання процедури відновлення права власності ВПО після повернення на попереднє постійне місце проживання через механізм реституції або компенсації у випадках, коли реституція є неможливою;

- забезпечення гарантій щодо запобігання свавільному та протиправному відчуженню майна ВПО тощо.

### 4.3. Гарантії виборчих прав внутрішньо переміщених осіб<sup>2</sup>

У сучасних умовах виборче право – один із головних елементів теорії конституціоналізму, це зумовлено тим, що воно визначається як природне право людини, яке держава може лише констатувати.

---

<sup>1</sup> Антонюк О. Форми і способи захисту прав власника, позбавленого майна внаслідок окупації або воєнного конфлікту [Електронний ресурс] / О. Антонюк // Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. – 2016. – № 1. – Режим доступу: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/4/4>.

<sup>2</sup> Ленгер Я.І., к.ю.н., доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «УжНУ»;

Дорофеева В., аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «УжНУ».

В об'єктивному значенні виборче право – це усі норми права, які регламентують загальний порядок формування представницьких органів. Основними його джерелами є Конституція України й Закони України: «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року, «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року, «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року, «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року та деякі інші нормативно-правові акти України.

Політичні права громадян – це, в тому числі, механізм захисту від свавілля та несправедливості з боку органів державної влади. Забезпечуючи можливість громадян брати участь у політичному житті суспільства, держава втілює принцип прямого народовладдя, а визнаючи людину найвищою соціальною цінністю – реалізує свою демократичну спрямованість.

Забезпечення виборчих прав громадян України – це система вихідних політико-правових приписів, засобів та умов, що визначають порядок утвердження, створення умов, реалізації, охорони, захисту та відтворення виборчих прав громадян України<sup>1</sup>.

Для окремих громадян України, а саме осіб, які вимушені були переселитися із інших куточків країни, досить гостро постала проблема, яка пов'язана із реалізацією права на волевиявлення.

Забезпечення участі ВПО у виборах – це політично та технічно складне завдання, яке стає дедалі більш актуальним, беручи до уваги, що наразі, за оцінками стану на сьогодні, є понад 40 мільйонів ВПО у всьому світі. Міжнародні договірні зобов'язання вимагають, щоб усі громадяни мали право і можливість голосувати і бути обраними без необґрунтованих обмежень і дискримінації, а політичні зобов'язання чітко вимагають забезпечити участь ВПО у виборах. Таким чином, на державах лежить тягар відповідальності, що змушує їх вживати спеціальних заходів, щоб забезпечити практичну участь ВПО у виборах в цілому. Попри брак даних з цього питання, виглядає так, що ВПО недостатньою мірою беруть участь у виборах з огляду на політичну ізоляцію та перепони, які існують на практиці<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гудзь Л. В. Механізм забезпечення виборчих прав громадян України та його основні елементи / Л.В. Гудзь // Гуманіт. вісн. НУК. – Миколаїв : НУК, 2010. – Вип. 3. – С. 36–38., с. 38.

<sup>2</sup> Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд // Біла книга IFES. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_idps\\_and\\_electoral\\_participation\\_2016-11-14-ukrainian.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_idps_and_electoral_participation_2016-11-14-ukrainian.pdf).



Об'єктивними гарантіями реалізації виборчих прав є закріплення в нормах Конституції України загальних основоположних норм-гарантій, норм-принципів, які певною мірою гарантують основним суб'єктам виборчого процесу реалізацію своїх виборчих прав – право обирати і бути обраним до органів державної влади чи до органів місцевого самоврядування. Держава зобов'язана гарантувати їх реальне здійснення.

Права суб'єктів виборчого процесу мають бути гарантовані та захищені від порушень з боку самої держави, або її органів, посадових осіб та свавілля різних ситуативно створених політичних сил чи окремої впливової групи зацікавлених осіб<sup>1</sup>.

Гарантії – це реальні умови та засоби, за допомогою яких можливо забезпечити здійснення прав людини де-факто.

А. Ю. Олійник слушно зазначає, що розуміння захисту прав і свобод людини та громадянина включає в себе категорії забезпечення, гарантування та здійснення суб'єктивного права. На його думку, забезпечення конституційних свобод і недоторканності людини та громадянина в Україні – це створення сприятливих умов для їх здійснення, охорони, захисту суб'єктивних свобод від правопорушення, відновлення порушеного права компетентними державними органами чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими або службовими особами та об'єднаннями громадян, здійснення матеріальних чи процесуальних юридичних засобів<sup>2</sup>.

Науковці виділяють 4 групи гарантій забезпечення прав людини: соціально-економічні, політичні, ідеологічні, а також – юридичні (або законодавчі чи нормативно-правові). Перші три типи ми відносимо до спеціальних гарантій прав і свобод, а більшу увагу буде приділено нормативно-правовим гарантіям забезпечення виборчих прав ВПО, які характеризуються сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють виборчий процес в державі.

Отже, повернемося до ВПО у контексті забезпечення та дотримання реалізації їхніх виборчих прав.

Дослідниця Є.О. Широкова зазначає, що процес переселення проходить без істотних соціальних чи міжнаціональних конфліктів, хоча при-

---

<sup>1</sup> Загальносоціальні та нормативно-правові гарантії реалізації виборчих прав / О.М. Стаднік // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 77–81., с. 77.

<sup>2</sup> Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія. – К. : Алерта : КНТ, Центр навч. л-ри, 2008. – 472 с., с. 153.

зводить до певної ізоляваності переміщених осіб<sup>1</sup>, в якій, на нашу думку, не останню роль відіграє недосконала система реалізації політичних прав зазначених осіб.

Залучення громадян до участі у прийнятті політичних рішень є одним із головних принципів прямої демократії. Це стає можливим завдяки послідовному забезпеченню політичних прав для усіх громадян. Так, Основний закон України визначає такі політичні права і свободи:

- свобода думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34);
- право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ст. 36, 37);
- право брати участь в управлінні державними справами, в тому числі вільно обирати і бути обраними до органів державної влади (ст. 38);
- право на мирні зібрання (ст. 39);
- право на звернення до органів державної влади (ст. 40).

Рівень демократизації політичного режиму багатоманітний і залежить від ступеня реалізації політичних прав осіб. І хоча Конституція України фактично закріплює принципи прямого народовладдя через вибори та референдуми, не всі нормативні акти забезпечують таке право для громадян України.

Зокрема, це стосується ВПО та вимушених переселенців, а також, в деяких випадках, трудових мігрантів, які працюють не за місцем реєстрації.

Як зазначає З.В. Кузнєцова, міжнародні стандарти, а саме Керівні принципи з питань ВПО, хоча і не мають обов'язкової юридичної сили, є основним нормативним актом щодо ВПО. Вони затверджують та поєднують стандарти прав людини і норми гуманітарного права щодо вимушених переселенців і вважаються важливою інструкцією для держав щодо вирішення питань внутрішнього переміщення<sup>2</sup>. Зокрема, в цьому документі зазначається, що ВПО мають ті ж права і обов'язки, як й інші громадяни, до них не повинно бути жодних проявів дискримінації.

---

<sup>1</sup> Широкова Є.О. Вимушені переселенці в сучасній Україні: політичні та соціальні аспекти проблеми / Є.О. Широкова // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. – 2016. – Вип. 69–70. – С.190–197., с. 190.

<sup>2</sup> Кузнєцова З.В. Забезпечення реалізації основних прав вимушених переселенців / З.В. Кузнєцова // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – 2014. – Т. 1, вип. 1. – С. 141–146.

Вирішенням проблем вимушених переселенців займаються, в основному, органи державної влади та зацікавлені сторони, наприклад, Кабінет Міністрів України, благодійні та громадські організації.

Як доречно вказують Н.І. Тищенко та Б.Ю. Піроцький: «Держава повністю відповідальна за створення умов, за яких права вимушених переселенців будуть захищені нарівні з правами всіх громадян, але з урахуванням особливих потреб, що виникли в результаті раптового переїзду»<sup>1</sup>.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» визначається, що «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>2</sup>.

Незважаючи на те, що зазначені вище категорії осіб, такі, як громадяни держави та члени політичного співтовариства, володіють усіма правами і свободами, які гарантуються державою, колізії у законодавстві не дають їм повноцінно реалізовувати деякі політичні права, зокрема – право брати участь в управлінні державними справами та впливати на суспільно-політичне життя через виборчий процес.

Науковці констатують, що явище вимушеної міграції є не лише наслідком військового конфлікту, але й виступає в ролі індикатора готовності української влади до кризових ситуацій. Необхідність допомоги ВПО продемонструвала слабку систему інституційного механізму реалізації прав і свобод громадян на території нашої держави, а також відсутність ресурсів, потрібних для задоволення потреб даної категорії населення<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Тищенко Н.І. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення / Н.І. Тищенко, Б.Ю. Піроцький // Молодий вчений. – 2014. – № 10(13)(2). – С. 124–126., с. 125.

<sup>2</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року №1706-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

<sup>3</sup> Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М. І. Малиха // Грані. – 2015. – № 8. – С. 6–11., с. 7.

Масштаби проблеми можна проілюструвати даними структурних підрозділів соціального захисту населення – на початку квітня 2017 року кількість ВПО в Україні налічувала 1 млн 586 тисяч чоловік<sup>1</sup>.

Проте, не лише держава використовує свої ресурси для вирішення проблем та викликів, з якими стикаються вимушені переселенці – громадяни України. До цього питання долучаються і громадські організації, і волонтери, і міжнародні організації.

Інститутами, які забезпечують реалізацію політичних прав і свобод в Україні, гарантують їх захист є Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, правоохоронні, правозахисні органи, органи правосуддя. Важливу правозахисну функцію відіграють недержавні утворення і формування (громадські правозахисні організації та правозахисні рухи)<sup>2</sup>.

Основні питання, які необхідно вирішувати стосуються працевлаштування, доступу до освіти та медичних послуг, розміщення, а також – соціальної адаптації ВПО. Крім того, в процесі інтеграції ВПО до громади, на території якої вони проживають, останні стикаються із законодавчою проблемою відсутності права голосу на виборах.

Закон України «Про місцеві вибори» у III Розділі «Виборчі округи та виборчі дільниці», з одного боку, гарантує загальне, рівне і пряме виборче права для усіх громадян України<sup>3</sup>. Але в той же час визначає, що це право актуальне лише для виборців, які належать до відповідних територіальних громад на території виборчого району та проживають в межах відповідного територіальноговиборчого округу. Отже, внутрішньо переміщені особи, які не мають практичної можливості змінити формально зареєстроване місце проживання, але вже кілька років проживають на території іншої громади, не мають доступу до виборчого права.

Це впливає із положення ЗУ «Про місцеві вибори» (ст.3), яке визначає належність громадянина до відповідної територіальної громади

<sup>1</sup> Офіційний облік переселенців підрозділами соціального захисту населення [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політики України. – 2017. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12932.html>.

<sup>2</sup> Ільницька У.В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах / У.В. Ільницька // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія. – 2012. – Т. 197, Вип. 185. – С. 37–41, с. 40.

<sup>3</sup> Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII//Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 37-38, ст.366.

та проживання його на відповідній території через його зареєстроване місце проживання.

Але в той же час Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» визначено, що реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, в даному випадку – гарантованого Конституцією права брати участь в управлінні державними справами через реалізацію виборчого права<sup>1</sup>.

Отже, ми приходимо до розуміння того, що в українському законодавстві виникла правова колізія. Конституція України та міжнародні стандарти однозначно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права.

У нормах Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20.10.2014 ідеться про необхідність забезпечення виборчого права громадян, які змушені були переселитися в зв'язку з війною на Донбасі та окупацією Криму. Зокрема, стаття 8 Закону встановлює, що ВПО «реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси»<sup>2</sup>.

Водночас, у вересні 2015 р. набрав чинності новий Закон України «Про місцеві вибори», у якому законодавці не передбачили можливості голосування ВПО, оскільки вони перебувають за межами населеного пункту, у якому зареєстровані.

Відповідно до чинного законодавства та теоретичних засад конституційного права, вибори в органи самоврядування тим і відрізняються від виборів до Верховної Ради України чи виборів Президента, що місцеву владу обирає місцева громада, тобто громадяни, які постійно проживають на території, де проводяться вибори. А іншого способу довести правовідносини громадянина і громади, окрім реєстрації, на жаль, в Україні нині не існує.

Проте при цьому виникає низка суперечливих моментів, що протиричають самому принципу місцевого самоврядування, тому що місцеві вибори – це вибори, де територіальні громади обирають свою владу. Насамперед виникає питання, чи можна вважати переселенців повно-

---

<sup>1</sup> Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 15, ст.232.

<sup>2</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 №1706-VII// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1.

цінними членами тієї чи іншої територіальної громади, зважаючи, що далеко не всі внутрішні мігранти планують залишатися жити там, де мають надію зараз обирати місцеву владу.

На жаль, на практиці не існує механізму, який дав би змогу відділити тих, хто вже є членами нових громад, і тих, хто такими не є. І жоден із діючих нормативно-правових актів не пропонує, як це можна було б зробити. Проте при виявленні можливих шляхів врегулювання спірного питання необхідно враховувати той факт, що неможливе надання певних привілеїв переселенцям стосовно інших членів територіальних громад, які також не можуть голосувати на місцевих виборах.

На місцевих виборах не голосують трудові мігранти (причому йдеться не лише про тих, хто за кордоном, а й тих, які просто живуть в іншому місті України), військовослужбовці, добровольці, люди без реєстрації через відсутність житла чи з релігійних переконань, а також люди, які багато років проживають в одній громаді, але зареєстровані в іншій.

При цьому однозначним має бути врегулювання питання про виборчі права всіх переселенців, в тому числі із інших країн. Для цього необхідно виробити єдину законодавчу позицію у визначенні такої категорії осіб, привівши їх до спільного знаменника. До прикладу, дати єдине визначення «переселенці», «переміщені особи», «внутрішньо переміщені особи» та вирішити питання спрощення процедури зміни виборчої адреси виборця. Оскільки наявні в чинному законодавстві визначення є майже тотожними.

Наразі питанням спрощення процедури зміни виборчої адреси для ВПО займається низка громадських організацій. Зокрема, суспільними зусиллями громадські організації розробили проекти змін до національного законодавства для захисту політичних прав та свобод зазначених осіб.

Наприкінці березня 2017 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян)»<sup>1</sup>. В ньому пропонується внести зміни до таких законодавчих актів:

Закону України «Про державний реєстр виборців», в якому пропонується вдосконалити порядок визначення виборчої адреси виборця та

---

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61425](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425).

надати можливість органу ведення Реєстру, за мотивованим зверненням виборця, визначити іншу виборчу адресу виборця<sup>1</sup>.

Закону України «Про місцеві вибори», в якому на підтримку попереднього пропонується визначити належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території через його виборчу адресу.

Даний законопроект був розроблений експертами ВГО «Громадянська мережа «ОПОРА», ГО «Громадський холдинг «Група впливу» із залученням представників громадських організацій «Донбас СОС», «Центр інформації про права людини», «Крим СОС», благодійних організацій «Благодійний Фонд «Право на захист» та «Благодійний фонд «Восток-СОС».

Нагальна необхідність змін законодавства продиктована вимогою щодо забезпечення виборчих прав ВПО та мобільних всередині країни громадян.

Ми підтримуємо цей законопроект та рахуємо, що запропоновані громадськими організаціями новації допоможуть забезпечити можливість мобільним всередині країни громадянам реалізувати свої виборчі права на виборах усіх рівнів; посилити інтеграцію ВПО, інших громадян, які є мобільними всередині країни, за новим місцем проживання; удосконалити процедури визначення виборчої адреси виборця; усунути порушення виборчих прав громадян.

Вважаємо, що в сучасних умовах громадські організації відіграють важливу роль в процесі реалізації ВПО своїх конституційних прав. Це, в свою чергу, посилює внутрішній потенціал держави, впливає на удосконалення національного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, а також демонструє демократичну спрямованість держави та її гуманістичні прагнення.

Ми погоджуємось з тим, що для подолання негативних наслідків та реалізації позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення потрібна концентрація всіх національних ресурсів та міжнародної донорської допомоги для реалізації заявленої Україною амбітної мети щодо досягнення до 2020 р. відповідності критеріям для подання заявки на членство в ЄС<sup>2</sup>. Звичайно ж, не останню роль у цьому процесі відіграють громадські організації.

---

<sup>1</sup> Закон України «Про державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 20, ст.282.

<sup>2</sup> Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості» // Український соціум. – 2015. – № 1. – С. 175–181., с. 175.

Реалізація політичних прав і свобод є також важливою формою громадського контролю за діями влади. Завдяки ефективному механізму співпраці громадських організацій та органів державної влади, ми можемо спостерігати за вдосконаленням самореалізації громадян у політичній сфері та їх участі в управлінні державними справами.

Участь вимушено переселених людей у виборах – дійсно проблема всеукраїнського масштабу, оскільки кожен громадянин повинен реалізовувати своє право голосу.

Позбавлення виборчих прав дискримінує переселенців, і таке обмеження не має правомірної, об'єктивної та обґрунтованої мети.

Без ухвалення змін до законодавства, які реалізують активні виборчі права на місцевих виборах для переселенців, неможливо говорити далі про якусь цілісну стратегію, цілісне розуміння державою того, що робити з ВПО, і реалізацію їхнього права на інтеграцію в нові громади.

Варто відзначити, що міжнародні стандарти засвідчують необхідність належного законодавчого та практичного забезпечення виборчих прав громадян – ВПО.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2006) «Щодо ВПО» передбачають здійснення державами-членами належних правових та практичних заходів для того, щоб ВПО ефективно здійснювали своє право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах, і забезпечення, щоб це право не порушувалося перешкодами практичного характеру.

Рекомендації 1877 (2009) Парламентської Асамблеї Ради Європи звертають увагу держав на необхідність вживання всіх заходів для того, щоб ВПО реалізовували своє право на участь у громадському житті на усіх рівнях, включаючи право голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах.

Неспроможність внутрішніх переселенців голосувати на місцевих виборах в Україні становить непряму дискримінацію за ознаками місця проживання та належності до ВПО і суперечить стандартам міжнародного права, Конституції і законам України, а також зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції ВПО за місцем переміщення.

Отже, проаналізувавши все вищевикладене, можемо виділити кілька способів для забезпечення гарантій виборчих прав ВПО:

- для вивчення правових та практичних питань потрібно виділити час задалегідь до референдумів чи виборів, створити відповідні органи, які будуть займатися цим питанням. Дуже важливо залу-



чати до розробки та вдосконалення нормативної бази (для забезпечення гарантій виборчих прав ВПО) самих ВПО та громадські організації, які їх представляють;

- перереєстрація ВПО для того, щоб держава мала чіткий перелік тих громадян, які є ВПО;
- потрібні регулярні та активні консультації із ініціативними групами, асоціаціями та об'єднаннями, які представляють ВПО;
- для забезпечення рівних виборчих прав влада повинна вжити також спеціальні заходи, наприклад, – ввести ценз осілості, надати додаткові можливості для реєстрації виборців;
- законодавчі зміни повинні надавати право голосу не тільки внутрішнім переселенцям, а й іншим категоріям громадян (військово-вслужбовцям, трудовим мігрантам тощо).

#### 4.4. Забезпечення права на освіту внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>

На сьогодні освіта є одним із головних чинників руху прогресу. Це саме те, що рухає людство вперед. Освіта, не важливо середня, вища, чи професійно-технічна, допомагає людям краще пізнати та розуміти оточуюче середовище. У XXI столітті людство отримало шанс зробити великий крок вперед, і в основному завдяки більшій кількості високоосвічених громадян.

У 1948 році статтею 26 Загальної декларації прав людини<sup>2</sup> закріплено право кожної людини на освіту. Це право в Україні гарантується статтею 53 Конституції України<sup>3</sup> та низкою інших нормативно-правових актів, зокрема Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту» та іншими нормативно-правовими актами.

<sup>1</sup> Хохлова І.В., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «УжНУ».

<sup>2</sup> Загальна декларація прав людини ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015)

<sup>3</sup> Конституція України 1996 року: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

В Україні освіта ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями та народами.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, які надаються державою; рівність умов кожної людини для реалізації її здібностей; гуманізм; пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; зв'язок зі світовою та національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (окрім навчальних закладів заснованих релігійними організаціями); науковий характер освіти; інтеграція з наукою; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність системи освіти; різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Важливе місце у процесі здобуття освіти відіграють вплив держави та особисті переконання людини. При цьому держава визначає та забезпечує освітній процес за допомогою різноманітних способів, які визначаються особливостями правового регулювання здобуття освіти в Україні.

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 ВПО (далі — ВПО), яких зпочатку 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 складає більше 10% від загальної кількості осіб, які були переміщені в межах своїх країн у всьому світі.

Ці особи 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.

З метою визначення правового статусу ВПО та створення правової основи для розробки механізму захисту прав і свобод Верховною Радою прийнято два Закони України – «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>1</sup>

---

1 «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

і «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО»<sup>1</sup>. У свою чергу, Кабінет Міністрів України розробив і прийняв 11 постанов і розпоряджень щодо порядку реєстрації та організації обліку, надання грошової допомоги переселенцям тощо. У грудні 2015 р. була прийнята комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України<sup>25</sup>, на період до 2017 р. Проте, враховуючи масштаби явища та непросту соціально-економічну та політичну ситуацію в Україні, звісно проблеми залишаються і потребують відповідного обговорення та осмислення.

ВПО користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як й інші громадяни, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є ВПО.

Повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод ВПО регулюється статтею 11 Закону України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод ВПО»<sup>3</sup>. У ній зазначено: Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції):

- 1) сприяє возз'єднанню сімей ВПО шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування її членів сім'ї;
- 2) у разі виявлення факту повідомлення внутрішньо переміщеною особою неправдивих відомостей та/або подання недійсних або підроблених документів, скоєння злочинів або співучасті у злочинах, виїзду особи на постійне місце проживання за кордон повідомляє протягом одного робочого дня орган, що видав довідку

<sup>1</sup> «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Закон України від 24 грудня 2015 № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>

<sup>2</sup> «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 від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, про такі факти для прийняття в установленому порядку рішення щодо дії довідки;

- 3) у разі відсутності документів, що посвідчують особу та підтверджують її громадянство, здійснює ідентифікацію внутрішньо переміщеної особи; забезпечує оформлення, видачу, обмін, продовження строку дії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщеної особи.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах освіти і науки:

- 1) створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб;
- 2) здійснює в межах повноважень координацію діяльності органів виконавчої влади, у тому числі органів управління освітою місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації права на освіту ВПО;
- 3) координує діяльність місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів та забезпечує формування оптимальної мережі професійно-технічних навчальних закладів, експериментальних навчальних закладів для задоволення освітніх потреб населення з урахуванням потреб ВПО;
- 4) формує щороку пропозиції та доводить до підпорядкованих навчальних закладів державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб з урахуванням кількості ВПО.

З початком нового шкільного року постала проблема в доступі та якості отримання послуг освіти. Особливо щодо питання готовності дітей-переселенців до освітнього процесу.

Держава в цьому питанні лише забезпечує дітей-переселенців місцями в навчальних закладах. В цілому це означає тільки дотримання їх права на освіту, але без подальшого супроводу. Діти шкільного віку гостро потребують матеріально-технічної бази.

Доступ до освіти є життєво важливим для економічного, соціального і культурного розвитку будь-якого суспільства. Кінцевою метою

освіти є поліпшення якості життя особи в майбутньому. Освіта дає шанс незаможним дорослим і дітям вирватися з бідності. Крім того, доступ до освіти є важливим елементом для інтеграції ВПО в місцеву громаду, до якої вони переселились.

Передусім, важливо знати про те, що Конституція і закони України про освіту і про вищу освіту складають основу правового регулювання отримання освіти в Україні. Крім того, існує офіційне тлумачення Конституційного суду України яке можна сформулювати таким чином: “Доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених Статтею 24 Конституції України<sup>2</sup>, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права”.

Нинішня складна ситуація на тимчасово окупованих та непідконтрольних українському уряду територіях зумовлює постійну міграцію населення зі сходу країни. Люди переїжджають цілими сім'ями, в тому числі з дітьми. Тому в переселенців можуть виникати певні проблеми з облаштуванням життя на новому місці проживання. Серед них – продовження освіти дітей.

Частиною 6 Положення «Про дошкільний навчальний заклад»<sup>1</sup>, затвердженого постановою Кабміну від 12.03.2003 р. №305, визначено, що прийом дітей до дошкільного навчального закладу здійснюється керівником протягом календарного року на підставі заяви батьків або осіб, які їх замінюють, медичної довідки про стан здоров'я дитини з висновком лікаря, що дитина може відвідувати дошкільний навчальний заклад, довідки дільничного лікаря про епідеміологічне оточення, свідоцтва про народження.

Згідно з частиною 22 Положення «Про загальноосвітній навчальний заклад»<sup>2</sup>, затвердженого постановою КМУ від 27.08.2010 р. №778, для зарахування учня до закладу батьки або особи, які їх замінюють, подають заяву, копію свідоцтва про народження дитини, медичну довідку встановленого зразка, особову справу (крім дітей, які вступають до пер-

---

<sup>1</sup> «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 12 березня 2003 № 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/305-2003-%D0%BF>

<sup>2</sup> «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» Постанова Кабінету Міністрів України; від 27 серпня 2010 № 778 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/778-2010-%D0%BF>

шого класу), до навчального закладу III ступеня – документ про відповідний рівень освіти.

Вищевказаний перелік документів є загальним і визначений він для всіх громадян України. Однак, з урахуванням ситуації, що склалася з тимчасово окупованою територією АР Крим, бойовими діями в Донецькій та Луганській областях, з об'єктивних причин деякі документи переселенці подати не в змозі. Наприклад, з причини їх втрати. Тому, навіть якщо окремих документів подати керівництву навчальних закладів батьки не можуть, то це не є підставою для відмови їм. Тобто, влаштування дітей вимушених переселенців має проводитися за спрощеною процедурою. Такій позиції дотримується і Міністерство освіти і науки України.

Зокрема, в своїх листах-рекомендаціях №1/9-171 від 24.03.2014 р. та №1/9-310 від 12.06.2014 р. У них рекомендується здійснювати прийом дітей до дошкільних навчальних закладів без попередньої електронної реєстрації. Для прийому дітей до дошкільного навчального закладу (групи) компенсуючого типу додатково забезпечувати подання висновку психолого-медико-педагогічної консультації, територіального лікувально-профілактичного закладу чи тубдиспансеру, направлення місцевого органу управління освітою. У разі відсутності свідоцтва про народження дитини, сприяти батькам у його подальшому поновленні у встановленому законодавством порядку, зарахування учня (вихованця) до загальноосвітнього навчального закладу, до певної групи, класу здійснювати за заявою батьків. За необхідності – після проведення співбесід з вихователями, вчителями або проведення індивідуального психолого-медико-педагогічного обстеження для визначення рівня навчальних досягнень учня (вихованця), у разі відсутності особової справи учня, документів про рівень його навчальних досягнень, медичної картки після зарахування учня (вихованця) направляти письмовий запит до місця його попереднього навчання з проханням про їх надання.

Отже, держава спростила процедуру влаштування дітей вимушених переселенців до дитячого садка чи школи. Тому навіть за відсутності в батьків свідоцтва про народження дитини, особової справи учня та інших документів з причин їх втрати або неможливості отримання, діти мають бути влаштовані в навчально-виховні заклади. Якщо керівник навчального закладу відмовив у прийнятті документів з мотивів їх неповноти, то радимо громадянам, які опинилися в такій ситуації, наполягати на наданні цим керівником письмового документа про відмову із зазначенням причин. Це необхідно для того, щоб в подальшо-

му захистити своє право та звернутися зі скаргою на неправомірні дії до керівництва районного або обласного управління освіти місцевих державних адміністрацій або ж до міського голови місцевої ради. Ці органи влади в силу вимог частин 8 та 9 статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО»[3] зобов'язані забезпечити влаштування дітей вимушених переселенців до дошкільних чи загальноосвітніх навчальних закладів.

Щодо ВПО хочеться звернути увагу саме на статтю 7 закону України про забезпечення прав і свобод ВПО [3], яка встановлює право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування. Стаття 11 цього ж закону встановлює, що Міністерство освіти і науки України повинно створити умови для здобуття освіти громадянами.

Закон про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України встановлює, що громадяни України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, і особи, які були з неї переміщені, мають право на продовження свого навчання на іншій території України за рахунок коштів державного бюджету. Такі особи можуть взяти участь у конкурсі на вступ до навчального закладу на загальних засадах, з наданням місць у гуртожитках на час навчання. Якщо внаслідок конкурсу такі особи не отримали можливості навчатися на місцях, що фінансуються державою, навчальний заклад повинен збільшити кількість таких місць, відповідно до процедури, яка встановлена Кабінетом Міністрів України. Проте, на жаль, на даний момент ця процедура досі до кінця так і не затверджена.

Отже, забезпечення права на освіту ВПО визначено у таких нормативних актах.

Стаття 53 Конституції України [2] гарантує право кожного на освіту і встановлює обов'язковість повної загальної середньої освіти. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Крім того, існує офіційне тлумачення Конституційного суду України стосовно положень цієї Статті, що можна сформулювати таким чином: "Доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права

на освіту на принципах рівності, визначених Статтею 24 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливості для реалізації цього права”.

Стаття 19 Закону України “Про Охорону дитинства”<sup>1</sup> визнає право кожної дитини на освіту. Держава має забезпечувати доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти, а також право на вибір навчального закладу.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування організують облік дітей дошкільного та шкільного віку для виконання вимог щодо навчання дітей у загальноосвітніх навчальних закладах. Відповідно до Статті 6 Закону України “Про загальну середню освіту”<sup>2</sup>, Громадянам України, незалежно від раси, кольору шкіри, особливостей інтелектуального, соціального і фізичного розвитку особистості, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак забезпечується доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Пункт 5 цієї ж статті визначає, що відповідальність за здобуття повної загальної середньої освіти дітьми покладається на їх батьків, а дітьми, позбавленими батьківського піклування, – на осіб, які їх замінюють, або навчальні заклади, де вони виховуються.

У Статті 18 Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”<sup>3</sup> громадянам України “гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, після залишення ними тимчасово окупованої території”. Пункт 12 Статті 7 визначає, що “громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, мають право на здобуття або продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету з наданням місць у гуртожитках на час навчання”.

---

<sup>1</sup> «Про охорону дитинства» Закон України від 26 квітня 2001 № 2402-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

<sup>2</sup> «Про загальну середню освіту» Закон України від 13 травня 1999 № 651-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>

<sup>3</sup> «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» Закон України від 15 квітня 2014 № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>



Гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів осіб, які залишили тимчасово окуповані або непідконтрольні уряду території України і які перебувають на території України на законних підставах, визначаються Законом України “Про забезпечення прав і свобод ВПО” [3]. Пункт 1 Статті 14 Закону наголошує, що “ВПО користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як й інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є ВПО”. Пункт 1 Статті 9 зазначеного Закону встановлює право ВПО на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади.

Пункт 8 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 року № 588-р<sup>1</sup> сформульовано наступним чином: “Забезпечити щодо громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції сприяння у продовженні навчання та здобуття освіти”.

Питання ВПО має бути одним із виразно артикульованих пріоритетів будь-якої державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки. Важливо координувати зусилля держави та громадянського суспільства у допомозі ВПО, з метою вирішення максимуму проблем, з якими зіткнулися громадяни. Виходячи з того, що Україна не має відповідного досвіду роботи з ВПО, використання міжнародних напрацювань є доречним і вельми необхідним.

#### **4.5. Здійснення внутрішньо переміщеними особами права на соціальний захист<sup>2</sup>**

В результаті бойових дій на території Донецької та Луганської областей значна частина мешканців тимчасово окупованих територій, населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, перемістилась до інших населених пунктів на території

<sup>1</sup> «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території» Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80>

<sup>2</sup> **Сюсько М.М.**, аспірант юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ».

рії України. Цей процес набув масового характеру і держава була змушена на нього реагувати, вирішувати гострі питання, пов'язані з появою значної кількості переселенців на своїй території та приводити законодавство у відповідність до потреб.

Більшість ВПО, які прибули на територію, підконтрольну українській владі, потребують матеріальної, соціальної та інших видів допомоги. А тому, в умовах сьогодення, саме зазначена категорія населення потребує особливої уваги з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій. У зв'язку із цим існує необхідність проведення комплексу заходів, спрямованих на соціальну адаптацію та захист ВПО. Зокрема, ВПО стикаються з проблемами розміщення, забезпечення належних умов проживання, безробіття, браку інформації про створені можливості психологічної реабілітації, відновлення документів, отримання довідки ВПО, звільнення з підприємств на непідконтрольній території і подальшого оформлення документів для працевлаштування, отримання субсидій, недостатньої кількості додаткових місць в дошкільних та шкільних навчальних закладах тощо. Серйозним викликом є питання працевлаштування та пошуку житла. Дві основні проблеми, з якими стикалися приблизно 40% ВПО під час пошуку роботи, – це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. Однак тільки половина опитаних виявили бажання навчатися, аби поліпшити свої навички. Також третина внутрішніх переселенців зазначили, що роботодавці часто не хочуть їх наймати й таким чином дискримінують ВПО відносно місцевого населення<sup>1</sup>.

Право на соціальний захист закріплено в українському законодавстві, зокрема статтею 46 Конституції України передбачено: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

---

<sup>1</sup> Питання захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту – на контролі Омбудсмена і громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/6515-znpitannya-zaxistu-prav-ditej-v-umovax-zbrojnogo-konfliktu-na-kontroli/>

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом»<sup>1</sup>.

Ці конституційні норми знайшли свій розвиток і в інших актах законодавства України. Так, за роки незалежності України було прийнято закони “Про основи соціальної захищеності інвалідів», «Про підвищення соціальних гарантій для трудящих», “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», «Про державну допомогу сім’ям з дітьми», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, «Про зайнятість населення”, «Про оплату праці», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про статус і соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, «Про пенсійне забезпечення», «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ», “Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», «Про біженців» та інші.

Здійснення ВПО права на соціальний захист закріплюється також в статті 7 Закону України “Про забезпечення прав і свобод ВПО”, для взяті на облік ВПО реалізація прав на зайнятість, 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>.

На жаль, рівень безробіття в Україні не втішав і до цього, а проблема ВПО, лише погіршила цю тенденцію. Дві основні проблеми, з якими стикається більшість ВПО під час пошуку роботи, — це низькі заробітні плати та невідповідність вакансій їхній освіті та професії. ВПО зазначають, що роботодавці часто не хочуть їх наймати й таким чином їх дискримінують відносно місцевого населення. Враховуючи складну соціально-економіч-

---

1 Внутрішньо переміщені особи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13032.html>

2 Забезпечення соціального захисту дітей внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ditu-14275.pdf>

ну ситуацію, що склалася в Україні, міжнародна спільнота надає значну допомогу для задоволення першочергових потреб ВПО. Щодо працевлаштування, то доволі успішно працює Програма розвитку ООН (ПРООН). Ціллю Програми є надання допомоги країнам, що розвиваються, у справі їхнього національного розвитку. З травня 2016 р. ПРООН запустила нову програму, яка заснована на наданні бізнес-грантів для переселенців. Фінансуванням проекту займаються Британія, Польща та Чехія. Гранти освоюються в областях: Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Вінницькій та інших. Переселенцям дається шанс організувати власний бізнес, для чого необхідно запропонувати бізнес-план. Причому отримання фінансової допомоги для відкриття справи реально лише в тому випадку, якщо надана ідея має сенс, тобто, є продуктивною. Чимале позитивне значення такого рішення обумовлене не тільки тим, що переселенці зможуть втілити в життя свою мрію, але й тим, що з'являться нові робочі місця. Крім того, кожна організація оподатковується, а, відповідно, вигоду у перспективі отримує і державна скарбниця<sup>1</sup>.

Міжнародна організація праці (МОП) опублікувала дослідження щодо поведінки ВПО на ринку праці, яке було проведене в червні 2015 року. Це єдине всеукраїнське дослідження, що дає можливість вивчити поведінку ВПО, які не зареєструвалися в державній службі зайнятості (ДСЗ). Раніше були доступні лише соціально-демографічні характеристики ВПО, які скористалися послугами ДСЗ. Станом на березень 2016 року таких було лише 40% від внутрішніх переселенців, які заявили про потребу працевлаштування. Дослідження ж МОП більш глибоке, адже додатково до даних про стать, вік, освіту та професійно-кваліфікаційний рівень в рамках цього дослідження збирали детальну інформацію про якість поточної зайнятості, проблеми при пошуку роботи, майбутні наміри та очікування ВПО.

Згідно з опитуванням, близько третини ВПО не зверталися за допомогою у працевлаштуванні до служби зайнятості, тому що навчалися, були на пенсії, доглядали за маленькими дітьми або були непрацездатними. Частина ВПО (16%) не зверталася до служб зайнятості, оскільки знайшла роботу самостійно або була переведена на нове робоче місце в іншій частині України. Як ті, хто працевлаштувався самостійно, так і ті, хто ще шукає роботу та не звертається до ДСЗ, відзначають, що вакансії

---

<sup>1</sup> Закіров М. Деякі аспекти розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб / М. Закіров // Резонанс. – 2016. – № 39. – С. 5-10. – [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2016/ rez39. pdf>.

служби зайнятості низькооплачувані та не відповідають навичкам ВПО. З іншого боку, показники економічної неактивності та безробіття були значно вищими серед ВПО, ніж у середньому по Україні. Рівень економічної неактивності серед ВПО становив 46,8% в той час, як у середньому по Україні на момент проведення опитування він становив 38%<sup>1</sup>.

Важливим також є питання припинення трудових відносин. Зокрема, відповідно до ч.4 ст. 7 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод ВПО»: «Внутрішньо переміщена особа, яка звільнилася з роботи (припинила інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення іншого виду зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструється як безробітна та отримує допомогу по безробіттю, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до законодавства.

Внутрішньо переміщена особа, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання для набуття статусу безробітного та отримання допомоги по безробіттю та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви). У разі припинення приймання поштових відправлень на/з території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з обставинами, визначеними у статті 1 цього Закону, така заява подається до відповідного районного, міськрайонного, міського, районного у місті центру зайнятості за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи.

Взята на облік внутрішньо переміщена особа, яка не має документів, необхідних для надання статусу безробітного, отримує статус безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. До отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога по безробіттю таким

---

<sup>1</sup> Питання захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту – на контролі Омбудсмена і громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/6515-znpitannya-zaxistu-prav-ditej-v-umovax-zbrojnogo-konfliktu-na-kontroli/>

особам призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством на випадок безробіття»<sup>1</sup>.

За результатами моніторингу проведеного командами ВБФ «Право на захист» у п'яти областях України: Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Харківській і Запорізькій в період з 22 лютого по 04 березня 2016 року у рамках проекту «Адвокація, захист прав людини та юридична допомога ВПО» відсутність відмітки ДМС не вплинула на перебування на обліку в ЦЗ, а при відсутності у ВПО трудової книжки працівники для взяття на облік як безробітного вимагають нотаріально засвідчену заяву про розірвання трудового договору з роботодавцем, який залишився на непідконтрольній території. 26 з усіх опитаних представників центрів зайнятості (43%) проінформували, що до них зверталися ВПО для припинення трудових відносин у зв'язку з неможливістю продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання відповідно до абзацу 2 частини 4 статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Більшість представників ЦЗ розповіли, що вони надають роз'яснення щодо написання заяви про звільнення з попереднього місця роботи. Заява має бути нотаріально засвідчена. Як за інформацією працівників ЦЗ, так і за словами ВПО, після надання консультації і пояснення процедури не всі ВПО повертаються, так як не мають змоги заплатити за послуги нотаріуса із засвідчення заяви про розірвання трудового договору із роботодавцем, який залишився на непідконтрольній території.

Отже, є позитивна тенденція щодо того, що ВПО мають можливість припинити трудові відносини у зв'язку з неможливістю продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання відповідно до абзацу 2 частини 4 статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Відповідно до наданої статистики, такі випадки мали місце у Дніпропетровській, Луганській, Донецькій та Запорізькій областях, але кількість таких випадків вкрай незначна. Негативним моментом є те, що через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення заяви про розірвання трудових відносин<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

<sup>2</sup> Звіт про проведення моніторингу змін до закону про права ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

Безумовно, проблема працевлаштування є надзвичайно складною, враховуючи величезну кількість ВПО, її важко вирішити, проте, у зв'язку з тим, що значна кількість працездатного населення працює за кордоном і спостерігається тенденція збільшення громадян України, які працевлаштовуються за кордоном, то ринок праці вже зараз потребує додаткових робочих ресурсів, відповідно, ВПО можуть заповнити нестачу в робочих ресурсах.

Пенсійні виплати є надзвичайно важливим джерелом доходів для багатьох ВПО. Згідно з повідомленнями ВПО, які надходили до неурядових організацій, були випадки призупинення пенсійних виплат ВПО, прізвища яких не потрапляли до так званих “списків СБУ”.

Такі дії Мінсоцполітики призвели до значного погіршення умов життя тих ВПО, дія довідок яких та виплати яким були призупинені. Особливо постраждали від такої кампанії найбільш вразливі категорії ВПО, а саме пенсіонери та ті, хто виживає лише за рахунок отримання соціальних виплат, особи з інвалідністю та обмеженими можливостями.

Довгий час після початку описаного процесу в управліннях Пенсійного фонду на території п'яти східних областей України не було повного розуміння процедури відновлення пенсійних виплат, як і єдиного підходу до процесів їх відновлення. Окрім того, в управліннях Пенсійного фонду була відсутня узагальнена статистична інформація (або таку інформацію не надано на запити НУО) щодо призупинення та поновлення пенсійних виплат з розбивкою по категоріям пенсій, районам і місяцям, а також щодо основних демографічних груп.

Станом на кінець 2016 року все ще фіксувалися випадки, коли ВПО не отримували соціальні або пенсійні виплати з моменту проведення призупинення дії довідок ВПО.

14 березня 2016 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 167 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, якою внесено зміни до трьох інших урядових актів щодо порядку взяття на облік ВПО та порядку отримання ними соціальних виплат (Порядку виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596 “Про заходи щодо виконання статті 3 Указу Президента України від 4 липня 1998 року № 734”; Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 “Про

облік ВПО; постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637 “Про здійснення соціальних виплат ВПО”).

Основні положення змін:

як місце проживання при взятті на облік ВПО не можуть вказувати адреси органів державної влади, місцевого самоврядування, тобто управлінь праці і соціального захисту населення, відділів/управлінь ДМС, райдержадміністрацій, виконкомів місцевих рад тощо; юридичних осіб публічного права, їх підрозділів та будь-яких інших приміщень, за якими переміщені особи фактично не проживають;

органи соціального захисту отримали змогу на підставі статті 12 Закону “знімати з обліку” ВПО на підставі інформації Міністерства внутрішніх справ, ДМС, СБУ, Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства фінансів України (далі – Мінфін). Це положення не відповідає Закону України “Про забезпечення прав і свобод ВПО”, який встановлює виключний перелік підстав для скасування довідки та визначає конкретні шляхи отримання інформації, на підставі якої рішення про скасування довідки ВПО може бути прийняте;

з 01 липня 2016 року всім ВПО виплата (продовження виплати) пенсій та всіх видів соціальних допомог має здійснюватися тільки через ПАТ “Державний ощадний банк України” (далі – Ощадбанк). Це положення, на наше переконання, є дискримінаційним щодо ВПО, оскільки суттєво обмежує їх у виборі способу та місця отримання коштів;

з 1 серпня 2016 року ВПО-пенсіонерам видаються банківські картки посиленого ступеня захисту, які одночасно є їхніми пенсійними посвідченнями;

пенсіонери ВПО зобов’язані проходити фізичну ідентифікацію у відділеннях Ощадбанку. Після отримання банківської картки із посиленим захистом ВПО перші два рази зобов’язана проходити ідентифікацію раз на півроку, а потім – раз на рік;

якщо особа не з’явилась в Ощадбанку для фізичної ідентифікації у визначений термін, то операції за її рахунком будуть зупинені Ощадбанком до моменту звернення ВПО<sup>1</sup>;

Мінфін отримав доступ до інформації про зарахування сум пенсій та грошової допомоги на поточні рахунки та про їх закриття від всіх банків, які обслуговують пенсіонерів (не тільки ВПО, а всіх пенсіонерів без винятку).

---

<sup>1</sup> Порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0633-16/paran21#n21>



З огляду на вказане рішення Уряду щодо запровадження даних документів та вікову і вразливу категорію осіб, яким вони мають бути видані, БФ “Право на захист” здійснив моніторинг поінформованості ВПО, які є пенсіонерами, щодо електронних пенсійних посвідчень (далі – ЕПП).

За результатами звіту більшість ВПО скаржились на те, що отримання пенсії в Ощадбанку для них незручне з низки причин, в тому числі через черги, погану інфраструктуру, відсутність відділень/банкоматів банку в їх населених пунктах, а також неможливість зняття готівки в банкоматах інших банків. Так, 41,4% опитаних були змушені відкрити рахунки в Ощадбанку протягом останніх двох місяців (відповідно до змін постанови Уряду № 167), в той час, як раніше отримували пенсію у більш прийнятний для них спосіб – в інших банках чи через пошту.

Подальше відслідковування процесу виготовлення електронних пенсійних посвідчень для ВПО командою БФ “Право на захист” виявило також і такі проблеми:

пенсіонерам складно розібратися з картками Ощадбанку, які були їм видані за весь час, що створює додаткові складнощі та затягує процес оформлення ЕПП;

випадки заблокування картки ВПО Ощадбанком без будь-якого попередження у зв'язку з тим, що для ВПО було виготовлено ЕПП, але сама картка ще не надійшла до відділення, тож видати її не можуть;

терміни видачі ЕПП не дотримуються, тобто виготовлення ЕПП займає більш ніж 30 робочих днів, як те передбачено в Порядку емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням (документи ВПО подавали ще в липні, а перші ЕПП видані в жовтні поточного року);

З огляду на вказане, введення нових обмежень щодо ВПО та запровадження нових банківських карток для ВПО-пенсіонерів викликали чергові перешкоди в реалізації їх прав на соціальне та пенсійне забезпечення<sup>1</sup>.

Особливо актуальним є питання соціальних виплат, оскільки дуже часто саме ці виплати є єдиним джерелом існування ВПО. Постановою КМУ “Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО ” № 365 — редакція від 08.06.2016 – було удосконалено систему призначення (відновлення) та здійснення контролю за соціальними виплатами ВПО, яка

---

<sup>1</sup> Звіт за результатами моніторингу поінформованості пенсіонерів-ВПО про електронні пенсійні посвідчення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit\\_z\\_rezultatamy\\_monitorynhu\\_poinformovanosti\\_pensioneriv\\_vpo\\_pro\\_elektronni\\_pensiyne\\_posvidchennya/](http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit_z_rezultatamy_monitorynhu_poinformovanosti_pensioneriv_vpo_pro_elektronni_pensiyne_posvidchennya/)

стала черговою серйозною перешкодою в доступі ВПО до соціального та пенсійного забезпечення.

Цією постановою затверджені Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їх фактичного проживання/перебування<sup>1</sup>.

Відповідно до постанови умовою призначення всіх соціальних виплат переміщеним особам є проходження перевірки місця фактичного проживання/перебування особи. Відсутність особи за вказаним нею місцем проживання тягне за собою прийняття рішення про відмову в призначенні виплат. Відновлення виплат можливе не раніше, ніж через 2 місяці, а у випадку скасування довідки – не раніше, ніж через 6 місяців.

Виконання положень підзаконного акту призводить до дискримінації ВПО в порівнянні з іншим населенням України, втручання в право на особисте та сімейне життя ВПО, обмеження права на свободу пересування, порушення права на адекватний рівень життя. Так, встановлення додаткових підстав для припинення пенсійних виплат є дискримінаційним по відношенню до ВПО в порівнянні з іншими особами, які мають право на пенсію відповідно до статті 85 Закону України “Про пенсійне забезпечення”, яка встановлює, що пенсії виплачуються без урахування одержуваного заробітку (прибутку) за місцем проживання пенсіонера, незалежно від реєстрації місця проживання.

Крім того, в першому півріччі 2016 року доступ до соціальних виплат для ВПО, які мали в цей час поновлювати дію своєї довідки, був ускладнений через виникнення юридичної колізії – з прийняттям змін до основного Закону щодо захисту прав ВПО була скасована необхідність проставлення в довідку ВПО штампів місця реєстрації від Державної міграційної служби, однак відповідні зміни до підзаконних актів мав внести Кабінет міністрів протягом 3-х місяців. Виникла ситуація, коли УПСЗН, відповідно до процедури в підзаконних актах, направляв ВПО для проставлення штампу до ДМС, а ДМС, діючи згідно з оновленим Законом, не проставляла таких відміток. В результаті ВПО фактично не могли продовжити дію довідки, а разом з цим і отримувати пенсію та соціальні виплати<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 №365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249110200>

<sup>2</sup> Звіт до УПО: Актуальний стан забезпечення прав і свобод ВПО в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR\\_IDP\\_ukr.pdf](http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_IDP_ukr.pdf).

Поряд з тим, що можна спостерігати спрощення у призначенні соціальних виплат від самого початку прийняття Постанови Уряду № 365 правозахисники постійно наголошують на тому, що вона суперечить Конституції та Законам України про пенсійне забезпечення і, відповідно, має бути приведена у відповідність із ними. Зокрема, управління Пенсійного фонду часто зупиняють нарахування пенсій великій кількості ВПО, жодним чином не обґрунтовуючи їх включення до цих списків та без будь-яких попередніх перевірок місць їхнього проживання.

Списки СБУ і будь-які інші додаткові дискримінаційні механізми контролю за виплатами переселенцям згідно з Постановою Уряду № 365 призводять не тільки до системних порушень прав ВПО, але і накладають надмірне навантаження на соціальних працівників. При цьому, виконуючи положення зазначеної постанови, органи соціального захисту фактично беруть на себе не притаманну їм каральну функцію. Для вирішення цієї проблеми необхідно «відв'язати» отримання пенсії від довідки ВПО та запровадити механізм виплат пенсії громадянам, які проживають на тимчасово непідконтрольній уряду України території. Тоді і необхідність у постійних перевірках відпаде, бо ті, хто не є ВПО, не будуть мати стимулу реєструватися як ВПО<sup>1</sup>.

У Мінсоцполітики вважають, що сьогодні робота щодо призначення (відновлення) соціальних виплат проводиться у поточному режимі, з новими зверненнями, які надходять щодо призначення (поновлення) соціальних виплат.

На даний час перевірено понад 97,6% заяв, що надійшли від ВПО щодо призначення (відновлення) соціальних виплат (із 902 тис. заяв проведено понад 880 тис. перевірок відомостей про фактичне місце проживання ВПО та складено акти обстеження матеріально-побутових умов сім'ї).

Комісіями з питань призначення (відновлення) соціальних виплат прийнято рішення щодо поновлення або відмови у поновленні виплат 869 тис. ВПО, або 96,3% кількості ВПО, які звернулися за поновленням соцвиплат.

На даний час управліннями також проводяться додаткові перевірки за списками СБУ, до яких включено майже 200 тис. осіб, а також списками Ощадбанку щодо ВПО, які не пройшли ідентифікацію.

<sup>1</sup> Конституція України: від 28.06.1996 р. (зі змінами) № 254к/96-В [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

При цьому здійснені перевірки свідчать про факти, що кожний четвертий із перевірених, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, фактично не проживає на підконтрольній українській владі території за вказаним місцем проживання<sup>1</sup>.

Вважаємо, що в жодному разі припинення виплат не може здійснюватися без перевірки дотримання законодавства на підставі незрозумілих списків. Якщо існують факти порушення законодавства, то такі дії мають бути належно задокументовані відповідними структурами і рішення, щодо позбавлення соціальних виплат має прийматися в кожному індивідуальному випадку окремо.

Окремим питанням є отримання документів, що підтверджують факти народження або смерті на тимчасово непідконтрольній території України. На даний час українська сторона не визнає жодних документів, виданих так званими «ЛНР» та «ДНР». У лютому 2016 року до Цивільного процесуального кодексу України були внесені зміни щодо особливостей провадження у справах про встановлення фактів народження або смерті на тимчасово окупованій території України, які значно спростили процедуру розгляду справ означеної категорії. Так, відповідно до ст. 257-1 ЦПК України, із заявою про встановлення факту народження заявник може звертатися до будь-якого суду на підконтрольній території України, а із заявою про встановлення факту смерті — до суду за межами непідконтрольної території. Суттєво скоротився строк розгляду заяв. І якщо раніше процес прийняття рішення про встановлення факту народження/смерті займав два–три місяці, зараз цей строк скоротився до кількох днів. Також важливим є те, що рішення про встановлення факту підлягає негайному виконанню, тобто в день винесення рішення факт народження чи смерті вже може бути зареєстрований у Державному реєстрі актів цивільного стану громадян, а заявник може отримати свідоцтво<sup>2</sup>.

Спричинене російською збройною агресією явище вимушених внутрішніх міграційних процесів призвело до того, що виїжджаючи з території проведення антитерористичної операції та анексованої території

---

<sup>1</sup> Вирішення соціальних проблем внутрішньо переміщених осіб не втрачає своєї гостроти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13260.html>

<sup>2</sup> Забезпечення соціального захисту дітей внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ditu-14275.pdf>

Криму у пошуках безпечного перебування, найбільше страждає найуразливіша категорія населення – діти (станом на 6 квітня 2016 р. їх кількість становила 169 тис. 408 дітей (або 16,5 % від всієї кількості ВПО). Саме вони зазнають значних складностей соціального і психоемоційного характеру, пов'язаних зі зміною середовища проживання та звичного кола спілкування, тим паче, якщо така міграція спричинена війною<sup>1</sup>.

Також існує проблема в доступі та якості отримання послуг освіти. Особливо щодо питання готовності дітей-переселенців до освітнього процесу. За результатами моніторингу, який був присвячений доступу переселенців до освіти, надання послуг та вирішення проблем ВПО та їх сімей були зроблені за рахунок власних резервів вчителів, батьківських комітетів, волонтерських організацій, а не за рахунок додаткових ресурсів місцевих чи державних бюджетів<sup>2</sup>. Держава в цьому питанні лише забезпечує дітей-переселенців місцями в навчальних закладах. В цілому це означає тільки дотримання їх права на освіту, але без подальшого супроводу. Діти шкільного віку гостро потребують матеріально-технічної бази. Забезпечення всім необхідним для навчання здійснюється завдяки небайдужим людям шляхом проведення благодійних заходів (наприклад, акція «Збери портфель другу»), які втім носять фрагментарний характер. Проблеми існують і у батьків дітей молодшого віку, оскільки не всі в змозі оплатити перебування та харчування дитини в дитячому садочку.

Інше проблемне питання стосується порушення прав дітей на отримання підтримки від держави, оскільки значна кількість сімей за різними причинами не реєструється як внутрішньо переміщені особи. В такій ситуації дитина не підпадає під реєстрацію ВПО і не може отримати послуги від держави. Крім того, як відзначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини<sup>3</sup>, існує проблема з відмовою в реєстрації як внутрішньо переміщеної особи, призначення законного представника та взятті під соціальний супровід дітей, які прибули із зони АТО на підконтрольну територію без супроводу дорослих. А тому діти не можуть розраховувати на

<sup>1</sup> Образовательные проблемы переселенцев решаются не за счет государства, — эксперты. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://restoring-donbass.com/novosti/10565-10565/>

<sup>2</sup> Солодько А., Захист прав вимушених переселенців / А. Солодько, О. Слободян. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pereselenci.kh.ua/?p=638>

<sup>3</sup> Українські правозахисники зустрілись із Спеціальним доповідачем ООН з прав людини з питань ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vpl.com.ua/uk/news/ukrayinski\\_pravozakhysnyky\\_zustrilys\\_iz\\_spetsialnym\\_dopovidachem\\_oon\\_z\\_prav\\_lyudyny\\_z\\_pytan\\_vnutrishno\\_peremishchenykh\\_osib/](http://vpl.com.ua/uk/news/ukrayinski_pravozakhysnyky_zustrilys_iz_spetsialnym_dopovidachem_oon_z_prav_lyudyny_z_pytan_vnutrishno_peremishchenykh_osib/)

отримання відповідного соціального захисту. За результатами моніторингу стану виконання положень оновленого Закону команда БФ “Право на захист” виявила низку проблем у правозастосуванні Закону, зокрема, це відсутність чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставала перешкодою при взятті на облік ВПО дитини<sup>1</sup>.

Особливо важливим питанням є здійснення права на соціальний захист ВПО з інвалідністю, кількість яких становить 57,6 тис. осіб з інвалідністю, що становить близько 4% від загальної кількості ВПО<sup>2</sup>. Ні плани евакуації, ні програми розселення не враховували потреб осіб з інвалідністю. Їм здебільшого пропонувалось тимчасове житло у часто архітектурно недоступних санаторіях, інтернатних закладах. Складнощі у пошуку архітектурно та матеріально доступного житла, призводили до того, що пропонуване житло залишалось єдиною можливістю. Водночас, тимчасове розселення осіб з інвалідністю не супроводжувалось належним рівнем компенсації з боку Уряду на утримання зазначених установ. Як наслідок, ВПО з інвалідністю, що мешкали у закладах, могли бути виселеними. Проблеми пошуку архітектурно доступного житла разом із суттєвою вартістю його оренди та житлово-комунальних послуг, що часто дорівнює бюджету сім'ї, призвело до повернення значної частки ВПО з інвалідністю до непідконтрольних територій. Актуальними залишаються перешкоди для забезпечення засобами реабілітації, медичного призначення, в тому числі спеціальним харчуванням, що компенсується здебільшого за рахунок місцевих бюджетів та не враховує частку ВПО з інвалідністю. В особливо складному становищі перебувають особи з інвалідністю, що залежать від лікарських засобів чи процедур, зокрема хворі на гемофілію<sup>3</sup>.

Відповідно до ч.10 ст. 7 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод ВПО»: «ВПО з тимчасово окупованої території мають право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за

---

<sup>1</sup> Звіт про проведення моніторингу змін до закону про права ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>

<sup>2</sup> Вирішення соціальних проблем внутрішньо переміщених осіб не втрачає своєї гостроти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13260.html>

<sup>3</sup> Права людей з інвалідністю в умовах збройного конфлікту на Сході України. Аналітичний звіт Української Гельсінської спілки з прав людини / Лариса Байда, Павло Ждан, Богдан Мойса, Євгенія Павлова, Мирослава Статкевич / за загальною редакцією Аркадія Буценка. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, Румес, 2016. — 126 с.

загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування. Матеріальне забезпечення, страхові виплати призначаються за наявності необхідних документів, що підтверджують право на ці виплати, а в разі їх відсутності – за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування у порядку, встановленому правлінням Фонду соціального страхування України. У разі відсутності в зазначеному Реєстрі необхідних відомостей матеріальне забезпечення, страхові виплати надаються у мінімальному розмірі, встановленому правлінням Фонду соціального страхування України, з наступним перерахуванням сум матеріального забезпечення після надходження документів, що підтверджують право застрахованих осіб на їх надання»<sup>1</sup>.

Особливості реалізації прав деяких громадян на загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачене постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 року № 531 «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Постанова №531), відповідно до якої особи, котрі перебувають (перебували) у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами або були добровільно застраховані та переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення АТО (далі — застраховані ВПО), мають право на надання матеріального забезпечення (якщо страховий випадок настав до моменту переміщення застрахованої особи) та соціальних послуг відповідно до Закону України від 23.09.1999 року № 1105 «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (далі – Закон №1105) і Закону України від 18.01.2001 року № 2240 «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» (далі – Закон №2240) робочими органами виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на

<sup>1</sup> Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”: від 20.10.2014 № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

виробництві та професійних захворювань (далі — фонди) за фактичним місцем проживання (перебування).

Матеріальне забезпечення та соціальні послуги надаються за умови подання документів, що підтверджують право застрахованих ВПО на їх надання, а у разі відсутності таких документів — на підставі відомостей з Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Тільки наприкінці 2016 року Урядом вжито низку суттєвих заходів, спрямованих на впорядкування обліку ВПО в державі. Згідно з повідомленням Мінсоцполітики 2 серпня 2016 року введено в дослідну експлуатацію централізовану базу даних (далі – ЄБДЗ ) про ВПО. 1 жовтня 2016 року Мінсоцполітики планувалось запуск ЄБД в повноцінному режимі. 22 вересня 2016 року Уряд затвердив Порядок створення, ведення та доступу до відомостей ЄБД про ВПО. Це має позитивні наслідки для впорядкування обліку ВПО, зокрема, дозволяє виявляти двійників ще на стадії реєстрації, повідомляти управління за попереднім місцем реєстрації щодо знаття з обліку внутрішньо переміщеної особи, яка переїхала на нове місце проживання. Позитивним є те, що Порядком передбачений частковий доступ до ЄБД для волонтерів, неурядових та інших організацій, які зможуть запропонувати допомогу ВПО безпосередньо в базі. В базу мають вноситись дані про вразливість та потреби ВПО: житлові, соціальні, медичні, освітні потреби, стан їх забезпечення; наявність в особи інвалідності із зазначенням причин настання тощо. В 2016 році був вдосконалений також порядок реєстрації ВПО у сфері захисту прав дітей; законодавчо підтверджене право на отримання довідки ВПО особами, які відбували покарання у місцях позбавлення волі. Проте фактично ЄБД функціонує без серйозних проблем тільки з початку 2017 року. І, незважаючи на це, досі невідома точна кількість ВПО в Україні: цифра, яку повідомляє Мінсоцполітики, постійно зменшується протягом останніх 8 місяців: від 1 790 267 в липні 2016 року до 1 622 835 в березні 2017 року і віднайти реальні тенденції в кількості ВПО не вбачається можливим. Водночас без точної кількості ВПО задовольнити їх потреби неможливо. Уряд також стикнувся з численними проблемами запровадження ефективної та дійової системи обліку ВПО і досі не зміг зробити зібрані дані надбанням громадськості<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR\\_IDP\\_ukr.pdf](http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_IDP_ukr.pdf)



Питання реалізації права на соціальний захист ВПО є надзвичайно актуальним, проте, до цього часу не є достатньо врегульованим на законодавчому рівні, про що свідчать висновки правозахисників і невдоволення самих переселенців. Головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат та незрозумілість процедур перевірки місць проживання переселенців. Крім того, за даними громадських організацій, які надають правову допомогу ВПО, переселенці найчастіше звертаються з питаннями відновлення документів (паспорт, ІПН, документи про освіту, правовстановлюючі документи на майно), отримання довідки ВПО, звільнення з підприємств на непідконтрольній території і подальшого оформлення документів для працевлаштування, отримання субсидій. Серйозним викликом для ВПО залишається питання працевлаштування та пошуку житла в контексті дискримінаційного ставлення місцевого населення до переселенців. У свою чергу Урядом протягом трьох років не вжито ефективних заходів з інтеграції ВПО на новому місці<sup>1</sup>. Вважаємо за доцільне, враховуючи думку всіх зацікавлених сторін, розглянути питання внесення змін в законодавство, зокрема обмежити можливість відповідальних органів безпідставно позбавляти соціальних пільг переселенців, розглянути можливість матеріально-технічного забезпечення школярів із числа ВПО, яких держава забезпечує лише місцем в школі, а забезпечення всім необхідним для навчання залишається на плечах батьків та громадських організацій.

#### 4.6. Здійснення трудових прав внутрішньо переміщеними особами<sup>2</sup>

Багато проблем у ВПО виникає саме у сфері здійснення трудових прав. Чинний Кодекс законів про працю України (далі – КЗпПУ) у статті 2 закріплює основні трудові права працівників, зокрема, право громадян України на працю, – тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, – включа-

<sup>1</sup> Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR\\_IDP\\_ukr.pdf](http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_IDP_ukr.pdf)

<sup>2</sup> **Рогач О.Я.**, д.ю.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «УжНУ»;

**Менджул М.В.**, к.ю.н., доцент кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

ючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, що забезпечується державою. Працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Працівники мають право на відпочинок відповідно до законів про обмеження робочого дня та робочого тижня і про щорічні оплачувані відпустки, право на здорові і безпечні умови праці, на об'єднання в професійні спілки та на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів) у встановленому законом порядку, на участь в управлінні підприємством, установою, організацією, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, на право звернення до суду для вирішення трудових спорів, незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади, крім випадків, передбачених законодавством, та інші права, встановлені законодавством.

Проект Трудового кодексу України в ст. 20 містить, у порівнянні з КЗпПУ, більш розширений перелік трудових прав працівника, зокрема: 1) право на працю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, та право на припинення трудових відносин; 2) право на рівні можливості та рівне ставлення до нього при вирішенні питання щодо працевлаштування, оплати за працю рівної цінності, професійного зростання або звільнення; 3) право на повагу до його гідності і честі, конфіденційність особистої інформації та їх захист; 4) право на захист від безробіття, на професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації; 5) право неповнолітніх на особливий захист від фізичного та морального ризику у зв'язку з трудовими відносинами; 6) право працюючих жінок на особливий захист материнства; 7) право інвалідів на трудову реабілітацію та професійну адаптацію; 8) право працівників-мігрантів на захист їхніх трудових прав; 9) право працівників із сімейними обов'язками на захист від дискримінації та узгодження в міру можливості їхніх трудових обов'язків із сімейними; 10) право на належні, безпечні та здорові умови праці, включаючи право на отримання інформації щодо умов праці та вимог охорони праці на робочому місці, а також право на відмову від виконання роботи в умовах, що не відповідають вимогам охорони праці; 11) право на справедливу оплату праці, не нижчу за визначену законом мінімальну заробітну плату, та своєчасну її виплату в повному розмірі; 12) право на належні виробничо-побутові умови, пов'язані з виконанням працівником обов'язків за трудовим договором; 13) право

на забезпечення державних гарантій і компенсацій, визначених Кодексом, законами та іншими нормативно-правовими актами у сфері праці; 14) право на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 15) право на відпочинок; 16) право вимагати від роботодавця дотримання умов трудового законодавства, колективного і трудового договорів; 17) право на об'єднання у професійні спілки; 18) право на участь у веденні колективних переговорів; 19) право на страйк; 20) право на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну у зв'язку з виконанням трудових обов'язків; 21) право на захист від незаконного звільнення; 22) право на захист своїх трудових прав, у тому числі в суді.

В рамках цього підрозділу ми розглянемо проблеми здійснення окремих трудових прав ВПО. З перших днів вимушеного переселення ВПО зіткнулися з проблемами працевлаштування, отримання статусу безробітного внаслідок неможливості розірвання трудових відносин з роботодавцем, який знаходиться на тимчасово окупованій території України та території, неконтрольованій Україною, неможливістю підтвердити трудовий стаж і отриманий дохід, оскільки в більшості випадків роботодавці припинили свою діяльність.

Стаття 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» містить гарантії для забезпечення реалізації прав зареєстрованих ВПО на зайнятість, в тому числі і можливість бути зареєстрованими як безробітні. Аналогічні норми містяться і в зарубіжному законодавстві. Так, згідно з ч. 2 ст. 7 Закону Російської Федерації «Про вимушених переселенців» федеральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації в межах своїх повноважень: 1) сприяють реалізації прав вимушеного переселенця на зайнятість, професійну підготовку (перепідготовку) і підвищення кваліфікації відповідно до законодавства Російської Федерації; 2) реєструють вимушеного переселенця в якості безробітного в разі неможливості його працевлаштування відповідно до законодавства РФ і незалежно від терміну проживання в даній місцевості на території Російської Федерації; 3) надають вимушеному переселенцю на його прохання сприяння в отриманні документів, необхідних для відновлення трудового стажу, відповідно до законодавства РФ.<sup>1</sup> Законодавством Грузії також гарантовано право ВПО на зайнятість, з урахуванням її професії і кваліфікації.

<sup>1</sup> О вынужденных переселенцах: Закон Российской Федерации № 4530-1 от 19 февраля 1993 г.: с изм. от 01 июля 2011 г. [Електронный ресурс] / Федеральный закон. – Режим доступа: <http://www.diaconia.ru/zakon-o-vynuzhdennykh-pereselencakh>

Згідно зі Звітом про стан виконання у I 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 анти-терористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року<sup>1</sup>, основними проблемами при здійсненні ВПО трудових прав є реалізація права на працю, в тому числі пошук підходящої роботи, а також взяття на облік як безробітних осіб.

Так, наприклад, Управлінням державної служби України з надзвичайних ситуацій у Чернігівській області забезпечено координацію та необхідну взаємодію з місцевими органами виконавчої влади щодо розміщення громадян, які переселяються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції до Чернігівської області. Станом на 27 березня 2017 року надано допомогу 13 311 ВПО, в тому числі працевлаштовано – 177 осіб.

У Хмельницькій області з початку 2017 року до служби зайнятості з числа переселенців з АР Крим, м. Севастополь та східних областей України звернулось 92 особи. Працевлаштовано 16 осіб. Брала участь в громадських роботах або інших роботах тимчасового характеру 1 особа. За період з 1 березня 2014 року по 31 грудня 2016 р. 2399 осіб отримали послуги служби зайнятості, статус безробітного отримали 1482 особи, допомогу з безробіття - 1063 особи, працевлаштовано 777 осіб, проходили профнавчання 272 особи, брали участь в громадських роботах 222 особи.

До базових центрів зайнятості Тернопільської області звернулись у пошуках роботи 539 осіб з числа тих, які отримали довідку (з початку дії постанови КМУ від 01.10.2014 р. № 509) про взяття їх на облік як осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або районів проведення АТО. В результаті проведеної роботи в центрі зайнятості 232 особи працевлаштовані, проходили професійне навчання 44 особи, були залучені до тимчасової зайнятості 44 особи. На обліку у центрах зайнятості області продовжує перебувати 29 ВПО.

---

<sup>1</sup> Звіт про стан виконання у I 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 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

У Вінницькій області, за оперативними даними, протягом 2016 року мали статус безробітного 510 ВПО, з них 278 осіб звернулись у звітному періоді, 165 осіб працевлаштовано, зокрема 2 особи шляхом виплати допомоги з безробіття одноразово для організації підприємницької діяльності. На кінець звітного періоду мають статус безробітного 111 ВПО, 75 з яких отримують допомогу з безробіття. Середній розмір допомоги з безробіття становить 1 558 грн. У службах зайнятості населення Житомирської області зареєстровано 1401 особа, зокрема: 487 осіб працевлаштовано, 1011 – отримали статус безробітного та 764 – призначено виплату для безробітних.

За період з першого січня 2016 року по перше березня 2017 року на обліку у Закарпатській службі зайнятості перебувало 216 безробітних із числа ВПО, з них 57 осіб працевлаштовані за направленням служби зайнятості, в тому числі є особи, які відкрили власну справу. Рівень працевлаштування становив 35,2 відсотка. Станом на 1 березня 2017 року статус безробітного мають 24 особи.

У Херсонській області станом на 1 квітня 2017 року на обліку обласної служби зайнятості перебуває 1601 ВПО, з них: надано статус безробітного 1262 особам; призначено виплату допомоги з безробіття 1110 особам; працевлаштовано 576 осіб, з нихотримали одноразову допомогу з безробіття для здійснення підприємницької діяльності 2 особи. У Донецькій області за період січня-березня 2017 року мали право на отримання допомоги з безробіття 1200 ВПО.<sup>1</sup>

Таким чином, згідно з офіційними статистичними даними, показник безробітних серед ВПО залишається достатньо високим, відповідно відсоток працевлаштованих осіб з числа ВПО – незначний. При цьому високий відсоток безробітних серед числа ВПО корелюється із достатньо високим показником безробіття по Україні в цілому, що зумовлено скороченням робочих місць в державі.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» для взятої на облік ВПО реалізація права на зайнятість здійснюється відповідно до законодавства України. Перереєстрація безробітних,

---

<sup>1</sup> Звіт про стан виконання у I 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 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

яких у подальшому було зареєстровано як ВПО, здійснюється державною службою зайнятості за місцем перебування, фактичного проживання особи у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Законодавство України передбачає можливість реєстрації безробітними двох категорій ВПО: 1) ВПО, що звільнилися з роботи (припинили інший вид зайнятості); 2) ВПО, які не звільнилися з роботи (не припинили інший вид зайнятості), але не мають можливості продовжувати роботу (інший вид зайнятості) за попереднім місцем проживання.

ВПО, що звільнилася з роботи (припинила інший вид зайнятості) за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення іншого виду зайнятості), а також періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструється як безробітна та отримує допомогу з безробіття, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до законодавства.

ВПО, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання для набуття статусу безробітного та отримання допомоги з безробіття та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви). У разі припинення приймання поштових відправлень на/з адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, така заява подається до відповідного районного, міськрайонного, міського, районного у місті центру зайнятості за місцем проживання ВПО.

Взята на облік ВПО, яка не має документів, необхідних для надання статусу безробітного, отримує статус безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. До отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога з безробіття таким особам призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством на випадок безробіття.

Припинення само зайнятості ВПО здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем проживання такої особи у відповідному територіально-

му органі державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Крім того, законодавством передбачено, що реєстрація внутрішньо переміщеною особою юридичної особи (за умов її входження до складу засновників такої юридичної особи) або реєстрація такою внутрішньо переміщеною особою фізичної особи-підприємця здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Таким чином, після внесення низки змін до ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» вирішилися проблеми щодо набуття ВПО статусу безробітних при відсутності підтверджуючих документів про припинення трудових відносин за попереднім місцем роботи, а також спростилася процедура припинення самозайнятості таких осіб. *Водночас для поліпшення механізму здійснення трудових прав внутрішньо перемішених осіб, на нашу думку, ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» варто доповнити абзацом третім такого змісту: «Органи державної влади та місцевого самоврядування надають ВПО на їх прохання допомогу в отриманні документів, необхідних для відновлення трудового та страхового стажу, відповідно до законодавства України».*

Необхідно зупинитися також на проблемі припинення трудових відносин з ініціативи працівника – ВПО та роботодавця, який вимушено змінив місцезнаходження.

Правове регулювання порядку припинення трудового договору, в тому числі шляхом його розірвання, а також гарантій, що надаються працівникам при цьому, висвітлювалися в працях Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, С.М. Глазько, І.А. Іоннікової, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.О. Чумака, О.М. Ярошенка та ін. Водночас проблеми щодо припинення трудових відносин з ініціативи працівника –ВПО та роботодавця з працівниками, які залишилися проживати на окупованій території та в зоні проведення АТО, залишаються фактично недослідженими.

Наразі як в трудовому законодавстві, так і в науковій літературі використовується кілька термінів щодо завершення трудових відносин

між працівником і роботодавцем, а саме «припинення трудового договору», «розірвання трудового договору» та «звільнення». Ми погоджуємося з науковцями, які обґрунтовують, що термін «припинення трудового договору» є найбільш широким за значенням і охоплює всі випадки закінчення дії трудового договору, термін «розірвання трудового договору» є вузким за змістом і застосовується у тих випадках, коли трудовий договір припиняється з ініціативи будь-якої з його сторін або третіх осіб, а термін «звільнення» використовується для позначення процедури технічного оформлення припинення трудових відносин.<sup>1</sup>

Підстави припинення трудового договору чітко визначені в ст. 36 Кодексу законів про працю України. Однак як чинний на сьогодні КЗпП України, так і проект Трудового кодексу України містять прогалини щодо реалізації конституційного права на працю, трудових прав і гарантій працівників в умовах «гібридної війни» та масової вимушеної міграції, свідками якої ми є. Однією з таких проблем, яка вимагає негайного вирішення на законодавчому рівні, є правове врегулювання питань розірвання трудового договору з ініціативи ВПО, а також роботодавців, що вимушено змінили місце знаходження, а окремі їх працівники залишилися проживати в окупованій території та зоні проведення АТО.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 р. у ч. 4 ст. 7 встановив, що внутрішньо переміщена особа, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання для набуття статусу безробітного та отримання допомоги з безробіття та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви).

---

<sup>1</sup> Глазько С.М. Правове регулювання припинення трудового договору: теоретичний аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.М. Глазько. – Х., 2005. –С. 8–9.

Іоннікова І.А. Правове регулювання розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / І.А. Іоннікова. – Х., 2004. –С. 11.

Цесарський Ф.А. Підстави припинення трудового договору як проблемне питання науки трудового права / Ф.А. Цесарський // Актуальні проблеми держави і права. – С.506 – 507 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdr.in.ua/v61/68.pdf>



Проте вже з 27 листопада 2014 р. державне підприємство «Укрпошта» припинило приймання й доставку поштових відправлень на території Донецької та Луганської областей, які не контролюються українською владою. У зв'язку з цим багато ВПО не змогли надіслати нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення трудових відносин роботодавцю рекомендованим листом, як того вимагав Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» в редакції 20 жовтня 2014 р. Такі особи зверталися до суду із заявою про встановлення факту припинення трудових відносин. Однак, судова практика була різноманітною, навіть мали місце випадки відмови. Саме тому ми підтримуємо пропозицію М.В. Сорочишина, що в проекті Трудового кодексу серед переліку підстав припинення трудових відносин має бути передбачена така підстава, як встановлення факту припинення трудових правовідносин судом.<sup>1</sup>

Вказану проблему було вирішено на законодавчому рівні, зокрема 24 грудня 2015 р. внесено зміни до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» і доповнено абзац другий новим реченням, що у разі припинення приймання поштових відправлень на/з адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з обставинами, визначеними у статті 1 цього Закону, така заява подається до відповідного районного, міськрайонного, міського, районного у місті центру зайнятості за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи.

За інформацією Центрів зайнятості, тільки за період з 13 січня 2016 року по 22 лютого 2016 року, до центрів зайнятості для припинення трудових відносин у зв'язку з неможливістю продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання відповідно до абзацу 2 частини 4 статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», звернулося: у Запорізькій області – 7 осіб; у Донецькій області – 3 особи; у Луганській області – 2 особи та у Дніпропетровській області – 3 особи.<sup>2</sup>

Не менш важливою проблемою, як ми зазначали вище, є розірвання трудового договору з ініціативи роботодавців, що змінили місце зна-

---

<sup>1</sup> Сорочишин М.В. Порядок встановлення факту припинення трудових правовідносин / М.В. Сорочишин // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2015. – № 13. – Т. 1. – С. 139–140.

<sup>2</sup> Звіт про проведення моніторингу змін до закону про права внутрішньо переміщених осіб ВБФ «Право на захист». – С. 12 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/37024.pdf>

ходження, а окремі їх працівники залишилися проживати на тимчасово окупованій та неконтрольованій території України.

Відповідно до чинного законодавства, припинення трудового договору є правомірним лише тоді, коли відбувається за передбаченими в законі підставами (ст.ст. 36, 38 – 41 КЗпП України та ін.) при дотриманні певного порядку звільнення. Серед таких підстав і відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці (п. 6 ч. 1 ст. 36 КЗпП України). При цьому варто зауважити, що ми підтримуємо позицію вчених про необхідність відмовитися від терміну «істотні умови праці», який більше характеризує умови виробництва, замінивши його терміном «істотні умови трудового договору».<sup>1</sup>

Про зміну істотних умов праці працівник повинен бути повідомлений не пізніше ніж за два місяці. Кодекс законів про працю України не містить вимогу про форму такого повідомлення. Науковці притримуються думки, що така згода або відмова працівника повинні мати письмову форму.<sup>2</sup>

Проект Трудового кодексу України в статті 63 передбачає, що роботодавець має право без згоди працівника, якщо інше не передбачено трудовим договором, перемістити його на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій самій місцевості, доручити роботу на іншому обладнанні в межах його трудової функції та кваліфікації, якщо це не протипоказано за станом здоров'я, без зміни істотних умов трудового договору. У разі, якщо при цьому змінюються умови транспортної доступності (наявність транспорту загального користування і звичайної для цієї місцевості витрати коштів і часу на проїзд (переміщення) від місця проживання до місця роботи), переміщення дозволяється лише за письмовою згодою працівника. У разі відсутності такої згоди працівника трудовий договір припиняється на підставі статті 86 цього Кодексу. *Водночас проект Трудового кодексу не містить терміну протягом якого працівник повинен бути ознайомлений із змінами умов трудового договору. Тому ми пропонуємо ст. 62 проекту Трудового кодексу доповнити частиною третьою такого змісту: «Про зміну умов тру-*

<sup>1</sup> Русаль Л.М. Припинення індивідуальних трудових правовідносин за ініціативою працівника / Л.М. Русаль // Митна справа. – 2014. - № 6 (96). – Ч.2. – С. 478.

<sup>2</sup> Чумак О.О. Припинення трудових правовідносин не за ініціативою сторін трудового договору: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / О.О. Чумак. – К., 2011. – С. 10.

*дового договору працівник ознайомлюється у письмовій формі не пізніше, ніж за два місяці, якщо інший строк не встановлений законом чи домовленістю сторін».*

Проведення АТО, існування непідконтрольних Україні територій та інші, пов'язані з цим, обставини фактично є подіями абсолютно об'єктивного характеру (форс-мажорні обставини), що виникли, незалежно від волі роботодавця. Ці форс-мажорні обставини негативно впливають на регулювання трудових відносин між працівником та роботодавцем. Зокрема, при переміщенні підприємства із зони АТО, непідконтрольних територій у іншу місцевість, у роботодавця не завжди була змога повідомити працівника у письмовій формі про зміну істотних умов праці та отримати відмову працівника від продовження роботи в нових умовах.

Такі обставини надали підставу для працівників, які залишилися на непідконтрольній Україні території, позиватися до роботодавців, що змінили місцезнаходження, про незаконні звільнення та стягнення заробітної плати (рішення Рубіжанського міського суду Луганської області у справі №425/2195/15-ц від 25 вересня 2015 р., рішення Пологівського районного суду Запорізької області у справі №324/699/15-ц від 22 лютого 2016 р., рішення Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області у справі № 185/1446/16-ц від 29 квітня 2016 р. тощо).

Показовим щодо таких категорій справ є приклад Донецького національного університету. Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 30 вересня 2014 року № 1084 цей вищий навчальний заклад продовжив здійснювати свою освітню діяльність на території м. Вінниця. Згідно з п.3 вказаного наказу, було оголошено про те, що співробітникам, аспірантам (докторантам) та студентам Донецького національного університету, які мають бажання продовжити працювати (навчатися) у цьому університеті (чи в системі освіти та науки України), слід зареєструватися на сайті <https://donnu.gov.ua/> або ж повідомити керівництво будь-яким іншим способом про своє бажання працювати (навчатися) у цьому університеті. Відповідно, всіх працівників, які не зареєструвалися на вказаному сайті і не дали згоду на переїзд у іншу місцевість разом з університетом, в інший спосіб, було звільнено. Окремі працівники оскаржують таке звільнення та заявляють позови про поновлення на роботі, виплату заборгованості із заробітної платні та відшкодування моральної шкоди. Наприклад, рішенням Пологівського районного суду Запорізької області у справі № 324/699/15-ц від 22 лютого 2016 р. такому позивачу було відмовлено у задоволенні позову.

При цьому, в самому судовому рішенні зазначено, що суд враховує надзвичайну ситуацію, що склалася, і не вбачає порушень діючого законодавства України про працю при звільненні позивача.

Водночас апеляційний суд Запорізької області 22 червня 2016 року скасував вказане рішення Пологи́вського районного суду Запорізької області, мотивуючи це тим, що розміщення вказаної вище інформації на сайті не підтверджує оповіщення позивача про зміну місця знаходження Донецького національного університету України. Колегія суддів взяла до уваги, що проведення на окупованій території антитерористичної операції та втрата відповідачем документів університету ускладнили виконання обов'язку відповідача як роботодавця, про повідомлення позивача про нове місце розташування Донецького національного університету й отримання від працівника відмови від переведення на роботу в іншу місцевість разом із університетом, проте, вказані обставини не можуть, на думку суду, бути підставами для визнання законним порушення трудового законодавства, зокрема конституційного права позивача на працю. Апеляційним судом було поновлено позивача на роботі та присуджено стягнути з Донецького національного університету на користь працівника заборгованість із заробітної плати в сумі 2348 грн. 80 коп., компенсацію за невикористану відпустку 451 грн. 80 коп., середній заробіток за час вимушеного прогулу 53869 грн. 22 коп. На сьогодні справа знаходиться на розгляді у Вищому спеціалізованому суді з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Враховуючи, що подібні рішення можуть бути винесені не тільки проти Донецького національного університету, але й проти інших роботодавців, що змінили місце знаходження, в тому числі і Донецького національного технічного університету (переведено в м. Красноармійськ згідно з наказом Міністерства освіти України від 3 жовтня 2014 року № 1129), Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля (переведено з м. Луганська в м. Северодонецьк згідно з наказом Міністерства освіти і науки України № 1132 від 6 жовтня 2014 р.), та інших переміщених бюджетних установ та органів державної влади, а також додаткові фінансові втрати з бюджету, необхідне нагальне внесення змін в трудове законодавство в частині встановлення форми сповіщення працівників про зміну істотних умов праці.

*Таким чином, ст. 32 КЗпП України потрібно доповнити новою частиною такого змісту: «Про зміну істотних умов праці працівник повинен бути повідомлений у письмовій формі. У випадку неможливості повідо-*

*мити працівника у письмовій формі через непередбачувані обставини (військовий конфлікт, надзвичайна ситуація, проведення антитерористичної операції і т.п.) роботодавець розміщує повідомлення про зміну істотних умов праці у мережі Інтернет на офіційному сайті роботодавця та центрального органу виконавчої влади, якому він підвідомчий (для підприємств, установ та організацій державної форми власності), або центрального органу виконавчої влади, відповідального за соціальну політику (для юридичних осіб комунальної чи приватної форми власності, а також фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності)».*

#### **4.7. Актуальні питання правового забезпечення сімейних прав внутрішньо переміщених осіб<sup>1</sup>**

Забезпечення прав та допомога **ВПО** здійснюється у відповідності з Законами України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (від 15 квітня 2014 року)<sup>2</sup> та «Про забезпечення прав і свобод ВПО» (від 20 жовтня 2014 року)<sup>3</sup>. Головна мета цих законів – забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян України, створення належних умов соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння у працевлаштуванні, продовження здобуття освіти ВПО тощо.

Станом на 4 липня 2016 року за даними Міністерства соціальної політики України було взято на облік 639,3 тис. сімей, які внаслідок тимчасової окупації частини території України та проведення антитерористичної операції були вимушені переселитися з Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також з Донецької та Луганської областей. За оцінками Дитячого фонду ООН в Україні приблизно 180 тис. дітей виїхали в інші регіони України з території проведення антитерористичної операції.

Враховуючи важку соціально-економічну ситуацію, що склалася в країні, міжнародна спільнота надає значну гуманітарну допомогу для задово-

---

<sup>1</sup> **Явор Ольга Анатоліївна**, к.ю.н., доцент кафедри цивільного права № 2 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків).

<sup>2</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/>

<sup>3</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 року / Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

лення першочергових потреб ВПО. Однією з провідних організацій системи ООН з надання допомоги ВПО в Україні є Управління верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Ним, в рамках спеціальних угод, здійснюється безпосередня допомога ВПО у Львівській, Київській, Дніпропетровській, Запорізькій та інших областях України. В межах своїх повноважень значну гуманітарну допомогу надають: Офіс Управління координації гуманітарних справ ООН в Україні, Програма розвитку ООН (ПРООН), Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні», Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Фонд ООН у галузі народонаселення (ЮНФПА), Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Виконавча рада Всесвітньої продовольчої програми (ВПП), Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця (МФТЧХ), Міжнародний Комітет Червоного Хреста України (МКЧХ), Норвезька рада у справах біженців, Міжнародний благодійний фонд Карітас, дипломатичні представництва низки держав, іноземні національні інституції, благодійні фонди та організації. Свій неоціненний внесок у допомогу ВПО здійснив волонтерський рух, громадські благодійні фонди, організації та окремі громадяни України<sup>1</sup>.

Проте, аналізуючи ситуацію, яка склалася з ВПО та громадянами України, які проживають в Автономній Республіці Крим та районах проведення антитерористичної операції, можна констатувати той факт, що існує низка проблем як в забезпеченні прав, так і в задоволенні потреб ВПО (далі – ВПО).

Зазвичай до *найбільш уразливих груп населення* відносять пенсіонерів, людей з інвалідністю, самотніх матерів, багатодітні сім'ї, проте найбільш уразливою категорією є діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, діти, які залишилися проживати на непідконтрольній Україні території, а також діти, громадяни України, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. За заявами батьків в інтернатних закладах перебуває більше 97 тисяч таких дітей, вони знаходяться у гіршій ситуації у порівнянні із дітьми-сиротами.

Конфлікт на сході країни та величезна кількість ВПО наочно продемонстрували, що такі критерії уразливості не можуть бути універсальними та мають періодично переглядатися. Так, самотні чоловіки, повні

---

<sup>1</sup> О Рекомендациях парламентских слушаний на тему: «Состояние соблюдения прав внутренне перемещенных лиц и граждан Украины, проживающих на временно оккупированной территории Украины и на временно неконтролируемой территории в зоне проведения антитеррористической операции» / Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/DH3AP00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH3AP00A.html)

родини з однією-двома дітьми, подружжя без дітей є також уразливими групами (часом – найбільш незахищеними). І якщо, наприклад, пенсіонери мають можливість отримувати пенсію, адресну допомогу, розмір якої не скорочується і виплата якої не припиниться, та, зазвичай, різні види гуманітарної допомоги, то працездатні особи, які через ситуацію на ринку праці не влаштувалися на роботу, отримують скорочені виплати адресної допомоги, яка цілком припиняється через чотири місяці без можливості поновлення, такі особивзагалі не мають жодних шансів на отримання гуманітарної допомоги. Окрема проблема – особи, які з різних причин не були взяті на облік як переселенці (більшість благодійних організацій працюють тільки із зареєстрованими переселенцями). Існує низка проблем при оформленні, нарахуванні, отриманні та продовженні щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення АТО:

– процедура неправомірного зменшення суми щомісячної адресної допомоги сім'ям, які досягли максимальної суми отримання виплат (2400 гривень). Ця проблема найбільш актуальна для сімей, в яких троє та більше дітей, людей з інвалідністю чи пенсіонерів. Відповідно до п. 3 Постанови КМУ №505, загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2400 гривень. При цьому, якщо в сім'ї є працездатні члени, які не працевлаштувалися протягом двох-чотирьох місяців, розмір адресної допомоги на сім'ю скорочується навіть тоді, коли, наприклад, в родині три дитини (хоча, якщо брати розрахунок 884 грн. на кожну дитину, у будь-якому випадку допомога на сім'ю повинна становити 2400 грн. на весь період отримання виплат);

– відмова у продовженні виплат щомісячної адресної допомоги сім'ям, в яких уповноважені представники сім'ї не працевлаштувалися та виплати адресної допомоги за минулий період їм були припинені. Відповідно до внесених до Постанови КМУ №505 змін (Постанова КМУ №212 від 31.03.2015), особам працездатного віку, яким грошова допомога була припинена як таким, які не працевлаштувалися, грошова допомога на наступний строк не призначається. При цьому Постанова КМУ № 505 не містить жодної згадки про те, що допомога призначається не всій сім'ї, а тільки непрацевлаштованій особі. У скрутній ситуації опинилися сім'ї із дітьми, в яких батьки (або один з батьків, хто виховує дітей) не працевлаштувався;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Універсальний періодичний огляд: альтернативний вимір. Режим доступу: <http://vostoksos.org/problem/>

– незабезпечення населених пунктів, що розташовані в безпосередній близькості до лінії зіткнення, транспортним сполученням, поставками товарів та гуманітарної допомоги, неможливість отримувати медичні послуги.

На сьогодні державою не розроблено *механізм евакуації* населення із зони бойових дій. У зв'язку із загрозою для життя і здоров'я частина дітей (близько 150 тисяч дітей) разом із батьками змушені були самостійно виїхати в інші області України, інша частина – більше 500 тисяч *дітей* продовжує проживати на території, яка не контролюється органами влади України.

Правозахисними організаціями зафіксовані факти загибелі та поранення дітей, які намагались покинути небезпечну територію; перешкоджання в евакуації дітей, які знаходяться під опікою держави. У населених пунктах на лінії зіткнення у Донецькій області живуть близько 22 тисяч, а в Луганській – близько 25,5 тисяч дітей у віці до 17 років, із них 7,5 тисяч дошкільного віку. Залишається актуальною проблема запобігання загибелі та поранень дітей внаслідок виявлення вибухонебезпечних предметів та несанкціонованого поводження з ними.

Соціальні виплати особам, зокрема *дітям, які зареєстровані на непідконтрольних Україні територіях*, здійснюються тільки після їхньої реєстрації у якості ВПО<sup>1</sup>. Ця норма на практиці означає, що мешканцям окупованих територій жодні соціальні виплати **не проводяться** допоки люди не стануть на облік як переселенці. Заслуговує на увагу висновок І.С. Басової, що варто розрізняти термінологічне визначення поняття «діти ВПО» та «внутрішньо переміщені особи-діти» (діти-сироти, діти позбавлені батьківського піклування, діти, які перебувають у складних життєвих обставинах), які переміщуються з тимчасово окупованих територій, незалежно від наявності родини та набули статусу ВПО відповідно до чинного законодавства<sup>2</sup>. Вважаємо, що доцільно окремо розглянути правовий статус дітей, громадян України, які залишилися проживати на непідконтрольній Україні території, а також розглянути правовий ста-

---

<sup>1</sup> Постанова КМУ від 5 листопада 2014 р. № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам». Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> Басова І. С. До проблеми правового статусу внутрішньо переміщених осіб - дітей в Україні / І.С. Басова // Держава і право: Юридичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ: Юрид. думка, 2016. – Вип. 73. – С. 276



тус дітей, громадян України, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів (ст.1 ЗУ «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III)<sup>1</sup>, як найбільш уразливих груп дітей.

Актуальними є також питання щодо отримання документів, медичної допомоги, освіти, а також проблема насильства над дітьми в *неблагополучних сім'ях*. Внаслідок здійснення обстрілів місцевості суттєвих руйнувань зазнають об'єкти сфери освіти та охорони здоров'я. Залишилась нез'ясованою подальша доля 21 неповнолітньої особи, які тримались в установах Державної пенітенціарної служби України Донецької та Луганської областей. Мали місце випадки незаконного переміщення дітей, які знаходяться на забезпеченні України, на територію Росії<sup>2</sup>.

Заслуговує на увагу точка зору К.О.Крохмальової щодо правового статусу ВПО, авторка вважає що він є *дворівневий* і складається із загальних прав та обов'язків, які вони мають як громадяни України, та спеціальних прав та обов'язків, зумовлених фактом їх внутрішнього переміщення<sup>3</sup>.

Антитерористична операція як *відносна юридична подія* має велике значення в регулюванні сімейних правовідносин. Наразі в судах України розглядається досить широка категорія справ зі встановлення юридично значущих фактів, пов'язаних із проведенням антитерористичної операції на Сході України. Так, зокрема, до цієї категорії справ слід віднести справи про *встановлення факту перебування у фактичних шлюбних відносинах* з особою, яка загинула під час проведення антитерористичної операції, *встановлення факту батьківства* такої особи щодо дитини, народженої після мобілізації такої особи та / або після її загибелі під час виконання обов'язків військової служби під час антитерористичної операції в районі виконання бойових завдань за призначенням (див. рішення Жовтневого районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 2 лютого 2015 року у справі № 212/12437/14-ц<sup>4</sup>, рішення Ру-

<sup>1</sup> Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

<sup>2</sup> Дитинство під прицілом: права дитини в умовах збройного конфлікту на сході України: наукове видання / О.А. Біда, А.Б. Блага, О.А. Мартиненко, П.І. Пархоменко, М.Г. Статкевич, С.В. Тарабанова; за заг. ред. А.П. Буценка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., КИТ, 2016. – 82 с.

<sup>3</sup> Крахмальова К. О. /Стан досліджень статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К.О. Крахмальова // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 3. – С. 142.

<sup>4</sup> Рішення Жовтневого районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 2 лютого 2015 року у справі № 212/12437/14-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42635789>.

жинського районного суду Житомирської області від 4 грудня 2014 року у справі № 291/1723/14-ц<sup>1</sup> та ін.). Встановлення таких фактів може мати значення для отримання пенсії через втрату годувальника, оскільки при народженні дитини в таких ситуаціях жінка змушена записувати батька дитини, користуючись механізмом, передбаченим ст. 135 Сімейного кодексу України. Відповідно до цієї статті при народженні дитини у матері, яка не перебуває у шлюбі, у випадках, коли немає спільної заяви батьків, заяви батька або рішення суду, запис про батька дитини у Книзі реєстрації народжень проводиться за прізвищем та громадянством матері, а ім'я та по батькові батька дитини записуються за її вказівкою.

Крім того, проведення антитерористичної операції є обставиною, що унеможливує внесення тих чи інших актових записів шляхом звернення до органів державної реєстрації актів цивільного стану. Так, зокрема, у справах про *усиновлення*, якщо виникає потреба в отриманні нових свідоцтв про народження усиновлених дітей, але при цьому орган державної реєстрації знаходиться на території проведення антитерористичної операції, заявникам рекомендують звертатися до суду із заявою про встановлення факту народження (див. зокрема рішення Харківського районного суду Харківської області від 28 жовтня 2014 року у справі № 635/9426/14-ц<sup>2</sup>). З початку 2016 року встановлення фактів народження та смерті особи на тимчасово окупованій території розглядається невідкладно з моменту надходження заяви до суду та виконуються негайно<sup>3</sup>.

Із загибеллю осіб у бойових діях під час антитерористичної операції пов'язаний розгляд заяв, що подаються до суду з метою визнання *встановленим факту перебування на утриманні* загиблого члена сім'ї (рішення Бориславського міського суду Львівської області від 7 серпня 2014 року у справі № 438/1079/14-ц<sup>4</sup>).

Згідно зі ст.153 СК України, мати, батько та дитина мають *право на безперешкодне спілкування* між собою, крім випадків, коли таке право

<sup>1</sup> Рішення Ружинського районного суду Житомирської області від 4 грудня 2014 року у справі № 291/1723/14-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41733398>.

<sup>2</sup> Рішення Харківського районного суду Харківської області від 28 жовтня 2014 року у справі № 635/9426/14-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41406661>.

<sup>3</sup> ЗУ "Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України" <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990-19/paran2#n2>

<sup>4</sup> Рішення Бориславського міського суду Львівської області від 7 серпня 2014 року у справі № 438/1079/14-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40247256>.

обмежене законом. Саме умовоюповноцінного виховання дитини є постійний контакт з батьками та контакт з іншими родичами (наприклад, у формі особистих зустрічей, спілкування по телефону, поштою, електронною поштою та іншими засобами цифрового зв'язку). Крім матері і батькаінші родичімають нормативно закріплене право на спілкування з дитиною, зокрема це баба, дід, прабаба, прадід, брати, сестри, мачуха, вітчим. Баба, дід, прабаба, прадід мають право спілкуватися зі своїми внуками, правнуками, брати участь у їх вихованні (ч. 1 ст. 257 СК України).Брати та сестри, зокрема ті, які не проживають разом, мають право на спілкування(ч. 2 ст. 259 СК України). Якщо мачуха, вітчим проживають однією сім'єю з малолітніми, неповнолітніми пасинком, падчеркою, вони мають право брати участь у їхньому вихованні (ст. 260 СК України).

Основною правовою відмінністю у спілкуванні батьків і дітей та спілкуванні інших родичів і дітей є те, що в першому випадку спілкування є одночасно правом і обов'язком, а в другому випадку – виключно правом. Обов'язок і право на спілкування батьків і дітей є складовою суб'єктивного обов'язку і права щодо виховання та розвитку дитини.

Право батьків та дитини на спілкування може ускладнюватись розривом сімейних зв'язків через розірвання шлюбу, визнання його недійсним, якщо батьки (або один з них) і дитина проживають в різних державах. Проблема спілкування може виникати, коли неповнолітня, малолітня дитина проживає з третіми особами (опікунами, піклувальниками, прийомними батьками) або постійно знаходиться в державному закладі. Цілоком обумовленим є висновок М. Менджул, що в умовах відсутності з боку української влади не тільки контролю, але і доступу до території АРК та частини Донецької та Луганської областей, виникає проблема здійснення прав громадянами України, що проживають на цих територіях, а також у осіб, які вимушено залишили окуповану територію<sup>1</sup>.

Суди України у своїй практиці прямо посилаються на практику Європейського суду з прав людини, вирішуючи сімейні справи, зокрема на його правові позиції, та визнають негативні зобов'язання держави не втручатися у сімейне життя людини.Стаття 8 Європейської Конвенції про захист

---

<sup>1</sup> Менджул Марія /Принцип рівності в правовому регулюванні сімейних відносин в умовах порушення територіальної цілісності України / Марія Менджул // Ефективність норм права : зб. наук. пр. : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 17 листоп. 2016 р.) : до 140-річчя проф. Василя Синайського (1876-1949) / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Рада молодих учених. – Київ : Ніка-Центр, 2016. – С.310

прав людини і основоположних свобод<sup>1</sup> перш за все встановлює *негативний обов'язок держави* не втручатися у сферу сімейного життя людини, окрім обмеженої кількості випадків, коли таке втручання спрямоване на досягнення легітимної мети, передбачене законом і обсяг втручання є співмірним тій меті, заради якої воно здійснюється (заборона свавільного втручання держави). Так, зокрема, суди України виходять із того, що позбавлення батьківських прав за змістом ст. 166 СК України, якою передбачені наслідки позбавлення батьківських прав, є «втручанням у здійснення особою права на сімейне життя» у значенні ст. 8 Конвенції.

Як зазначив Пленум Верховного Суду України у постанові № 3 від 30 березня 2007 р. «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав»<sup>2</sup> у п. 15, позбавлення батьківських прав є крайнім заходом впливу на осіб, які не виконують батьківських обов'язків, а тому питання про його застосування слід вирішувати лише після повного, всебічного, об'єктивного з'ясування обставин справи, зокрема ставлення батьків до дітей (рішення Великописарівського районного суду Сумської області від 10 червня 2014 р. у справі №575/347/14-ц<sup>3</sup>). Ще в одній справі суд, посилаючись на положення ст. 8 Конвенції, підкреслив, що «враховуючи ставлення батька до своїх обов'язків щодо виховання та утримання дітей, а саме той факт, що відповідач недостатньою мірою займався вихованням дітей, але разом із тим сплачує аліменти, нотаріально дає згоду на вивіз дітей за кордон, передав у власність доньки частину майна та має велике бажання спілкуватися зі своїми дітьми, бути їм батьком, суд не вбачає свідомого, умисного, злісного нехтування своїми батьківськими обов'язками та достатніх і виправданих підстав для такого серйозного втручання в сімейне життя відповідача, як позбавлення його батьківських прав» (рішення Краматорського міського суду Донецької області від 28 жовтня 2014 р. у справі № 234/7913/14-ц<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод / Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

<sup>2</sup> Постанова Пленуму Верховного Суду України №3 від 30 березня 2007 р. «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про усиновлення і про позбавлення та поновлення батьківських прав» / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-07>

<sup>3</sup> Рішення Великописарівського районного суду Сумської області від 10 червня 2014 р. у справі № 575/347/14-ц // [Електронний ресурс]. —Режим доступу <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39180156>.

<sup>4</sup> Рішення Краматорського міського суду Донецької області від 28 жовтня 2014 р. у справі № 234/7913/14-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41489533>.

Європейський суд з прав людини у справі «Савіні проти України» (заява № 39948/06), зокрема, у п. 49 зазначив, 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. 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. рішення Татарбунарського районного суду Одеської області від 27 січня 2015 р. у справі № 515/2832/14-ц<sup>1</sup>, рішення Машівського районного суду Полтавської області від 18 листопада 2015 р. у справі № 540/866/15-ц<sup>2</sup>).

Право батьків і дітей на спілкування закріплено також в ч. 1 ст. 9 Конвенції про права дитини<sup>3</sup>, згідно з якою 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 якнайкращих інтересах дитини. Таке розлучення може бути необхідним у тому чи іншому випадку, наприклад, коли батьки жорстоко поводяться з дитиною або не піклуються про неї, або коли батьки проживають роздільно і необхідно прийняти рішення щодо місця проживання дитини. Якщо спілкування батьків і дитини є шкідливим або загрозовим для дитини, то його можна призупинити або заборонити без позбавлення батьківських прав. Суд може постановити рішення про відібрання дитини від батьків або одного з них, не позбавляючи їх батьківських прав, у випадках, передбачених пунктами 2-5 частини першої статті 164 Сімейного Кодексу, а також в інших випадках, якщо залишення дитини у них є небезпечним для її життя, здоров'я та морального виховання<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Рішення Татарбунарського районного суду Одеської області від 27 січня 2015 р. у справі № 515/2832/14-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42453762>.

<sup>2</sup> Рішення Машівського районного суду Полтавської області від 18 листопада 2015 р. у справі № 540/866/15-ц // <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53541525>.

<sup>3</sup> Конвенції про права дитини / Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021)

<sup>4</sup> Сімейний кодекс України. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page3>

З метою врахування інтересу та захисту прав дітей були внесені зміни до Сімейного кодексу України, в Закон України «Про охорону дитинства»<sup>1</sup> щодо патронатних сімей на законодавчому рівні встановлено поняття наставництва<sup>2</sup> та закріплені базові умови договору, на підставі якого буде здійснюватися наставництво. Внесено поняття «забезпечення найкращих інтересів дитини», «дитина, яка перебуває в складних життєвих обставинах», «дитина, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів». Посилено можливості отримати правовий захист з боку держави, зокрема, коли законні представники цього не роблять<sup>3</sup>. Законодавчо поліпшено роботу органів і служб у справах дітей<sup>4</sup>, проте, на жаль до цих пір не запроваджено механізму введення змін.<sup>5</sup>

Згідно зі ст.9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод ВПО» (від 20 жовтня 2014 року)<sup>6</sup> ВПО має право на:

- єдність родини, сприяння з боку органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення та інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів;

---

<sup>1</sup> Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

<sup>2</sup> Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>

<sup>3</sup> Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 / Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>

<sup>4</sup> Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» / Режи доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>

<sup>5</sup> Для дітей, які потрапили в складні життєві обставини і тимчасово не можуть проживати зі своїми батьками, запроваджена послуга сімейного патронату – професійної комплексної послуги, що передбачає тимчасовий догляд, виховання та реабілітацію дитини у сім'ї патронатного вихователя та одночасне надання фахівцями соціальної сфери інтенсивних підтримуючих послуг сім'ї дитини для відновлення її здорового функціонування та здатності виховувати дитину. Термін перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя не має перевищувати 3 місяці, в окремих випадках – 6. Встановлення патронату над дитиною відбувається за рішенням органу опіки та піклування. Починаючи з 2017 року вводиться державна субвенція місцевим органам виконавчої влади на розвиток послуг патронату над дітьми. (Зміни до Бюджетного Кодексу України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1794-viii> )

<sup>6</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»/ Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

- безпечні умови життя і здоров'я, достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довілля, забезпечення її прав і свобод;
- створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання, 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;
- забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено, сприяння у переміщенні її рухомого майна, сприяння у поверненні на попереднє місце проживання;
- проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування;
- безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення; отримання гуманітарної та благодійної допомоги; інші права, визначені Конституцією та законами України.

*Поза увагою залишаються діти громадяни України, які проживають на непідконтрольній Україні території, території АРК та частини Донецької та Луганської областей. Вважаємо, що має місце дискримінація (діти зазнають обмеження у визнанні, реалізації або користуванні своїми сімейними правами і свободами). Проаналізувавши проблематику, з якою протягом всього періоду тривалості конфлікту зіштовхувались та продовжують зіштовхуватись ВПО та жителі тимчасово окупованої, непідконтрольних територій Донецької, Луганської областей, можемо зробити висновок, що держава Україна, на жаль, недостатнім чином виконує свої позитивні та негативні зобов'язання по відношенню до своїх громадян, що знаходяться у складних життєвих обставинах, спри-*

чинених агресією Російської Федерації. Рівень забезпечення, поваги та захисту прав зазначених категорій потребує вдосконалення та якісного поліпшення.

Уряд України має розробити ефективний механізм здійснення та захисту сімейних прав батьків та дітей, дітей – громадян України, незалежно від їх місця проживання, забезпечити індивідуальний підхід до вирішення проблем ВПО з урахуванням соціально-демографічних характеристик, освіти, складу сім'ї. При наданні допомоги дотримуватися принципу пріоритетності щодо окремих категорій осіб (вагітних жінок, дітей, інвалідів, осіб старшого віку). Необхідно скоординувати діяльність державних органів влади для задоволення потреб українських громадян, які вимушені залишатися в окупації. Створити умови для залучення ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги для відновлення об'єктів інфраструктури та розбудови миру. Уряд має профінансувати та реалізувати належним чином «Комплексну державну програму 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», затверджену Постановою Кабінету Міністрів України 16 грудня 2015 року № 1094.

Таким чином, здатність подужати трагічну сторінку новітньої української історії є не лише обов'язком держави і кожного конкретного громадянина України, а й випробуванням для українського суспільства чи зможе воно подбати про своїх громадян та надати їм гарантії і надалі будувати своє життя у вільній, демократичній країні.

#### 4.8. Проблеми здійснення окремих прав дітьми-ВПО<sup>1</sup>

Серед загальної кількості ВПО 806,6 тис. пенсіонерів, 57,6 тис. осіб з інвалідністю, 241 тис. дітей.<sup>2</sup> За демографічною статистикою України діти становлять п'яту частину населення. За оцінками експертів, і серед переміщених осіб дітей має бути мінімум 20–25 %, тобто близько 500

---

<sup>1</sup> Менджул М.В., к.ю.н., доцент кафедри цивільного права та процесу ДВНЗ «УжНУ».

<sup>2</sup> Вирішення соціальних проблем внутрішньо переміщених осіб не втрачає своєї гостроти. – Мінсоцполітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13260.html>



тисяч.<sup>1</sup>Загалом від конфлікту на Донбасі, за даними УГКП ООН, постраждало 5 млн. українських громадян. За підрахунками ЮНІСЕФ 1,7 млн. постраждалих (або 34% від усієї кількості) – це діти.<sup>2</sup> Проте офіційна статистика не відображає в повному обсязі ситуацію, оскільки не всі ВПО стають на офіційний облік. В більшості випадків переселенцями є цілі сім'ї та матері з дітьми. При цьому виникає проблема здійснення та захисту прав дітей – ВПО (далі – дітей-ВПО).

У науковій літературі вже є низка досліджень проблем здійснення окремих прав ВПО, в тому числі права власності<sup>3</sup>, трудових прав,<sup>4</sup> соціальних прав<sup>5</sup> тощо. Водночас наукових праць, присвячених проблемам здійснення та захисту прав дітей з числа ВПО, не достатньо. Чинне законодавство України, в тому числі і Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» на разі не вирішує всі проблеми в сфері здійснення та захисту прав ВПО, в тому числі і дітей, що і обумовлює актуальність відповідного дослідження.

Забезпечення прав дітей – ВПО ускладнюється тим, що діти, більш ніж дорослі, в ситуації вимушеного переселення піддаються психологічним травмам, що призводять до різних емоційних розладів (погіршення комунікативного спілкування з оточуючими; поява дратівливості, агресивності,

---

<sup>1</sup> Психосоціальна допомога внутрішньо переміщеним дітям, їхнім батькам та сім'ям з дітьми зі Сходу України: посіб. для практиків соціальної сфери/ Мельник Л.А. та ін. ; за ред. Волинець Л.С. – К. : ТОВ Видавничий дім«Калита», 2015. – С. 7.

<sup>2</sup> Діти війни (дослідження проблем дитинства в Україні за умов військової агресії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Diti-viyni-doslidzhennya.pdf>.

<sup>3</sup> Параскева Костас. Реституція майна внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та стандартів Ради Європи // 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 8–16.

<sup>4</sup> Менджул М. В. Припинення трудових відносин з ініціативи працівника-внутрішньо переміщеної особи та роботодавця / М.В. Менджул, О. Я. Рогач // Публічне право. – 2017. – № 1. – С. 184 – 190.

<sup>5</sup> Коллер Ю.С. Шляхи вдосконалення регулювання відносин у сфері захисту соціальних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні// 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 88–91 .

тривожності, відсутності довіри до інших тощо), що в підсумку негативно впливає на їх адаптацію в нових умовах проживання, і навіть здійснення окремих прав, в тому числі права на освіту, охорону здоров'я тощо.

Права дітей повинні бути забезпечені, незалежно від того, де вони проживають чи перебувають, а також від того чи є в них громадянство України і документи про особу. Це підтверджується і позицією Європейського суду з прав людини, зокрема рішенням від 23 лютого 2016 р. Мозер проти Республіки Молдова та Росії (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*), в якому було наголошено на необхідності уникати вакууму в системі захисту прав людини, і який, таким чином, має на меті гарантування того, що права, передбачені ЄКПЛ, будуть захищені на всій території Договірних Сторін, навіть на територіях, фактично підконтрольних іншій Договірній стороні, наприклад, через підпорядковану місцеву адміністрацію. У справі Лоїзиду проти Туреччини (*Loizidou v Turkey*) Європейський Суд зазначив, що поняття “юрисдикції” в статті 1 “не обмежується національною територією” Договірних держав. Крім того, Суд заявив: “... Відповідальність Договірних сторін може бути викликана діями представників їхньої влади, до яких вони вдаються в межах або за межами державних кордонів, і які мають наслідки за межами їхньої власної території. Беручи до уваги об'єкт і мету Конвенції, відповідальність Договірної Сторони може також виникати, коли в результаті військових дій вона – законно чи незаконно – отримує ефективний контроль над районом за межами своєї національної території”.<sup>1</sup>

Таким чином, обов'язок захисту прав дитини і створення умов для здійснення нею своїх прав, покладається як на державу Україну (на контрольованій нею території), так і на Російську Федерацію (на території АРК та, контрольованих нею, - ДНР і ЛНР).

Крім того, на жаль, відсутня офіційна точна статистика щодо загальної кількості загиблих і поранених дітей. За оперативною інформацією Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій, з часу проведеного АТО тільки у 2014 році загинуло 60 дітей.<sup>2</sup>

---

<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» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

<sup>2</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україн. – К., 2015. – С. 65.

Неодноразово у ЗМІ були повідомлення про неповнолітніх, які беруть безпосередню участь у воєнних діях. В Україні з'явилася нова категорія дітей – діти-комбатанти, які мають досвід участі у збройних конфліктах та використанні зброї. За деякими даними, бойовики використовують дітей для здобуття даних розвідки, готують для участі в бойових діях та виконання допоміжних функцій. Проте вірогідні дані щодо кількості та віку дітей, залучених до бойових дій на Сході України, відсутні. За приблизними оцінками в будь-який момент часу в світі не менше, ніж 300 000 дітей обох статей беруть участь у конфліктах в якості солдатів.<sup>1</sup>

Заборона залучення дітей до збройних конфліктів на рівні міжнародного права гарантується Факультативним протоколом про участь дітей у збройних конфліктах (ратифіковано Україною 23 червня 2004 р.) до Конвенції ООН про права дитини (ратифіковано 27 лютого 1991 р.), Римським статутом Міжнародного кримінального суду (підписаний від імені України 20.01.2000 р.), Конвенцією Міжнародної організації праці №182 про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці (ратифікована Україною 5 жовтня 2000 р.), 17 Резолюціями Ради безпеки ООН (приймалися з 1999 р.; остання – S/RES/2143 (2014) – видана 7 березня 2014 р.), що стосуються захисту та реабілітації дітей, яких зачіпає військовий конфлікт, а також прийнятими у 2007 р. і підписаними Україною Паризькими зобов'язаннями щодо захисту дітей від незаконного вербування чи використання збройними силами або озброєними групами і Паризькими принципами та керівними вказівками щодо дітей, пов'язаних зі збройними силами чи озброєними угрупованнями.

Крім того, заборона участі дітей у воєнних діях і збройних конфліктах передбачена національним законодавством України. Зокрема, згідно зі ст. 30 Закону України «Про охорону дитинства», участь дітей у воєнних діях і збройних конфліктах, включаючи вербування, фінансування, матеріальне забезпечення, навчання дітей з метою використання у збройних конфліктах інших держав або насильницьких діях, спрямованих на повалення державної влади чи порушення територіальної цілісності, а також використання дітей у воєнних діях і збройних конфліктах, залучення та/або втягування дітей до не передбачених законами України воєнізованих чи збройних формувань, пропаганда війни забороняються. Держава вживає всіх можливих заходів для запобігання вербуванню та використанню

<sup>1</sup> Щодо дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей у збройних конфліктах. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1660/>

дітей у воєнних діях і збройних конфліктах, виявлення завербованих дітей та звільнення їх від військової служби. Кримінальний кодекс України встановлює кримінальну відповідальність за найманство (ст. 447), тобто вербування, фінансування, матеріальне забезпечення, навчання найманців з метою використання у збройних конфліктах, воєнних або насильницьких діях, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу, захоплення державної влади, перешкоджання діяльності органів державної влади чи порушення територіальної цілісності, а також використання найманців у збройних конфліктах, воєнних або насильницьких діях. *Водночас КК України не передбачає посилену кримінальну відповідальність за залучення до збройних конфліктів та воєнних дій дітей. На нашу думку, необхідно встановити посилену кримінальну відповідальність за найманство неповнолітніх осіб.*

Діти з числа ВПО (далі – діти-ВПО) мають такі самі права, як й інші діти, водночас у них виникає більше труднощів у здійсненні права на єдність родини та на інформацію про долю і місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів, здійсненні права на освіту, охорону здоров'я тощо.

*Загалом усі права дітей-ВПО, можна поділити на такі групи:*

1) *загальні права дитини, які належать всім дітям і гарантуються Конвенцією про права дитини та національним законодавством України* (право на життя; право на ім'я і набуття громадянства; право знати своїх батьків і право на їх піклування; право на збереження індивідуальності; право вільно висловлювати свої думки, що включає свободу шукати, одержувати і передавати інформацію та ідеї будь-якого роду, незалежно від кордонів в усній, письмовій чи друкованій формі, у формі творів мистецтва чи за допомогою інших засобів на вибір дитини; право дитини на свободу думки, совісті та релігії тощо);

2) *права дитини, які виникають внаслідок вимушеного переміщення, передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» та іншими нормативними актами* (право на єдність родини; на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування; право на достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я дитини на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод; право

на створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; право на сприяння у переміщенні її рухомого майна; сприяння у поверненні на попереднє місце проживання тощо);

3) *права дітей, що постраждали у військових конфліктах.* Ці права є у таких дітей-ВПО, які крім вимушеного переміщення, є також жертвами військових конфліктів. У 2016 році Закон України «Про охорону дитинства» був доповнений ст. 30<sup>1</sup>, яка встановила додаткові заходи щодо захисту дітей, що перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, та дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів (такі діти мають право на возз'єднання їх із членами сім'ї, включаючи розшук, звільнення з полону, повернення в Україну дітей, незаконно вивезених за кордон; право на першочергове відселення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, якщо діти опинилися чи можуть опинитися у зоні воєнних дій чи збройних конфліктів, до безпечних районів разом з батьками, законними представниками або, за їхньою згодою, без супроводження чи з іншими особами; право на медичну, психологічну та педагогічну реабілітацію тощо).

*Водночас, на нашу думку, не слід прив'язувати набуття статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, до місця реєстрації дитини як внутрішньо переміщеної особи, адже не кожна така дитина буде ВПО, так само, як і не кожна дитина з числа ВПО є постраждалою від воєнних дій. Саме тому, необхідно ч. 6 ст. 30<sup>1</sup> Закону України «Про охорону дитинства» викласти в такій редакції: «Статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, надається органом опіки та піклування за місцем реєстрації або фактичного перебування дитини. Порядок надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, визначається Кабінетом Міністрів України».*

Для здійснення дитиною прав як ВПО за національним законодавством України необхідно пройти реєстрацію та отримати довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Майже два роки в нашій державі існувала проблема отримання дітьми статусу ВПО, якщо вони були позбавлені батьківського піклування і були переміщені без супроводу законних представників. Тільки у 2016 році до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» були внесені зміни, та було передбачено, що кожна дитина, у тому числі та, яка прибула без супроводження батьків, інших законних представників, отримує довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Важливою гарантією стали законодавчі зміни, що встановили можливість подати заяву для отримання довідки про взяття на облік ВПО неповнолітніми дітьми особисто, а малолітніми дітьми – через законного представника. Від імені малолітньої дитини, яка прибула без супроводження законних представників, таку заяву може подати її родич (баба, дід, прабаба, прадід, повнолітні брат або сестра, тітка, дядько) або вітчим, мачуха, у яких проживає (перебуває) дитина, або представник органу опіки та піклування за місцем перебування такої дитини. Від імені дитини, влаштованої до дитячого закладу, закладу охорони здоров'я або закладу соціального захисту дітей на повне державне забезпечення таку заяву подає керівник відповідного закладу.

Така дитина, так само має право на надання щомісячної адресної допомоги ВПО, яка виплачується їй за зверненням:

- баби, діда, повнолітніх сестри, брата, мачухи, вітчима, які безпосередньо здійснюють догляд за дитиною без спеціальних на те повноважень;
- інших осіб, яким батьки передали дитину на виховання, у разі надання заяви батьків щодо отримання такої допомоги, справжність підпису на якій має бути засвідчена нотаріально;
- служби у справах дітей, якщо: догляд за дитиною, яка залишилася без батьківського піклування, тимчасово здійснюється родичами або іншими особами (сусідами, знайомими), з якими у неї на момент втрати без батьківського піклування склалися близькі стосунки, за рішенням служби у справах дітей відповідно до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 (із останніми змінами).

Ми зупинимося на проблемах, що виникають при здійсненні окремих прав дітьми, які вимушено є ВПО.

### **Реєстрація факту народження дитини на непідконтрольній Україні території**

Наразі досі є труднощі в процедурі реєстрації дітей, народжених на території, що не контролюється Україною. Це обумовлює низку проблем, в тому числі неможливість реєстрації переміщеної дитини, відсутність у неї статусу ВПО, громадянства України, неможливість державного захисту та здійснення інших прав.

Загалом правовідносини щодо державної реєстрації актів цивільного стану в Україні регулюються положеннями Конституції України, Цивільного кодексу України, Сімейного кодексу України, Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 01.07.2010 №2398-VI (із останніми змінами від 1 січня 2017 р.), наказу Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р. № 52/5 «Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні» (в останній редакції від 28 лютого 2017 р.) та іншими нормативно-правовими актами.

Народження дитини є актом цивільного стану, що підлягає державній реєстрації відповідно до законодавства України. Для гарантування прав громадян на окупованій території 15 квітня 2014 р. був прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Водночас, даний закон не містить окремої норми, яка б регулювала особливості державної реєстрації актів цивільного стану громадянами України, що проживають на окупованій території. При цьому, статтею 9 вказаного закону визначено, що будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами на тимчасово окупованій території, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом, є недійсним і не створює правових наслідків.

Особливості державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з тимчасовою окупацією частини території України, встановлені в окремих нормах Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні, затверджених Міністерством юстиції України. Зокрема встановлено, що за заявами громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України або переселилися з неї, державну реєстрацію актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання здійснюють відділи державної реєстрації актів цивільного стану за місцем звернення заявника. На нашу думку, така норма має бути закріплена і на законодавчому рівні.

Таким чином, Україна не визнає свідоцтва про народження дітей, видані на окупованій території. Крім того, враховуючи статтю 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», для реєстрації актів цивільного стану особам доводиться звертатися до суду про встановлення фактів, що мають юридичне значення, в тому числі для встановлення факту народження дитини.

Позитивним є доповнення в лютому 2016 року Цивільного процесуального кодексу України статтею 257-1, якою визначено особливості про-

вадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України. Гарантією ефективного правового захисту прав ВПО та громадян України, що проживають на тимчасово окупованій території України, є законодавчо надана можливість звернутися із заявою про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території, батькам, родичам, їх представникам або іншим законним представникам дитини до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника. Такі справи підлягають невідкладному розгляду, а ухвалене рішення суду – негайному виконанню.

Місія з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму, проведена на запрошення уряду України Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ та Верховним Комісаром ОБСЄ у справах національних меншин, за результатами моніторингу в 2015 р., встановила, що велика кількість сімей мала проблеми із отриманням українських свідоцтв про народження для своїх новонароджених дітей, щоб останні могли отримати громадянство України<sup>1</sup>. Очевидно, що проблема виникає з державною реєстрацією актів цивільного стану як у ВПО, так і у громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України. Це підтверджується і судовою практикою, зокрема рішенням Охтирського міськрайонного суду Сумської області від 18 травня 2016 року про встановлення факту народження у м. Євпаторія АРК<sup>2</sup> тощо.

*На нашу думку, з метою забезпечення принципу рівності та для спрощення процедури державної реєстрації актів цивільного стану громадянами України, що проживають на окупованій території, необхідно статтю 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» доповнити новою частиною: «Громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території України, мають право зареєструвати акти цивільного стану у будь-якому відділі державної реєстрації актів цивільного стану України за місцем їх звернення».*

*Варто спростити адміністративну процедуру державної реєстрації актів цивільного стану, які відбулися на непідконтрольній території*

---

<sup>1</sup> Звіт Місії з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму (6–18 липня 2015 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true>.

<sup>2</sup> Рішення Охтирського міськрайонного суду Сумської області від 18 травня 2016 року у справі № 583/1586/16-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57751804>



України, запровадивши можливість реєстрації батьками фактів народження дітей без звернення до суду для встановлення відповідного факту.

Крім того, необхідно, на нашу думку, внести зміни до законодавства щодо звільнення ВПО від сплати судового збору у справах про встановлення фактів народження дітей на тимчасово окупованій території України, зокрема доповнивши ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» новим пунктом такого змісту: «17) заяви про встановлення народження особи на тимчасово окупованій території України, районах проведення воєнних дій або антитерористичних операцій».

### **Права дітей-ВПО, позбавлених батьківського піклування**

В результаті військового конфлікту на Сході України є численні жертви не тільки серед військових, але і серед мирного населення, що зумовило збільшення кількості дітей-сиріт. В Україні в кожній області є випадки переміщення дітей-сиріт, а також дітей-ВПО без супроводу законних представників.

За статистичними даними, на 1 січня 2014 року тільки в Автономній Республіці Крим проживали 4323 дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування (у м. Севастополі 672 таких дітей). Відповідно до статті 52 Конституції України, виховання та утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. На жаль, урядом не було своєчасно вжито заходів щодо переміщення дітей зазначеної категорії на підконтрольну українській владі територію. Переважна більшість дітей цієї категорії (4252) проживали і виховувались в сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу. Частина дітей, які виховувались в таких сім'ях, за місцем походження була з інших регіонів держави і мала рідних на материковій частині України. Наприклад, за зверненням громадянина Д., який є дідусем дитини, позбавленої батьківського піклування і влаштованої на виховання до прийомної родини в м. Сімферополь, завдяки зусиллям Уповноваженого з прав людини малолітню Марію О. вдалося повернути до місця свого походження та влаштувати в прийомну сім'ю у м. Києві. Проте це, на жаль, поодинокі випадки. Наразі відсутня інформація і щодо дотримання прав та інтересів дітей, які виховуються в інтернатних закладах на окупованій території.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – С. 50-51.

На початок 2014 року під опікою (піклуванням) у Донецькій області перебувало 7292 дитини, а в Луганській – 3233. Наразі досі нема повної інформації про кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які залишилися на непідконтрольній території України. На початку літа 2014 року безпосередньо в «гарячих точках» функціонувало понад 40 установ для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, людей з інвалідністю. Частина закладів продовжує працювати на неконтрольованій Україною території і до цього часу. Заклади, що опинилися в зоні, підконтрольній сепаратистам, не забезпечені постійним телефонним та електронним зв'язком, мають проблеми із постачанням медичних препаратів та засобів, а продукти харчування отримують через гуманітарну допомогу та від місцевих жителів. За оперативною інформацією у зоні проведення антитерористичної операції залишилось 128 вихованців Краснодарського обласного дитячого будинку-інтернату, з яких 85 – діти. Більшість вихованців цієї установи є тяжкохворими і не можуть самостійно пересуватися. Також не були евакуйовані 174 вихованці Ровеньківського обласного дитячого будинку-інтернату, з яких 20 – діти. Крім того, продовжують перебувати на лікуванні діти в двох дитячих протитуберкульозних санаторіях м. Алчевська.<sup>1</sup>

Попри неодноразові звернення Кабінетом Міністрів України з початку подій, пов'язаних з окупацією Криму та збройного конфлікту на територіях Донецької і Луганської областей, не прийнято жодного акта, спрямованого на комплексне вирішення питання організованого вивезення дітей на безпечні території України. У зв'язку з цим процес вивезення дітей відбувається несистематично і, доволі часто, силами волонтерів та місцевих органів влади.

Таким чином, внаслідок несвоєчасності прийняття рішення про вивезення дітей, позбавлених батьківського піклування, до безпечних регіонів України, відсутня не тільки статистична інформація, але і держава порушила свій конституційний обов'язок щодо виховання та утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, більше того, значна кількість дітей залишилася на території так званих ДНР, ЛНР, і є реальна загроза їх життю та здоров'ю.

Крім того, має місце практика незаконного вивезення дітей до Російської Федерації, про що неодноразово до Уповноваженого з прав лю-

---

<sup>1</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – С. 59-60.

дини надходили звернення від керівників дитячих установ і структурних підрозділів обласних державних адміністрацій з проханням запобігти незаконному вивезенню дітей, а також сприяти у вивезенні дітей до безпечних місць на території України. Крім того, згідно з розпорядженням так званої «Ради Міністрів ДНР» від 25.06.2014 року №17 органам державної влади та керівникам дитячих установ Донецької області заборонено вивозити дітей за межі області, у той же час цим розпорядженням дозволяється вивезення дітей виключно на територію Російської Федерації. Щодо конкретних випадків незаконного вивезення дітей, то зокрема 12 червня 2014 року озброєні люди через пункт пропуску Должанський незаконно вивезли до Росії 16 дітей Сніжнянського дитячого будинку Донецької області. При перетині українсько-російського кордону у дітей були відсутні будь-які документи, які б підтверджували їх право на в'їзд до Російської Федерації. Завдяки консолідованим діям Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Омбудсмена Російської Федерації, Міністерства закордонних справ України та Донецької облдержадміністрації вже наприкінці наступного дня чартерним рейсом дітей повернули до України. 26 липня 2014 року була спроба незаконного вивезення з дитячого будинку м. Луганська на територію Російської Федерації 61 дитини-сироти разом із головним лікарем та 12 співробітниками закладу. Завдяки спільним діям вже 27 липня 2014 року дітей було повернуто в Україну. 8 серпня 2014 року до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло повідомлення від Міністерства закордонних справ України про викрадення збройним терористичним угрупованням 8 українських дітей віком від 8 місяців до 2 років, вихованців вищеназваного дитячого будинку, які перебували на стаціонарному лікуванні в одній із лікарень м. Луганська. Це – діти з інвалідністю, які без будь-якого медичного супроводу та документів були примусово незаконно переміщені через пункт перетину державного кордону Ізварине Луганської області на територію Ростовської області Російської Федерації. 13 серпня 2014 року дітей було передано представникам української сторони – Уповноваженому з прав людини та головному лікарю дитячого будинку.<sup>1</sup>

Незаконне переміщення дітей є порушенням норм не тільки національного, але і міжнародного права. Саме тому, ще 22 серпня 2014 уря-

<sup>1</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – С. 60-61.

дом України було подано заяву до Європейського суду з прав людини проти Російської Федерації за фактами викрадення 12 червня, 26 липня і 8 серпня 2014 на території Донецької та Луганської областей дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, а також дорослих, які їх супроводжували, і спроб їх незаконного переміщення або фактичного переміщення на територію Росії. В заяві обґрунтовувалося порушення Російською Федерацією прав дітей і дорослих, гарантованих статтями 2 («Право на життя»), 3 («Заборона катування»), 5 («Право на свободу та особисту недоторканність»), 6 («Право на справедливий суд»), 8 («Право на повагу до приватного і сімейного життя») Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та статтею 2 Четвертого Протоколу до Конвенції, яка гарантує право на свободу пересування по території держави. ЄСПЛ прийняв попереднє рішення і примусив Росію повернути сиріт в Україну.

Водночас є окремі статистичні дані щодо кількості дітей, позбавлених батьківського піклування з числа ВПО у кожній області України. Так, в Київській області виявлено 110 дітей, що опинилися внаслідок переміщення без супроводу батьків чи законних представників, і проживають у сім'ях родичів або знайомих. Станом на 1 березня 2017 р. до ЦСССДМ Запорізької області звернулися 333 сім'ї, в яких на вихованні перебуває 367 дітей з числа ВПО. Під соціальним супроводженням міських та районних ЦСССДМ знаходяться 4 дитячих будинки сімейного типу та 9 прийомних сімей з числа ВПО, в яких виховується 39 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У Вінницькій області проживає 7917 сімей (12176 особи) переселених громадян, які офіційно зареєстровані в Єдиній базі переселених громадян, з них: 379 сімей (753 особи) з АР Крим та 7538 сімей (11423 осіб) із Донецької та Луганської областей. Всі вони розселені в приватні будинки 27 районів та у 6 містах обласного значення. Проводиться координаційна робота з метою захисту прав 14 дітей, які прибули із тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції без супроводу законних представників до сімей своїх родичів.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Звіт про стан виконання у І 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

На профілактичному обліку служби у справах дітей станом на 1 листопада 2016 р. в Закарпатській області перебувало 23 особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, переміщених з тимчасово окупованої території України та зони проведення антитерористичної операції. Крім того, на Закарпатті тимчасово перебувають:

- 2 дитячі будинки сімейного типу (далі – ДБСТ) з Луганської області, по яким прийнято розпорядження про забезпечення функціонування та надано житло. Для одного ДБСТ житло придбано за благодійні кошти та передано на правах спільної сумісної власності мами-виховательки та вихованців, іншому ДБСТ надано у користування житло та укладена угода, якою передбачено, що після повного розрахунку житло буде належати батьку-вихователю дитячого будинку сімейного типу на праві власності.
- 3 прийомні сім'ї з Донецької та Луганської областей, по яких прийнято рішення про забезпечення функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей.
- 4 опікунські сім'ї (3 сім'ї з Донецької області та 1 сім'я з Луганської області), в яких виховуються 7 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Рішення про забезпечення функціонування внутрішньо переміщених сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, не приймалося.

На вихованні в ДБСТ та прийомних сім'ях в Закарпатті знаходяться 19 дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з числа ВПО. За оперативною інформацією служб у справах дітей на території області перебуває 5 дітей, переміщених без супроводу законних представників, які проживають в сім'ях родичів та знайомих.

Законні представники дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, посадові особи, які здійснюють заходи щодо захисту прав такої дитини, у разі необхідності підтвердження чи перевірки персональних даних про дитину можуть отримати відповідні відомості на підставі письмового запиту до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей, який забезпечує ведення єдиного електронного обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Проблеми у реалізації права на сімейне виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, переміщених із зони АТО до інших регіонів України, залишаються. В тому числі і довга тривалість

процедур щодо влаштування таких дітей на усиновлення, під опіку, в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу через відсутність особових справ дітей, оригіналів документів дитини, а також документів, що підтверджують статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування.

*При прийнятті Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не містив достатніх спеціальних заходів для допомоги дітям без супроводу дорослих або розлученим із сім'ями, а також іншим уразливим групам.* Тільки після внесення змін в січні 2016 року, вказаним законом було встановлено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей, здійснює координацію та методологічне забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо соціального захисту внутрішньо переміщених дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, а також забезпечує дотримання вимог законодавства під час встановлення опіки чи піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, їх усиновлення, застосування інших передбачених законодавством форм влаштування дітей, проводить роботу з соціальної підтримки внутрішньо переміщених сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу.

Також на місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень були покладені більш конкретні обов'язки із забезпечення прав сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема:

- виявляти із числа ВПО сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах, надавати їм соціальні послуги та здійснювати передбачені законодавством заходи у разі виникнення загрози життю та здоров'ю дітей, втрати дітьми батьківського піклування;
- здійснювати соціальний захист внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб з їх числа, сімей, в яких виховуються такі діти, соціальний супровід таких сімей і дітей;
- здійснювати в 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;
- приймати 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;

- надавати житло дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самостійно залишили місце проживання;
- організувати роботу з виявлення дітей, переміщених без супроводження батьків, інших законних представників, здійснювати заходи щодо встановлення особи дитини, пошуку її батьків, влаштовувати таких дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, до закладів соціального захисту дітей з урахуванням потреб дитини.

Частково вказані проблеми також вирішує Постанова Кабінету Міністрів України № 866 від 24 вересня 2008 р., якою було затверджено Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, і яка була доповнена новим розділом «Особливості провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, переміщеної з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції». Відповідно до п. 76 вказаного Порядку служба у справах дітей за місцем виявлення дитини, переміщеної з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції, протягом семи робочих днів після її виявлення вживає заходів до встановлення особи дитини, місця її проживання, відомостей про батьків або осіб, які їх замінюють, інших родичів, місця їх проживання (перебування). У разі неможливості повернення дитини на виховання в сім'ю служба у справах дітей забезпечує підготовку документів для надання їй статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування.

Обов'язки служби у справах дітей районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад у випадку переміщення дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції, передбачені «Порядком ведення службами у справах дітей обліку дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах», затвердженим наказом Міністерства соціальної політики України від 20 січня 2014 р. № 27.

У разі відсутності у дитини документів, що посвідчують її особу, служба у справах дітей звертається до територіального підрозділу ДМС

для видачі тимчасового посвідчення, що підтверджує особу громадянина України. При цьому служба у справах дітей за місцем виявлення дитини звертається до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради із заявою про взяття дитини на облік як особи, що переміщується з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції.

У 2014 р. також були внесені зміни до п. 24 Порядку, який регламентує підстави надання статусу дитини, яка позбавлена батьківського піклування. А саме, п. 24 Порядку був доповнений підпунктом 11, згідно з яким статус дитини, позбавленої батьківського піклування також надається дітям, батьки яких не виконують своїх обов'язків з виховання та утримання дитини з причин, які неможливо з'ясувати у зв'язку із перебуванням батьків на тимчасово окупованій території або в районі проведення антитерористичної операції, що підтверджується актом, складеним службою у справах дітей за формою згідно з додатком 11 (акт, що підтверджує зазначену підставу, підписується представниками служби у справах дітей, територіального підрозділу ДМС та працівника Національної поліції за місцем виявлення дитини).

Під час набуття дитиною статусу дитини, позбавленої батьківського піклування, служба у справах дітей разом з органами Національної поліції, охорони здоров'я вживає заходів до встановлення особи дитини, місця її проживання, відомостей про батьків, інших родичів, місця їх проживання (перебування) не менш як протягом року після виявлення дитини для організації роботи з повернення дитини на виховання в сім'ю або підтвердження статусу дитини.

*Таким чином, законодавством не встановлено чіткого строку для завершення всіх дій зі встановлення відомостей про батьків або інших родичів, місця їх проживання (перебування), розшуку та остаточного вирішення подальшої долі дитини. На нашу думку, це вірно і обумовлено затяжним характером конфлікту на Сході, великою кількістю зниклих безвісти, а також складністю встановлення зазначених даних у зв'язку з відсутністю контролю над тимчасово окупованою територією України.*

Служба у справах дітей за місцем проживання (перебування) дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, переміщеної з тимчасово окупованої території або району проведення антитерористичної операції, вносить відомості про таку дитину до книги



обліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які прибули з інших територій, з окремою позначкою.

Таким чином, внаслідок внутрішнього переміщення мають місце непоодинокі випадки роз'єднання сімей в результаті переміщень. Згідно з ч.1 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції) сприяє возз'єднанню сімей ВПО шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування членів її сім'ї. *На нашу думку, цього не достатньо і з метою гарантування права на возз'єднання сім'ї, необхідно внести зміни до ч.1 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» і викласти її в такій редакції:*

*«1. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції):*

*3) здійснює всі необхідні заходи для возз'єднання сімей ВПО, у тому числі шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування членів її сім'ї. Якщо возз'єднання сім'ї стосується дітей, то заходи з возз'єднання сім'ї здійснюються невідкладно».*

### **Право на охорону здоров'я дітей-ВПО**

Конституція України гарантує в ст. 49 кожному, в тому числі дітям, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Щодо ВПО, то статтю 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» їм гарантується не тільки надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я, але і забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством.

Крім того, законодавством на Міністерство охорони здоров'я України покладено обов'язок забезпечити організацію надання медичної допомоги та медичного обслуговування ВПО, здійснити комплексні захо-

ди щодо санітарно-епідеміологічної безпеки населення та карантинних заходів за місцем фактичного перебування ВПО.

Статтю 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» на місцеві державні адміністрації в межах їх повноважень покладено обов'язок:

- 1) надавати, у разі необхідності, ВПО медико-психологічну допомогу;
- 2) забезпечити безоплатне харчування, відповідно до законодавства, ВПО на період до отримання такими особами статусу безробітних або їх працевлаштування, але не більше одного місяця;
- 3) організувати роботу медичних закладів з надання необхідної допомоги населенню з урахуванням тимчасового проживання/перебування на відповідній території ВПО.

Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про ВПО, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті.

Станом на 1 червня 2015 року, за медичною допомогою звернулись 259 тис. 137 переселенців (29,7% від усіх ВПО). З них – 98 тис. 416 – діти. Тобто, медичної допомоги потребували 65,4 % від усіх дітей-ВПО. Крім того, діти становили 38% від усіх ВПО, які звертались до лікарень.

У відсотковому вираженні чисельність дітей ВПО становить лише 17,2%. Тобто, діти потребують значно більше медичної уваги, ніж дорослі. Крім того, не додає оптимізму той показник, що на медичний облік взято лише 62 тис. 90 дітей (або 41 % від усіх дітей ВПО).<sup>1</sup> Діти війни потребують відновлення і психоемоційного стану здоров'я.

Право на охорону здоров'я пов'язане із можливістю діток відпочивати та відновлювати стан свого здоров'я. За повідомленням ТСН від 11 травня 2015 року, через російську окупацію Україна втратила 120 оздоровчих таборів у Криму та 70 – у Луганській та Донецькій областях. Це – чверть усіх закладів, які мала Україна.<sup>2</sup> Водночас через відсутність житла, доволі часті випадки розміщення для тимчасового проживання родин ВПО у санаторіях, пансіонатах, таборах відпочинку.

---

<sup>1</sup> Діти війни (дослідження проблем дитинства в Україні за умов військової агресії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Diti-viyni---doslidzhennya.pdf>.

<sup>2</sup> Діти війни (дослідження проблем дитинства в Україні за умов військової агресії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Diti-viyni---doslidzhennya.pdf>.

Вирішити проблему оздоровлення дітей-ВПО намагаються в кожній області України. Наприклад, на території Черкаської області перебуває 1 692 дитини з родин ВПО. Упродовж 2015–2017 рр. оздоровлено 1 434 дитини. Проте за рахунок обласного бюджету оздоровлено тільки 31 дитину. У Сумській області послуги з оздоровлення надано 389 дітям, до індивідуальної консультативно-просвітницької роботи щодо оптимізації батьківсько-дитячих відносин, профілактики проявів агресивної поведінки у дітей, формування навичок поводження в психотравмуючій ситуації залучено 307 осіб, здійснено вивчення та оцінку потреб 34 родин, соціальним патронажем охоплено 8 родин.<sup>1</sup>

Частково вирішене питання забезпечення ВПО лікарськими засобами. Так, до прикладу, у лікувально-профілактичних закладах Чернігівської області ведеться облік хворих, які потребують забезпечення лікарськими засобами в рамках державних програм та комплексних заходів, що фінансуються із державного бюджету. Станом на 1 квітня 2017р. в області на обліку знаходиться 48 таких хворих, які раніше забезпечувалися медикаментами за рахунок коштів Державного бюджету України. Управління охорони здоров'я щомісячно інформує МОЗ України щодо потреби перерозподілу коштів для цієї категорії хворих. На території Хмельницької області проживає 6716 внутрішньо-переміщених осіб, з них, за оперативними даними ЛПЗ, 163 ВПО, які потребують забезпечення лікарськими засобами та виробами медичного призначення в рамках державних програм та централізованих заходів, що фінансуються з державного бюджету. Зазначена категорія населення забезпечується в межах бюджетного фінансування.<sup>2</sup>

Таким чином, проведений аналіз дозволяє констатувати, що діти-ВПО частіше потребують медичної допомоги, ніж інші внутрішньо переміщені

---

<sup>1</sup> Звіт про стан виконання у І 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

<sup>2</sup> Звіт про стан виконання у І 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

особи, і при здійсненні права на охорону здоров'я вони стикаються з такими проблемами, які потребують максимально швидкого вирішення:

- 1) забезпечення доступу до якісної безоплатної медичної допомоги, незалежно від взяття на облік дитини-ВПО;
- 2) недостатнє забезпечення дітей-ВПО оздоровленням за рахунок бюджетного фінансування, в тому числі у літній канікулярний період;
- 3) втрата майже чверті оздоровчих закладів внаслідок окупації Криму та військового конфлікту;
- 4) недостатнє фінансування для забезпечення потреб лікарськими засобами дітей-ВПО;
- 5) недостатнє фінансування та неякісна державна допомога з відновлення психоемоційного стану здоров'я дітей-ВПО.

### **Право на освіту дітей-ВПО**

Конституція України гарантує кожному право на освіту (стаття 53), відповідно, кожна дитина, незалежно від громадянства чи наявності статусу ВПО, має на території України право на загальну середню освіту, що є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, а також розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання, надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Щодо вищої освіти, то Конституція гарантує для громадян право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Міжнародні стандарти права на освіту містяться у ст. 26 Загальної декларації прав людини, статтях 13, 14 Міжнародного пакту про економічні, соціальні, культурні права, статтях 28, 29 Конвенції про права дитини, ст. 2 Першого протоколу Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 17 Переглянутої Європейської соціальної хартії тощо.

Положення чинного законодавства в сфері гарантування права на освіту відповідають міжнародним стандартам, в тому числі Керівним принципам з питання про переміщення осіб всередині країни, які встановлюють, що з метою забезпечення зазначеного права ВПО, відповідні органи влади забезпечують, щоб такі особи, зокрема переміщені діти, здобували початкову освіту, яка є безкоштовною і обов'язковою.

Здійснення права на освіту дітьми нерозривно пов'язано із позитивними зобов'язаннями держави створити систему освітніх закладів та забезпечити умови для здобуття кожною дитиною середньої освіти. В умовах гібридної війни і зтяжненого військового конфлікту руйнується інфраструктура в цілому, і зазнають пошкоджень заклади освіти. Ще станом на жовтень 2015 року Міністерство освіти і науки України заявило про ушкодження 280 навчальних закладів Донецької й Луганської областей під час проведення антитерористичної операції.<sup>1</sup> Багато закладів освіти залишилося на непідконтрольній Україні території. Водночас Україна зберегла під своїм контролем частину освітніх закладів на території Донецької та Луганської областей: дошкільних закладів – 47,9% (841 з 1757), загальноосвітніх закладів 48,7% (888 з 1824), ПТУ – 39,7% (75 з 189), ВНЗ I-II рівнів акредитації 65% (52 з 80), ВНЗ III-IV рівнів акредитації – 45,2% (14 з 31). За даними Міністерства освіти, 45% дітей на звільнених територіях Донецької та Луганської областей охоплені позашкільною освітою.<sup>2</sup> Водночас, Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ виявила, що у багатьох місцях, особливо в селах, спостерігається нестача вільних місць саме у дошкільних закладах. Далеко не всі ВПО та місцеві жителі мають можливість влаштувати своїх дітей до дитячого садка.<sup>3</sup>

З початку конфлікту на Сході України Луганська область стабільно займає друге місце в Україні за кількістю облікованих ВПО. Станом на 30 березня 2017 р. в Луганській області обліковано в Єдиній інформаційній базі даних ВПО 290 793 особи, або 258 822 сім'ї, в тому числі: 24 042 – дітей, 211 257 – пенсіонерів, 7889 – осіб з обмеженими можливостями, 33 643 – осіб працездатного віку. При цьому в окремих містах та районах області кількість ВПО дорівнює кількості населення цих територій або навіть перевищує його, наприклад: Біловодський район – 209 %, Марківський – 152,4 %, Міловський – 118,5 %. У навчальних закладах Донецької області на підконтрольній території станом на 15 грудня 2016 р.

<sup>1</sup> Діти, які не відвідують школу в Україні. Дослідження масштабів та виміру проблеми з рекомендаціями для подальших дій: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.unicef.org/ukraine/ukr/OOSC\\_report\\_Ukr\\_f.pdf](https://www.unicef.org/ukraine/ukr/OOSC_report_Ukr_f.pdf)

<sup>2</sup> Діти війни (дослідження проблем дитинства в Україні за умов військової агресії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Diti-viyni---doslidzhennya.pdf>.

<sup>3</sup> ОБСЄ. Внутрішнє переміщення внаслідок конфлікту в Україні: підвищена незахищеність постраждалого населення та чинники напруженості в громадах. Тематичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ukraine-smm/261206?download=true>

zareєстровано 11,4 тис. дітей-переселенців, з них 3 тис. дітей виховуються у дошкільних навчальних закладах, 8,4 тис. учнів загальноосвітніх шкіл, 256 учнів професійно-технічних навчальних закладів.<sup>1</sup>

На території Черкаської області перебуває 1 692 дитини з родин ВПО. У навчальних закладах регіону навчається 1 454 дитини, а саме: у дошкільних – 329 осіб, у загальноосвітніх – 937, у професійно-технічних – 29, у вищих – 159. Ще 209 дітей знаходяться зі своїми батьками вдома. У Київській області до освітніх закладів влаштовано 5297 ВПО, з них до дитячих садків – 1127 дітей, шкіл – 3634 дитини, професійно-технічних навчальних закладах – 60 осіб та до вищих навчальних закладів – 476 осіб<sup>2</sup>.

За узагальненою інформацією місцевих органів управління освітою, станом на 17 листопада 2016 року на Закарпатті в дошкільних навчальних закладах області перебувало 82 дитини з Луганської та Донецької областей і 3 дитини із АР Крим, 338 учнів шкільного віку зараховано до загальноосвітніх навчальних закладів області (32 із АР Крим, 306 з Луганської та Донецької областей), станом на 1 березня 2017 року в дошкільних навчальних закладах області перебувало вже 112 дітей, а в загальноосвітніх навчальних закладах навчалася 451 дитина. Фактів відмови у зарахуванні дітей з числа ВПО до навчальних закладів на Закарпатті не встановлено. Про окремі області України див. детальніше таблицю 1.

Але, зважаючи на те, що значна частина дітей-переселенців перебувають на території Донецької та Луганської областей, що контролюється Україною, то головною проблемою наразі є значне перевантаження закладів освіти. З такою проблемою, але в менших масштабах, зіткнулися й інші області України, що пов'язано, не тільки із вимушеною внутрішньою міграцією, але зі збільшенням населення у містах, і водночас «вимиранням» цілих сіл.

---

<sup>1</sup> Звіт про стан виконання у I 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

<sup>2</sup> Звіт про стан виконання у I 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

Таблиця 1<sup>1</sup>

№	Адміністративно-територіальна одиниця України (область)	Кількість дітей-ВПО	Кількість дітей-ВПО, зарахованих до дошкільних навчальних закладів	Кількість дітей-ВПО, зарахованих до загально-освітніх навчальних закладів	Кількість дітей-ВПО, запованих до професійно-технічних навчальних закладів	Кількість ВПО, зарахованих до ВНЗ
1	Вінницька	2552	302	839	736	-
2	Донецька	11,4 тис.	3 тис.	8,4 тис.	354	-
3	Київська	5297	1127	3634	60	476
4	Кіровоградська	670	167	503	-	-
5	Закарпатська	563	112	451	-	-
6	Запорізька	3605	883	2560	162	554
7	Львівська	2072	275	1157	17	623
8	Миколаївська	1247	330	901	-	16
9	Полтавська	1806	465	1341	-	-
10	Рівненська	448	102	346	-	-
11	Черкаська	1 692	329	937	29	159
12	Чернігівська	709	207	568	23	-
13	Харківська	9995	1786	4759	261	3189
14	Херсонська	1347	196	628	36	487
15	Хмельницька	960	191	651	27	92

Діти шкільного віку зараховуються до шкіл за заявами батьків та наявними документами. У разі відсутності документів зарахування здійснюється лише за заявою батьків, за необхідності – після проведення співбесіди із учителями або проведення індивідуального психолого-медико-педагогічного обстеження для визначення рівня навчальних досягнень учнів.

<sup>1</sup> Таблиця відображає тільки офіційну статистику і сформована на основі даних Звіту про стан виконання у I 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>

Діти-ВПО у світі зустрічаються не тільки з проблемою доступності та якості освіти через «перезавантаженість» шкіл, але із сегрегацією. Воєнні дії у Нагірному Карабаху зумовили вимушені міграційні процеси в Азербайджанській Республіці. Проблемою в Азербайджані є сегрегація та ізоляція ВПО. Зокрема, 60 % дітей ВПО навчаються у «власних» школах, тобто відокремлено від місцевих дітей.<sup>1</sup> Україна наразі не зіткнулася з такою проблемою щодо дітей-ВПО, хоча правозахисні організації фіксують випадки непривітного ставлення до них з боку місцевого населення.

Важливим документом є також Рекомендація 1652 (2004) Парламентської асамблеї з питань освіти біженців і ВПО, що закликає до прийняття загальноєвропейських заходів із встановлення всеосяжної політики в галузі освіти, спрямованої на допомогу біженцям і ВПО у суспільній інтеграції, посиленні громадянської самосвідомості та професійної підготовки.

Щодо національного законодавства України, то згідно з ч.9 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», взята на облік ВПО має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування. Порядок фінансування навчання категорії осіб, які були зараховані у навчальні заклади на територіях, де виникли обставини, зазначені у статті 1 цього закону, на навчання за рахунок коштів державного бюджету, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Стаття 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» також гарантує внутрішньо переміщеній особі право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади. Крім того, в статті 11 вказаного закону містяться позитивні зобов'язання органів державної влади щодо створення умов для здійснення права на освіту. Зокрема встановлено, що Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах освіти і науки (Міністерство освіти і науки України):

- 1) створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб;
- 2) здійснює в межах повноважень координацію діяльності органів виконавчої влади, у тому числі органів управління освітою міс-

---

<sup>1</sup> Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac\\_prob1-a598d.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_prob1-a598d.pdf)



- цевих державних адміністрацій, та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації права на освіту ВПО;
- 3) координує діяльність місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів та забезпечує формування оптимальної мережі професійно-технічних навчальних закладів, експериментальних навчальних закладів для задоволення освітніх потреб населення з урахуванням потреб ВПО;
  - 4) формує щороку пропозиції та доводить до підпорядкованих навчальних закладів державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб з урахуванням кількості ВПО.

Обов'язок влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади державної форми власності покладено на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Крім того, ст. 53 Конституції України гарантує всім громадянам, тобто і дітям-ВПО, які належать до національних меншин, відповідно до закону право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. І якщо навчання російською мовою є в багатьох містах України, то більше проблем виникає у кримськотатарської національної меншини.

Право на доступ до освіти мовами меншин та регіональними мовами більш детально розглядається в Європейській хартії регіональних мов або мов меншин. Прецедентне право Європейського суду з прав людини надає деякі додаткові вказівки щодо правильного трактування права на освіту в ситуаціях, пов'язаних із переміщенням. У контексті поділу де-факто Кіпру на два різних суб'єкти в результаті конфлікту, Європейський суд з прав людини вважає, що відсутність можливості у греко-кіпрських дітей, які проживають в північній частині Кіпру, здобувати середню освіту грецькою мовою в Північному Кіпрі є порушенням права на освіту. У випадку протистояння між Кіпром та Туреччиною Європейський Суд вважає, що скасування надання середньої освіти грецькою мовою в Турецькій Республіці Північного Кіпру, зберігаючи при цьому початкову освіту грецькою мовою, в північній частині Кіпру являє собою порушення права на освіту. Крім того, можливість для грецьких дітей з північної частини Кіпру здобувати середню освіту на півдні не

розглядалася Судом як раціональне рішення з огляду на його негативний вплив на сімейне життя.

Мова навчання в школах є ключовим питанням у справі Катан та ін. проти Молдови та Росії (Catan and Others v. Moldova and Russia). Справа виникла у зв'язку із розпадом СРСР, після чого Молдова стала незалежною державою із Придністров'ям на її території з великою кількістю російського/українського етнічного населення, що контролювалося не молдавським урядом, а Росією, чії війська базувалися там. Після того, як сепаратисти проголосили “Молдавську Республіку Придністров'я” (далі МРП), влада МРП закрила школи в Придністров'ї, в яких викладання здійснювалося молдавською/румунською мовами із латинською абеткою, що вважалися офіційними мовами Молдови. Школи були змушені переїхати в приміщення із гіршими умовами, а учням довелося більше часу витратити на дорогу. По дорозі в школу, дітей ображали, а книги, написані латинською абеткою, вилучались поліцією. Членам молдавської громади в МРП залишалось лише миритися з таким переслідуванням або перевести своїх дітей до школи в МРП, в якій викладання здійснювалось би мовою на кирилиці (російською, українською або “молдавською”). Велика палата постановила, що примусове закриття шкіл і подальше переслідування дітей було порушенням статті 2 Додаткового протоколу до Конвенції про права дитини, що стосується доступу до навчальних закладів, існуючих в даний момент часу і здобуття освіти їхньою національною мовою.<sup>1</sup>

На території окупованого Криму, а також так званих ДНР та ЛНР, здійснюється повне витіснення україномовної освіти і припинення вивчення української мови. Крім того, в Криму освіта кримськотатарською мовою і вивчення кримськотатарської мовинаштовхуються на перешкоди.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює в ст. 7, що громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, у населених пунктах на лінії зіткнення, мають право на здобуття або продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету з

---

<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» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

наданням місць у гуртожитках на час навчання. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, особи, яким надано статус біженця в Україні, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, та особи, яким надано статус закордонного українця, які перебувають в Україні на законних підставах та проживають на тимчасово окупованій території, мають право на здобуття або продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України в порядку, визначеному Законом України «Про вищу освіту».

Тобто, таким особам гарантується право на здобуття дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти за будь-якою формою навчання, визначеною законодавством. Також особи, які не завершили здобуття повної загальної середньої освіти в загальноосвітніх навчальних закладах на тимчасово окупованій території, у населених пунктах на лінії зіткнення, з метою отримання документа державного зразка про повну загальну середню освіту мають право продовжити навчання та пройти державну підсумкову атестацію в загальноосвітніх навчальних закладах на території інших регіонів України.

Громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, особи, яким надано статус біженця в Україні, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, та особи, яким надано статус закордонного українця і які проживають на тимчасово окупованій території, у населених пунктах на лінії зіткнення здобувають вищу (на конкурсних засадах) та професійно-технічну освіту за кошти державного бюджету у порядку та в межах квот, визначених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки. Якщо такі особи завершили здобуття вищої освіти на тимчасово окупованій території, у населених пунктах на лінії зіткнення після 20 лютого 2014 року, мають право на проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Проблема для дітей із тимчасово окупованої та неконтрольованої українською владою території України полягає в тому, що держава Україна, державні органи та установи, навчальні заклади не визнають дипломи і сертифікати, видані в Криму після анексії цієї території в лютому 2014 р., і в навчальних закладах, розташованих на території так званих ДНР і ЛНР. Таким чином, щоб продовжити освіту, дитина повинна отримати диплом або сертифікат про певний рівень освіти, виданий установою на території, контрольованій урядом України.

Наказами Міністерства освіти і науки України від 19 травня 2016 р. № 537 затверджено «Порядок проходження атестації для визначення здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України після 20 лютого 2014 року», (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 30 травня 2016 року за № 793/28923), а також від 19 січня 2017 № 74 - «Порядок продовження навчання осіб, які навчалися у вищих навчальних закладах, що розташовані у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження».

Для дітей із тимчасово окупованої та неконтрольованої українською владою території України є можливість продовжити навчання у базовій школі (визначена Міністерством освіти і науки школа, яка готова прийняти дитину на екстернат і має відповідне технічне та навчально-методичне забезпечення) на території України дистанційно або здобути загальну середню освіту екстерном. Міністерство освіти і науки пропонує перелік базових шкіл для дітей з Криму та Донбасу (Державний навчальний заклад “Міжнародна українська школа”, Школа екстернів тощо)<sup>1</sup>. На території Закарпатської області пройти дистанційне навчання можна на базі Ужгородської загальноосвітньої спеціалізованої школи-інтернату з поглибленим вивченням окремих предметів, для екстернатного навчання діти можуть обрати одну з таких базових шкіл – Берегівську спеціалізовану школу-інтернат I–III ступенів, Нижньоворітську загальноосвітню школу-інтернат I–III ступенів Воловецької районної ради, Пилипецьку спеціалізовану загальноосвітню школу-інтернат з поглибленим вивченням окремих предметів II–III ступенів Міжгірської районної ради, Великобичківську загальноосвітню школу-інтернат I–III ступенів Рахівської районної ради та Буштинську гімназію-інтернат гуманітарного профілю I–III ступенів Буштинської селищної ради Тячівського району Закарпатської області.

Для зарахування до базової школи батьки дитини (один з батьків) чи законні представники пишуть заяву на ім'я директора обраної школи з проханням зарахувати дитину на навчання у формі екстернату/дистанційно і до заяви додається скан-копія свідоцтва про народження дитини

---

<sup>1</sup> Повний перелік шкіл, які здійснюють навчання учнів із окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та непідконтрольних українській владі територій Донецької і Луганської областей знаходиться на сайті Міністерства освіти і науки. Детальніше див. посилання: <http://mon.gov.ua/activity/education/dlya-zhiveliv-donbasu-i-krimu/oporni-shkoli,-yaki-zdijsnyuyut-navchannya-uchniv/>

та скани всіх документів про освіту, які є в наявності. Така заява може бути подана до школи протягом навчального року без обмеження термінів. Дитину зараховують до того класу, що відповідає рівню її знань (рівень визначається комісією навчального закладу). Для здійснення атестації дитина має приїхати в обрану школу 1-2 рази на рік. Умовою зарахування учня до старшої школи загальноосвітнього навчального закладу є надання документа про здобуту базову загальну середню освіту державного зразка. У разі відсутності вказаного документа про освіту учні з тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та непідконтрольних українській владі Донецької і Луганської областей зараховуються до основної школи. Такі учні у найкоротший термін повинні пройти оцінювання рівня навчальних досягнень за 9 клас, державну підсумкову атестацію за курс базової загальної середньої освіти і продовжити навчання у 10 класі за обраною формою навчання у тому ж навчальному році. Для зарахування учнів до 11 класу, крім отримання документа про базову загальну середню освіту, необхідно пройти оцінювання рівня навчальних досягнень за 10 клас.

Після успішного закінчення навчання та складання державної підсумкової атестації дитина отримує документ про базову загальну середню освіту після 9 класу (свідоцтво) або про повну загальну середню освіту після 11 класу (атестат). Одним із нововведень проведення в 2017 році зовнішнього незалежного оцінювання є те, що результати ЗНО з трьох предметів (українська мова і література, математика або історія України, а також один навчальний предмет за вибором випускника) зараховуються як результати ДПА для випускників старшої школи.

Відбулося також спрощення процедури вступу для здобуття професійно-технічної та вищої освіти для дітей з тимчасово окупованої та неконтрольованої українською владою території. Зокрема такі діти можуть вступати до ВНЗ за загальною процедурою (склавши ЗНО) або через спрощену процедуру через Освітні центри «Донбас-Україна» та «Крим-Україна» (без складання ЗНО). Якщо дитина отримує атестат через ЗНО, вона автоматично отримує можливість вступати з цим атестатом до всіх вищих навчальних закладів України і світу. За спрощеною процедурою абітурієнти з Криму та Донбасу можуть вступати тільки до закладів, розташованих на підконтрольній Україні території Донецької та Луганської областей, а також до тих, що були евакуйовані з непідконтрольних територій, зокрема в містах: Київ, Бахмут, Вінниця, Дніпро, Краматорськ, Кремінна, Кривий Ріг, Костянтинівка, Покровськ, Лиман, Лисичанськ, Маріуполь, Рубіжне, Севе-

родонецьк, Старобільськ, Суми, Слов'янськ, Харків, Торецьк, Запоріжжя, Львів, Миколаїв, Херсон<sup>1</sup>. Вступати до ВНЗ через освітні центри мають право особи з непідконтрольних Україні населених пунктів Криму та Донбасу, які не мають українського документа про освіту, не проходили ЗНО, а також які мають український документ про освіту та проходили ЗНО і мають відповідні сертифікати 2016 або 2017 року.

Особа, яка не має українського атестату, звертається до одного з цих центрів для проходження річного оцінювання, державної підсумкової атестації та вступу до вишу за спрощеною процедурою. Для вступу цим абітурієнтам не потрібен сертифікат ЗНО, атестат або свідоцтво. Для звернення в Освітній Центр необхідно надати паспорт громадянина України або свідоцтво про народження (при наявності паспорта громадянина України одного із батьків). Також дитиною заповнюється освітня декларація, складаються два іспити державної підсумкової атестації (українська мова та історія України) та один вступний іспит (встановлює вищий навчальний заклад). Для вступу на спеціальності, для яких передбачено проведення творчого конкурсу, замість вступного іспиту проводиться відповідний творчий конкурс. Такі вступники отримують у загальноосвітньому навчальному закладі, який входить до обраного освітнього центру, тимчасову довідку, яку протягом трьох місяців мають замінити на документ про освіту державного зразка (атестат або свідоцтво).

Всі особи, які вступають через освітні центри беруть участь у загальному конкурсі на місця державного замовлення. У 2017 році для пере-

---

<sup>1</sup> У 2017 році учні з Донбасу та Криму можуть вступити до вищих навчальних закладів України за спрощеною процедурою без здачі ЗНО через Освітні центри «Крим-Україна» (детальніше: [http://mon.gov.ua/content/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2017/05/12/krim-ukrayina\(ostannij\).pdf](http://mon.gov.ua/content/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2017/05/12/krim-ukrayina(ostannij).pdf)) та «Донбас-Україна» (детальніше:

1) Перелік вищих навчальних закладів, які розташовані на території Луганської та Донецької областей, де здійснюють свої повноваження обласні військово-цивільні адміністрації, на базі яких створені центри «Донбас-Україна»: [http://mon.gov.ua/content/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2017/04/27/donbas-ukrayina\(doneczka-ta-luganska\)2.pdf](http://mon.gov.ua/content/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2017/04/27/donbas-ukrayina(doneczka-ta-luganska)2.pdf)

2) Перелік вищих навчальних закладів, які було евакуйовано з території проведення антитерористичної операції (на період її проведення), на базі яких створено освітні центри «Донбас-Україна»: [http://mon.gov.ua/content/%D0%94%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C/%D0%94%D0%BB%D1%8F%20%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%B2%20%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B1%D0%B0%D1%81%D1%83%20%D1%82%D0%B0%20%D0%9A%D1%80%D0%B8%D0%BC%D1%83/donbas-ukrai%CC%88na-\(evakui%CC%86ovani\).pdf](http://mon.gov.ua/content/%D0%94%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C/%D0%94%D0%BB%D1%8F%20%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%B2%20%D0%94%D0%BE%D0%BD%D0%B1%D0%B0%D1%81%D1%83%20%D1%82%D0%B0%20%D0%9A%D1%80%D0%B8%D0%BC%D1%83/donbas-ukrai%CC%88na-(evakui%CC%86ovani).pdf)).

міщених вищих навчальних закладів встановлюються фіксовані обсяги державного замовлення. Важливим з позиції захисту прав дитини є те, що з 2017 року в наказах про зарахування прізвища вступників з числа ВПО будуть шифрувати.

Крім того, для участі в зовнішньому незалежному оцінюванні діти могли реєструватися з 6 лютого до 17 березня 2017 року, або в додатковій сесії зовнішнього незалежного оцінювання (для учасників антитерористичної операції, осіб з окупованого Криму та неконтрольованих територій Донбасу) – з 3 до 19 травня 2017 року. Освітні Центри у 2017 році працюють з 19 червня по 30 вересня.

Спрощення процедури отримання шкільної освіти (дистанційно або екстернатно), а також процедури вступу до ВНЗ для дітей з тимчасово окупованої території Криму, а також неконтрольованих територій Донецької і Луганської областей України було правильним і вкрай необхідним з точки зору комплексності заходів з відновлення територіальної цілісності України, а також збереження зв'язку держави з молоддю, яка вимушена проживати на таких територіях. Водночас, необхідна популяризація та поширення інформації про спрощення і можливість здобути освіту на території України серед дітей Криму, а також на неконтрольованих територіях України, що вочевидь не легко, враховуючи обмеженість і часто відсутність доступу до українських засобів масової інформації на цих територіях.

На підставі здійсненого дослідження, можна зробити висновок, що, незважаючи на загальну відповідність норм українського законодавства міжнародним стандартам забезпечення права на освіту, а також позитивним змінам, які відбулися в законодавстві в контексті доступу до освіти дітей-ВПО та дітей з окупованих і неконтрольованих Україною територій, існують певні недоліки в законодавстві, що гарантує право ВПО на освіту. Зокрема, на нашу думку, прив'язування права на освіту до взяття на облік ВПО містить елементи дискримінації, адже, згідно з Конституцією України, кожна особа має право на освіту. Тому доцільно ч. 9 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» викласти в такій редакції: « ВПО має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування. Порядок фінансування навчання категорії осіб, які були зараховані у навчальні заклади на територіях, де виникли обставини, зазначені у статті 1 цього Закону, на навчання за рахунок коштів державного бюджету, встановлюється Кабінетом Міністрів України».

## Внутрішня міграція переміщених осіб як фактор безпеки України та Центральноєвропейських держав у 2014–2016 роках<sup>1</sup>

У сучасній науці міграційні потоки диференціюють за різними критеріями: 1) за часом – на довгострокові, короткострокові, сезонні, вахтові, маятникові; 2) за територіальною ознакою – на зовнішні та внутрішні; 3) за характером – на добровільні, вимушені; 4) за правовим статусом – на легальні та нелегальні<sup>2</sup>. Співвідношення внутрішніх і зовнішніх переміщень осіб є однією із найбільш важливих характеристик міграції, зокрема використовуючи критерії демографічного складу переселенців, відстані їх переміщень, причин і наслідків руху людей, включно з впливом на ринки праці та сталий розвиток громад, де вони розпочали новий етап життя. Тривалий міграційний відтік жителів з певних територій веде до ускладнення їх демографічної структури, руйнування унікального трудового потенціалу, а, основне, скорочення чисельності населення, що в перспективі створює загрозу національним інтересам. Крім того, продовжують посилюватися диспропорції розподілу населення у різних регіонах держави, що не сприяє її сталому розвитку та безпеці<sup>3</sup>. Досвід багатьох країн демонструє, що міграція – зовнішня та

---

<sup>1</sup> **Лендьял М.О.**, д.політ.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ДВНЗ «УжНУ»;

**Мелеганич Г.І.**, к.політ.н., доцент.

<sup>2</sup> Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи / В. Шелюк // Перспективи. – 2001. – №3 (15) – С. 46.

<sup>3</sup> Ніконова Д.О. Внутрішня міграція в Україні: чинники впливу / Д.О. Ніконова // Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». – Вип. 10 (1). – 2016. – С.89.



внутрішня – як соціальний феномен потребує державного регулювання, щоб уникнути перетворення в некероване явище з непередбачуваними або ж із виключно негативними наслідками.

В Україні міграція, поряд із негативним сальдо «народжуваність/ смертність», є основною причиною сталого зменшення кількості населення у постсоціалістичний період. Починаючи з 1990-х років, як правило, міграційні потоки демонстрували відтік населення в інші країни або ж тенденцію урбанізації – із малих сіл та містечок у великі українські міста. До основних факторів міграції українців до середини 2010-х років належали: низькі шанси забезпечити достатній рівень доходів в Україні, соціальна та правова незахищеність громадян, корупція, незадовільний рівень довіри до інститутів держави, відсутність впевненості у завтрашньому дні.

Починаючи з 2014 року, коли внутрішня політична криза стала приводом для Росії для анексії Криму та розгортання «гібридної війни», до міграційних стимулів додалися політична нестабільність, відсутність достатніх гарантій для безпеки громадян, які проживають в Криму та на Донбасі, їх власності.

Відповідно до експертної оцінки, проведеної на основі використання методу Дельфі, у 2014 році загальна кількість мігрантів з України в держави ЄС становила близько 1,1 млн осіб, з них – 386 тис. проживали у центральноєвропейських державах. Серед країн Вишеградської групи найбільша кількість мігрантів перебувала у Польщі – близько 240 тис. осіб, далі йшли Чеська Республіка – 112 тис. осіб, Угорщина – 18 тис. осіб, Словаччина – 16 тис. осіб<sup>1</sup>. Доступні дані також демонструють, що у 2014 році кількість наданих дозволів для проживання українців в державах ЄС зросла в середньому на 30%. Лідерські позиції обійняла Польща, де цей показник зріс на 60% (247 тис. осіб)<sup>2</sup>.

«Гібридна війна» з Росією та інші означені вище загрози для безпеки та стабільності в Україні зумовили появу нових міграційних тенденцій. Так, фактором, нетиповим для України до 2014 року, було різке збільшення шукачів політичного притулку за кордоном: за ним на території

---

<sup>1</sup> Jaroszewicz M. Recent Trends in Ukrainian Migration to Poland / M. Jaroszewicz // Current Migration Trends in V4 Counties: Focus on Migration from Ukraine/ Ed. V. Benc. – Presov, 2015. – P. 23-31.

<sup>2</sup> Лендъел М. Міграційні процеси в Україні як фактор розвитку українсько-словацького прикордоння у 2014–2016 роках / М. Лендъел, Н. Марадик, Г. Мелеганич. – Братіслава, 2017. – С. 8.

країн ЄС звернулися 14 040 українців (у 2013 році – 1080 осіб)<sup>1</sup>. Максимум значення цього показника був досягнутий у 2015 році – 22 040 осіб, а вже в наступному році він почав зменшуватися: кількість українських біженців у Євросоюзі у першому півріччі 2016 року становила 7 030 осіб (таблиця 1)<sup>2</sup>. Упродовж останнього кварталу минулого року зниження показника пошуковувачів цього статусу у порівнянні з аналогічним періодом 2015 року становило 51%; 43% – у порівнянні з третім кварталом.

У кількісному вимірі шукачів притулку в ЄС на кінець 2016 року нараховувалося 207 тис. осіб. Найбільші спільноти складала вихідці з Сирії, Афганістану та Іраку; громадян України серед шукачів притулку у грудні 2016 року нараховувалося 1345 осіб (21-й найвищий показник серед держав, вихідці яких звернулися за захистом у країни європейської спільноти)<sup>3</sup>.

Водночас, різні форми захисту були надані лише 22% аплікантів з України: країни ЄС сприймали конфлікт на Донбасі як такий, що не зачіпає більшої частини території держави, а, отже, безпека громадян може бути забезпечена її інститутами, а також є другорядною у порівнянні із кризою у Сирії та Еритреї.

Таблиця 1

**Кількість заяв від громадян України щодо притулку в країнах ЄС  
(2011 – перше півріччя 2016 року)**

Країни/роки	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (перше півріччя)
ЄС (28 країн)	940	1095	1055	14,060	22,040	7030

Таким чином, незважаючи на зміну політичного контексту, вплив військового чинника українці були вимушені дотримуватися моделі трудової міграції як оптимальної у пошуку тимчасового чи постійного місця проживання за кордоном.

<sup>1</sup> Main Ukrainian trends and figures in migration Security factors influencing Ukrainian migration pattern [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/01/Ukraine-Migration-overview.pdf>.

<sup>2</sup> Кількість українських шукачів притулку у ЄС в 2016 році зменшилася [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europewb.org.ua/kilkist-ukrayinskyh-shukachiv-prytulku-u-yes-v-2016-rotsi-zmenshylasya/>.

<sup>3</sup> Asylum quarterly report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report).

Як демонструють дані МОМ, у другій половині 2014 – першій половині 2015 років кількість трудових мігрантів з України становила 688 тис. осіб (432 888 – з дозволом на тривале перебування та 246 400 – сезонних). Найбільші міграційні потоки з України були спрямовані в Російську Федерацію, Польщу, Чеську Республіку, Італію та Білорусь: 80% усіх дозволів були надані на короткочасне та довготривале перебування.

У 2014 році громадяни України отримали найбільшу частку дозволів серед інших спільнот для працевлаштування в ЄС – 303 тис. Основним пунктом призначення була Польща, в якій у цьому році українці отримали 81% усіх дозволів на працевлаштування, що означало 30% зростання у порівнянні з 2013 роком<sup>1</sup>. Також на початковому етапі українсько-російського конфлікту близько 17 500 українців отримали громадянство країн ЄС, таким чином, обійнявши 15-е місце за цим показником у ЄС. Найбільше українців отримали громадянство Німеччини (20,2%), ще 18,9% стали громадянами Португалії, 11,7% – Чехії, 10%. Станом на початок 2016 року Міжнародна організація міграції (далі – МОМ) нараховувала 668 тис. мігрантів з України, а також орієнтовно 310 тис. осіб були класифіковані як потенційні мігранти<sup>2</sup>.

До числа потенційних мігрантів після початку воєнних дій на Сході України додалася нова соціальна група осіб, а саме тих, які були вимушені переїхати на нове місце проживання з Криму та Донбасу, не бажаючи з різних причин залишатися в рідних домівках у нових військово-політичних умовах. Масована міграція з анклавізованих регіонів так званих « ВПО » (далі – ВПО) зумовила появу нових викликів для безпеки окремих осіб, суспільства та держави в цілому.

Станом на 2016 рік Україна входила у десятку країн із найбільшою кількістю ВПО. Попереду знаходилися лише найбільш нестабільні державні утворення: Сирія – 6 600 000 осіб, Колумбія – 6 270 436, Ірак – 3 290 310, Судан – 3 182 286, Ємен – 2 509 068, Нігерія – 2 095 812, Південний Судан – 1 696 962, Україна – 1 678 587<sup>3</sup>. На її території станом на 1 лютого 2017 року на обліку перебувало 1 627 738 ВПО. Це приблизно на

<sup>1</sup> Eurostat, Residence permits statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence\\_permits\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics).

<sup>2</sup> Lendel M. Migration of Ukrainians to Central European countries in the context of the Postmaidan internal and international crisis / Myroslava Lendel // Viesoli politika ir administravimas Public policy and administration. – 2016. – Т. 15. – Vol. 15. – No 4. – P. 554.

<sup>3</sup> Global Report on internal displacement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>

70 тисяч менше, аніж станом на жовтень 2016 року і на 7 тисяч менше у порівнянні з груднем 2015 року. Тобто цей показник був найменшим за рік, що минув<sup>1</sup>.

Більше половини ВПО залишилось у населених пунктах Донецької та Луганської областей, тобто поблизу лінії зіткнення (розмежування) з територіями, тимчасово непідконтрольними Україні; значну кількість переселенців прийняли Запорізька, Дніпропетровська та Харківська області. Інші мігранти розселилися по всій території держави, шукаючи сприятливі соціальні можливості та достойне працевлаштування.

Внутрішня міграція в Україні, на жаль, привела до формування спектру негативних явищ: навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури, зниження рівня та якості надання послуг, соціальної нестабільності тощо. Без адекватної державної політики внутрішнє переміщення може стати і вже має ознаки «тягаря» для громад, в які переїхали мігранти зі сходу України і управлінські структури яких, відповідно, повинні надавати базові адміністративні та соціальні послуги для усіх жителів. Можна погодитися з думкою інших авторів, що політика щодо ВПО має подолати дисбаланс між інтересами місцевих громад та переселенцями, забезпечити гідні умови для життя та праці цієї категорії осіб, гарантувати їх конституційні права. Соціальна адаптація переселенців в нових умовах є можливою лише після досягнення синергії зусиль держави, місцевого самоврядування та організації громадянського суспільства<sup>2</sup>.

Важливою є також превентивна робота щодо розбудови миру та попередження потенційних соціальних, етнодемографічних та інших типів конфліктів, які виникають в умовах *де-факто* військового часу, а також зумовлені потребою співжиття різних за рівнем вкоріненості у територіальних громадах спільнот. Критично важливим є захист осіб, які зазнають утиску їх прав внаслідок незаконних затримань, тримань під вартою, арештів, катувань, жорстокого поводження на непідконтрольних територіях сходу України та на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим. Такі випадки мають підлягати виявленню, моніторингу, а держава Україна має вживати усіх можливих міжнародно-правових заходів для захисту прав громадян.

---

<sup>1</sup> В Україні зменшилась кількість вимушених переселенців, 1 березня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.foundation101.org/news/20170301>.

<sup>2</sup> Макарова О.В. Соціальна політика в Україні : монографія / О. В. Макарова ; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – С. 175.

Основні виклики, пов'язані з вимушеним переміщенням громадян, проявляються у зростанні навантаження на локальні ринки праці, відсутності умов для належного розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації ВПО, доступу до освіти дітей та молоді, їх культурної та соціальної реінтеграції тощо. Реалізація термінових заходів і приватних ініціатив, що вживаються урядовими структурами України, підтримка міжнародних організацій, волонтерів, благодійних структур та окремих громадян не має необхідного потенціалу для стратегічної комплексної підтримки переселенців.

Питання удосконалення системи реєстрації, обліку, систематизації збору даних щодо кваліфікації переселенців та оцінки потреб їх працевлаштування чи самозайнятості є одним із ключових у формуванні державної політики щодо внутрішньої міграції. ВПО не є гомогенною спільнотою у віковому, освітньому, етнічному, а також і у професійному аспектах, і цю диференціацію необхідно враховувати управлінським структурам, що формують відповідний «порядок денний». Все ще не є вирішеною проблема формування єдиної бази переселенців, що має наслідком існуючі суперечності між даними, якими користуються різні державні відомства. Єдина реєстрація ВПО має бути укладена для потреби обліку всіх різновидів допомоги, що надається переміщеним особам, включно із ресурсами, запропонованими міжнародними проектами та програмами<sup>1</sup>.

Водночас вимушена внутрішня міграція населення володіє значним позитивним потенціалом для соціально-економічного та гуманітарного розвитку України у середньо- і довгостроковій перспективі; зокрема, мова йде про можливі структурні зрушення в економіці, зміну схем розселення та розвитку інфраструктури, формування якісно нового людського потенціалу, соціальну, культурну та національну інтеграцію українського суспільства [10]<sup>2</sup>. Досягнення цих цілей цілком відповідає обраній траєкторії європейської інтеграції, тому необґрунтованими є поширені твердження про неможливість поступу, відповідно до цієї стратегії, враховуючи «тягар» внутрішніх переселенців.

---

<sup>1</sup> Смаль В., Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах За матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей / В. Смаль, О. Позняк. – Київ, 2016. – С. 89.

<sup>2</sup> Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «Внутрішньо переміщені особи в Україні: реалії та можливості» // Український соціум. – 2015. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc\\_2015\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2015_1_17).

Відстеження правового, соціально-економічного статусу, самопочуття та настроїв мігрантів є вихідним пунктом для формування адекватної державної політики. Відзначимо, що в Україні за підтримки уряду та Міжнародної організації з міграції (МОМ) створена Національна моніторингова система (НМС), що діє на основі підходів Матриці відстеження переміщень (МВП), метою якої є збір та аналіз інформації щодо соціально-економічних характеристик ВПО та їх домогосподарств, а також викликів, із якими стикаються переселенці. МОМ адаптувала МВП – систему, створену з метою регулярного збору, опрацювання та поширення інформації про переміщення осіб, до українських реалій. НМС забезпечує краще розуміння сутності міграції, а також місць перебування, чисельності, вразливості переміщеного населення, його потреб. У рамках останнього такоогопитування, що було проведене в Україні у березні 2017 року, було зібрано інформацію про соціально-економічні характеристики ВПО на рівні окремих осіб та домогосподарств, включно з даними про тенденції та наміри громадян щодо міграції, зайнятість та засоби для існування переселенців, доступ до соціальних послуг та потребу у допомозі у всіх областях України та у місті Київ<sup>1</sup>.

Як зазначили респонденти, найбільш проблемні питання для ВПО пов'язані з житлом (70%), зокрема: житловими умовами (27%), оплатою орендованого житла (23%) та оплатою послуг ЖКГ (20%). Крім того, безробіття є також одним з найбільш проблемних питань, з якими стикаються ВПО (13%). Високі платежі за проживання суттєво впливають на загальний рівень добробуту переселенців. Навіть за умови працевлаштованості, оренда житла є серйозним викликом для сімей переселенців, а придбання власного житла наразі є майже неможливим. У 2014 році розміщення ВПО у зонах переселення відбувалось за припущення, що це тимчасове явище, тому людей часто розселяли у літніх таборах, санаторіях, у підпорядкованих місцевій владі установах. При тім, як демонструють результати вище згаданого опитування, проведеного у березні 2017 року, лише 1% переселенців повідомили про наміри повернутися до колишнього місця проживання в найближчому майбутньому; більшість ВПО відзначили, що планують повернутися додому лише після завершення конфлікту (39%); 17% наголошують, що, можливо, повернуться в майбутньому, 26% респондентів висловили чіткий намір залишитися на новому місці проживання.

---

<sup>1</sup> Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. – Квітень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_report\\_march\\_2017\\_ukr\\_new.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf).

Під час проведення телефонного опитування, яке складалося з 3 132 інтерв'ю в усіх регіонах України, 8% респондентів були ВПО, які повернулися та проживають на територіях, неконтрольованих Україною; серед них переважали жінки – 61%. Близько половини тих, хто повернувся (49%), мали вік старше 60 років. Безпека була названа основною проблемою для осіб, які повернулися на схід України (46%) на відміну від ВПО, які залишилися на «великій землі», і для яких цей виклик не є вагомим (2%). Для переселенців на територіях, контрольованих Україною, основним не вирішеним питанням, як вже було визначено вище, є житло (70%)

Водночас, жоден громадянин, що повернувся додому, як свідчать дані дослідження, не відчуває себе у повній безпеці. Учасники опитування відзначають, що бояться обстрілів, незважаючи на те, що звикли до ситуації, коли відчувають себе завжди в небезпеці (Таблиця 2). Загалом різниця в оцінці безпеки ВПО на територіях, контрольованих Україною та переселенцями, які повернулися на неконтрольовані частини Донбасу, становить 57%<sup>1</sup>.

Таблиця 2.

**Оцінка рівня безпеки середовища та інфраструктури населених пунктів, %**

Варіанти відповідей	Території, контрольовані Україною	Території, не контрольовані Україною
Я почуваю себе в безпеці	78	21
Я почуваю себе в небезпеці вечорами та у віддалених частинах населеного пункту	16	31
Я почуваю себе в небезпеці більшість часу	6	44
Інше	0	1
Немає відповіді	0	3

Згідно з даним дослідженням, іншим викликом, який повинні вирішувати переселенці, є зайнятість. Лише 41,5% ВПО вдалося знайти ро-

<sup>1</sup> Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами [Електронний ресурс]. – Квітень 2017 р. – Режим доступу: [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_report\\_march\\_2017\\_ukr\\_new.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf).

боту на новому місці проживання. Падіння цього показника становить близько 20%. При цьому 27,6% респондентів виявилися безробітними, а 30,9% ВПО заявили, що не мають потреби у роботі, оскільки отримують пенсію з інвалідності чи за віком, або перебувають у відпустці для догляду за дитиною. Проблеми з працевлаштуванням виникають через низьку заробітну плату, що пропонується їм та відсутність можливостей на ринку праці в сільській місцевості та невеликих містах. Часто вік та інвалідність є факторами, що обмежують можливості працевлаштування, а корупція – ускладнює й так обмежений вибір. Проте, слід відзначити: ці перешкоди є актуальними як для місцевих жителів, так і для ВПО.

Початок конфлікту на Донбасі, внутрішнє переміщення українців змусили уряди центральноєвропейських країн почати серйозно аналізувати виклики ймовірної міграції громадян сусідньої держави на їх територію, зокрема у форматі біженців. Однак, як демонструють ці дані, всупереч побоюванням урядів країн ЄС, зокрема сусідніх з Україною, помітних, зокрема у 2014 – першій пол. 2015 рр., пошук роботи за кордоном не є пріоритетом для ВПО. Лише 0,5% переселенців станом на березень 2017 р. мали досвід роботи за кордоном протягом останніх трьох років. У менше ніж 5% ВПО є родичі, які випробували таку альтернативу працевлаштування. Більш вагомими є дані про те, що переважаюча більшість (88%) переселенців заявили, що вони інтегрувалися – повністю або частково – у місцеві громади; лише 11% зазначили, що мають відповідні проблеми.

Про низьку вірогідність спрямування потоку біженців з України у центральноєвропейські країни свідчить факт, що вони належать до найменш популярних серед шукачів притулку: показник кількості поданих заяв на 1 млн. осіб населення упродовж останньої чверті 2016 року становив у Словаччині – 7, Чеській Республіці – 26, Польщі – 31, Угорщині – 245<sup>1</sup>.

Останні дані демонструють, що ВПО, які переїхали на захід України, є більш активними у пошуку роботи ніж ті, які зупинилися в регіонах, близьких від лінії розмежування. Так, у Рівненській області у Державну службу зайнятості звернулися 27,7% ВПО, Івано-Франківській – 19,7%, Львівській – 18,6%, Волинській – 18,5%; водночас у Донецькій області шукають роботу всього 1,6% переселенців, Луганській – 1,4%. У цілому, середній показник реєстрації ВПО у службі зайнятості складає 3,75%. Слід звернути увагу на високу частку осіб з вищою освітою серед ВПО:

<sup>1</sup> Asylum quarterly report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report).



лише у Житомирській та Тернопільській областях вона є меншою половиною: 47,1% та 47,5% відповідно<sup>1</sup>.

Водночас, як вказують результати соціологічного дослідження, проведеного Центром східноєвропейських та міжнародних студій (м. Берлін, Німеччина), важливим фактором вибору місця переселення – інші області України, Росія – були сімейні та інші соціальні зв'язки: 70% мігрантів у РФ та 66% ВПО в інших українських регіонах мали родичів чи друзів у місцях, куди переселилися<sup>2</sup>. Політикам та урядовцям потрібно брати до уваги факт, що більшість мігрантів хоче залишитися у регіонах, куди вони переселилися: на території Росії орієнтовно 80% респондентів, України – 65%. Окрім того, це дослідження виявило, що суттєва частка ВПО в Україні – 45% – є противниками стратегічної мети держави щодо набуття членства в ЄС. Таким чином, внутрішні мігранти, так само, як і переселенці з Донбасу у РФ, ймовірно у більшості своїй залишатимуться до завершення конфлікту на територіях свого тимчасового перебування і, можливо, оберуть їх як постійне місце проживання, зокрема у випадку задоволеності своїм соціально-економічним статусом. Основний виклик для влади полягатиме в їх інтеграції, включно політичної, беручи до уваги високий рівень уваги до внутрішньополітичних та зовнішньополітичних питань, двоїстий характер ідентичності<sup>3</sup>.

Ймовірність спрямування частини біженців з України у європейські держави, величезна кількість ВПО стимулювала міжнародне співтовариство до здійснення принаймні декларативних кроків щодо їх підтримки. Парламентська асамблея Ради Європи 27 січня 2015 року закликала міжнародне співтовариство всіляко сприяти – у матеріальному та організаційному вимірах – ВПО та шукачам притулку з України, а також

<sup>1</sup> Smal V. Great Migration: What is the Fate of Ukraine's Internally Displaced Persons [Електронний ресурс] / Smal V. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/06/30/great-migration-how-many-internally-displaced-persons-are-there-in-ukraine-and-what-has-happened-to-them-en/>.

<sup>2</sup> Дослідження проводилося 1-18 грудня 2016 р. у Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Харківській, Київській та Львівській областях, м. Києві, а також в 11 західних, центральних областях, м. Москва Російської Федерації.

<sup>3</sup> Sasse G., A new survey highlights the views of people displaced by the conflict in Ukraine's eastern Donbas region [Електронний ресурс] / G. Sasse. – Режим доступу: <http://CarnegieEurope.eu/strategieurope/67979>; Sasse G. The displaced Ukrainians: Who are they and what do you think?, ZOIS Report, March 2017 [Електронний ресурс] / G. Sasse. – Режим доступу: <https://www.newcoldwar.org/wp-content/uploads/2017/03/Who-Are-The-Displaced-in-Ukraine-by-Gwendolyn-Sasse-March-2017.pdf?8947c9>

допомогти їй урядовим структурам розробити та реалізувати програми сприяння переселенцям, які хочуть повернутися на попередні місця проживання, а також тим, котрі хочуть облаштуватися на сталій основі на нових місцях. Також ця інституція звернула увагу країн-членів на потребу полегшити процедурні питання для шукачів притулку з України<sup>1</sup>.

Незважаючи на офіційну позицію урядів щодо відсутності штучних перешкод для прийняття мігрантів з України, більше того – часткову лібералізацію умов для їх працевлаштування, враховуючи потреби ринку, суспільство центральноєвропейських країн зайняло двоїсту позицію щодо переселенців, що можна продемонструвати на прикладі Республіки Польща та Словаччини.

У Республіці Польща до 2014-2015 рр. політики мало звертали увагу на проблему міграції, оскільки суспільство цієї країни є одним із найбільш гомогенних у Європі: за статистичними даними кількість іноземців у 2013 році складала всього 0,2%. Однак виклик прийняття біженців із Близького Сходу та Північної Африки, втікачів від українсько-російського конфлікту, потреби польського ринку у трудових ресурсах, різні політичні позиції з цього питання змусили еліту цієї країни шукати відповідь на цей виклик<sup>2</sup>.

Відповідно до даних дослідження Національного банку Польщі, у 2015 році у країні працювали – легально та нелегально – близько 1 млн. українців, з яких половина були влаштовані на сезонній основі, не потребуючи реєстрації. Водночас, кількість осіб, які шукали притулку була набагато меншою, хоча й зросла у порівнянні з 2013 роком: 2013 рік – 46 заявок, 2014 рік – 2318, 2015 рік – 2298. Однак кількість задоволених заявок взагалі була мізерною – лише 6-м особам було надано статус біженця у 2014 році, 11-м – захист, у 2015 році ці показники складали відповідно 6 і 6, незважаючи, на заяви польських політиків навесні 2014 року про сприяння українським біженцям. Це пояснювалося специфікою польського

<sup>1</sup> The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons, Author(s): Parliamentary Assembly Origin - Assembly debate on 27 January 2015 (3rd and 4th Sittings) (see Doc. 13651 and addendum, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Jim Sheridan). Text adopted by the Assembly on 27 January 2015 (4th Sitting) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=21480&lang=en>.

<sup>2</sup> Ukraine's refugees find solace in Poland, Europe's most homogenous society [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.theguardian.com/world/2015/may/13/ukraines-refugees-find-solace-in-poland-europes-most-homogenous-society>. – Завантажено: 25.05.2017.

міграційного та гуманітарного законодавства, міжнародно-правових норм, відповідно до яких шукачі притулку повинні довести неможливість отримання безпекових гарантій на території рідної країни<sup>1</sup>.

Також дослідження Національного банку Польщі продемонструвало, що у 2014 році серед українських мігрантів 41,3% склали особи, які раніше ніколи не були у Польщі; однією з причин такої зміни можна вважати початок конфлікту на Донбасі. Якщо раніше вихідці зі Сходу України становили 6,3% серед емігрантської спільноти (понад 90% мігрантів були жителями західноукраїнських областей, межуючих із польським кордоном), то з 2014 року – 28,4%. Іншими стали й демографічні характеристики українців: зросла кількість чоловіків – з 33% до 58%<sup>2</sup>. Станом на грудень 2014 року 37% українців проживало у Мазовецькому воєводстві, переважно у м. Варшава.

Зауважимо, що польські урядовці використовували зростання показників трудової міграції українців, як видно, і за рахунок осіб з Донбасу, для додаткової аргументації небажання крани приймати мігрантів з Близького Сходу та Північної Африки. Так, широко відомою є заява прем'єр-міністра Б. Шидло, оприлюднена у січні 2016 року під час дебатів у Європарламенті про те, що Польща вже прийняла близько 1 млн. мігрантів з України, а, отже, має право відмовитися від міграційної квоти сирійських біженців.

Дослідження, які здійснювалися Центром дослідження громадської думки (м. Варшава, Республіка Польща) демонструють, що після Революції Гідності зросло позитивне ставлення поляків до українців. У 2015 році одна третина респондентів висловила симпатію до українців, три чверті поляків оцінили присутність українців у своїй країні як позитивне явище, однак, як відзначають, польські дослідники ці показники є лабільними й залежать від внутрішньополітичної ситуації в обох країнах, попиту на польському ринку праці [30]<sup>3</sup>. Опитування, проведене на по-

<sup>1</sup> Brunarska Z., Kindler M., Szulecka M., S. Torunczyk-Ruiz. Ukrainian Migration to Poland: A "Local" Mobility? [Електронний ресурс] / Z. Brunarska, M. Kindler, M. Szulecka, S. Torunczyk-Ruiz. – Режим доступу: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-41776-9\\_7/fulltext.html](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-41776-9_7/fulltext.html). – Завантажено: 24.05.2017.

<sup>2</sup> A new wave of Ukrainian migration to Poland [Електронний ресурс] / I. Chmielewska, G. Dobroczyk, J. Puzynkiewicz. – Режим доступу: <http://www.financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/>.

<sup>3</sup> UkrainerejectsPoish "millionrefugees" claim [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-rejects-polish-million-refugees-claim/>.

чатку 2017 року на замовлення Об'єднання підприємців та роботодавців фірмою «Maison&Partners», вказує, що українці викликають у поляків амбівалентні почуття – однаково великі групи мають до них позитивне ставлення (27 %) і негативне (25 %). Переконливо менш прихильно ставляться поляки до осіб із африканських країн (15 % симпатизують їм, 50 % – ні). У випадку осіб із Близького Сходу (сирійців та іракців) прихильних до них поляків ще менше (7–8 %). Помітно, що позитивне ставлення до українців зростає у зв'язку із контактом із ними: особи, які особисто знають когось із українців, прихильніше ставляться до цієї національності, ніж ті, які знають їх лише за чутками, і значно прихильніше, ніж ті, хто взагалі не знає представників цього народу<sup>1</sup>.

Водночас, завдяки радикалізації частини польського суспільства, його диференціації на прибічників збереження традиційних цінностей та суспільних структур та адептів відкритості до європейських трендів, непривітного ставлення до мігрантів загалом, немало впливу російської пропаганди та агентів впливу «українське питання» та конкретні українські громади стали упродовж 2016 року об'єктом критичного ставлення поляків, а подекуди – несприйняття як географічного сусіда чи великої спільноти, яка – постійно чи тимчасово – проживає на території Республіки Польща. Конфліктогенну роль відіграють також подекуди непередумані, а, можливо, навпаки, заплановані заяви українських політиків націонал-патріотичного спрямування, тим більше – такі провокаційні дії, – як підпал Генерального консульства Польщі у м. Луцьк, протестні акції у Перемишлі. Мова також йде про актуалізацію «історичних воєн» з приводу таких питань як «Волинська різанина» / «Операція Вісла», статус «Кресів» / Східної Галичини.

УСловаччині ЗМІ переважають оцінки внутрішньої міграції зі Сходу України як такої, що має, насамперед, негативні соціальні, економічні та політичні наслідки, а, отже, є небажаною для країн ЄС. Зокрема, преса робить наголос на нібито ментальному несприйнятті переселенців з Донбасу на заході України, насамперед, громадянами межуючої зі Словаччиною Закарпатської області, оскільки ті мають «проросійські настрої, є агресивними, недружніми та такими, що несуть відповідальність на Сході».

Медіа очікують від ЄС надання допомоги Україні для створення достатніх стимулів для ВПО – житла, можливостей для працевлаштування,

---

<sup>1</sup> Поляки хочуть приймати іммігрантів, але не всіх. Із яких країн?: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monitor-press.info/ua/categories/polshcha-ta-ukraina/22047-poliaky-khochut-pryimaty-immihrantiv-ale-ne-vsikh-iz-iyakhyh-krain>.

– з тим, щоб ці переселенці не переїхали на захід від кордону України<sup>1</sup>. До прикладу, дописувачі деяких словацьких ЗМІ, наприклад *Pravda.sk*, блогери саркастичному стилі оцінили рішення Європарламенту від 6 квітня 2017 року щодо скасування візового режиму як – насправді – «більш легальний варіант» масової міграції українців в країни Європейського Союзу. Під сумнів була поставлена законслухняність та платоспроможність громадян України щодо використання цього інструменту для туризму, культурних чи освітніх обмінів, бізнесових контактів<sup>2</sup>. Зауважимо, що серед євродепутатів від Словаччини лише один посланець утримався від голосування щодо запровадження безвізового перетину кордону українцями; негативної позиції зафіксовано не було<sup>3</sup>.

Часто увагу словацьких ЗМІ привертають до кримінальних фактів міграції через українсько-словацький кордон: так, у грудні 2016 року розпочалося слідство щодо злочинного угруповання, яке складалося з одного громадянина України, шести – словаків, з яких четверо були співробітниками прикордонного контролю у пункті перетину кордону «Нижнє Немецьке». Відповідно до попередніх даних, група сприяло нелегальному перетину кордону щонайменше 275 особам, насамперед, громадянам Російської Федерації<sup>4</sup>.

Враховуючи вище наведені міркування щодо настроїв внутрішніх переселенців, тренди українців загалом, суспільні оцінки феномену ВПО, руху людей з України у центральноєвропейських суспільствах та потребу забезпечити безпеку держав регіону, *рекомендуємо*, щоб урядові структури України та вишеградських країн, включно зі Словаччиною, в

---

<sup>1</sup> Ondercanin L. Utečenci, ktorí neutiekli. Ukrajinou putujú ľudia z Donbasu Stredná Európa žiada pre ukrajinských vysídencov viac peňazí, aby neušli do zahraničia [Електронний ресурс] / L. Ondercanin. – SME. – 9. jún 2016. – Режим доступу: <https://svet.sme.sk/c/20186701/utecenci-ktori-neutiekli-ukrajinou-putuju-ludia-z-donbasu.html#ixzz4dlywTpK0>.

<sup>2</sup> “Legálnejší variant” umožnenia masovej migrácie do EÚ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://asimo.blog.pravda.sk/2017/04/06/legalnejsi-variant-umoznenia-masovej-migracie-do-eu/>.

<sup>3</sup> Snid IV. Europoslanci schválili zrušenie víz pre Ukrajinu, Sulík sa zdržal ako jediný Slováč [Електронний ресурс] / V. Snidl. – Dennik. – Piatok 7 Apríla 2017. – Режим доступу: <https://dennikn.sk/729112/europoslanci-schvalili-zrusenie-viz-pre-ukrajinu-sulik-sa-zdrzal-ako-jediny-slovak/?ref=rss>.

<sup>4</sup> 200 do 400 eur za migranta, prevádzáčom pomáhali aj naši policajti [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.aktuality.sk/clanok/396487/200-do-400-eur-za-migranta-prevadzacom-pomahali-aj-nasi-policajti/>.

умовах триваючого конфлікту на Донбасі, великої кількості переселенців, які виїхали з цього регіону та Криму, зосередилися на питаннях:

- розробки системи постійного моніторингу соціального самопочуття та міграційних настроїв ВПО;
- ініціювання інфраструктурних проектів, які сприяли адаптації ВПО у регіонах, куди вони переїхали (будівництво житла, соціальних об'єктів);
- надання грантів, кредитних ліній для започаткування ВПО власної справи в Україні;
- формування баз даних щодо їх освіти та кваліфікації для моніторингу їх подальшого працевлаштування;
- створення системи підвищення кваліфікації чи перекваліфікації, здобуття освіти для переселенців у регіонах переміщення;
- розширення списку пільг для працедавців, які приймають на роботу ВПО;
- залучення ВПО до переїзду у громади, де будуть реалізовуватися великі інвестиційні проекти, зокрема «центральноєвропейського походження», а, отже, виникне можливість для достойного працевлаштування в Україні;
- створення «дешевих» кредитних ліній для переселенців для започаткування власної справи;
- спільне визначення збільшених квот щодо трудової міграції у центральноєвропейські держави;
- вироблення грантових механізмів, полегшення процедур благодійності для неурядових структур, пересічних громадян ЄС, які бажають надати допомогу внутрішнім переселенцям в Україні у регіонах, куди вони переїхали;
- створення стимулів, у випадку міграційної напруги, для короткочасної «маятникової» міграції на противагу виїзду на постійній основі;
- надання інформаційної підтримки мігрантам у країнах виїзду, зокрема щодо прав і соціальних гарантій;
- підписання двосторонніх угод між урядом України та урядами країн В-4 щодо соціального захисту та пенсійного забезпечення мігрантів з України;
- досягнення домовленостей щодо визнання освіти та кваліфікації українських мігрантів, водночас, розширення можливостей для подальшого навчання в країнах в'їзду;

- розробка урядами України та центральноєвропейських держав програм щодо добровільного повернення українців на батьківщину та їх дольове співфінансування, що, вочевидь, є можливим лише після завершення військового конфлікту на Донбасі, початку вирішення проблеми Криму.

Міжнародний досвід свідчить, що проблему внутрішніх переселенців не можна розглядати як таку, що може бути вирішена в короткостроковій перспективі. Державі, місцевим громадам, іншим зацікавленим сторонам необхідно передбачити заходи щодо локальної інтеграції переселенців у нових місцях проживання. Інтеграція ВПО у приймаючих громадах (англ. *local integration at the place of displacement*) є однією із трьох форм впровадження довгострокових рішень щодо ВПО згідно з Керівними принципами по внутрішнім переміщенням Верховного комісару ООН у справах біженців. Двома іншими формами є інтеграція в спеціальних окремих місцях проживання (англ. *integration in a new location*) – спеціальних закладах та містечках, – та повернення і реінтеграція (*return and reintegration*).

Таким чином, в умовах військового конфлікту, економічної кризи варто розробити чітку стратегію допомоги ВПО; в іншому випадку, наслідки вимушених міграційних потоків будуть відчутними на ринку праці, відобразяться на інвестиційному та психологічному кліматі країни та її окремих регіонів. Насамперед, мова йде про спрощення податкового законодавства, що сприятиме зниженню рівня корупції, пропозиції «дешевих кредитів» для започаткування чи перенесення власного бізнесу, захист інвестицій та створення основної інфраструктури, якої потребують організації, що хочуть здійснити капіталовкладення в економіку України. Саме такі кроки сприятимуть створенню нових привабливих робочих місць, а, отже, зростанню реальних доходів населення, підвищенню морального духу переселенців, мотивовані з яких зможуть відмовитися від соціальної допомоги держави.

Отже, міграція і безпека – величини, принципово відмінні одна від одної. Міграція має видиме втілення у людях, залучених до процесу просторових переміщень, безпека, водночас, володіє, радше, символічним аніж конкретним чи наочним проявом, тобто, здебільшого отожднюється із структурами й інститутами. Міграція може бути виміряна у кількісному відношенні, водночас, оцінити безпеку за подібними індикаторами та даними достатньо складно. При тому міграція не залежить від якісної оцінки або залежить від неї лише тією мірою, якою

оцінка впливає на заборону або заохочення міграції; безпека, навпаки, невід'ємно прив'язана до якісної оцінки громадянами, управлінцями, політиками. Незважаючи на ці суперечності, міграція є реальним або потенційним викликом безпеці. Вона так чи інакше впливає на безпеку як стан; узгоджується або не узгоджується з безпекою як з метою. Щодо ВПО, то хоча вони на території України почувають себе в безпеці, відсутність стратегічної державної політики щодо створення можливостей для забезпечення їх соціально-економічних потреб створює комплекс загроз для безпеки суспільства.



## Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (станом на 30.09.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
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. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_118](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_118)
6. 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.
7. Конвенція про захист цивільного населення під час війни(IV) 1949 р. (ст.53). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_154);
8. Конвенция Организации Объединённых Наций против транснациональной организованной преступности. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orgcrime.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml)
9. Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_791](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_791)
10. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011);
11. Протокол щодо статусу біженців [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_363](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_363);
12. Додатковий протокол до Женевських конвенцій 1949 р. від 8 червня 1977 р.(ст.54) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_199](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_199).

13. 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. / Рада Європи // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Стор. 453. – Стаття 2372.
14. Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010)
15. Африканська Хартія прав людини і народів 1981 р. від 26 червня 1981 р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>
16. Конвенція 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке / [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz2arcon.html>
17. Про забезпечення прав і свобод ВПО : Закон України від 20 жовтня 2014 р. №1706-VII (станом на 24 квітня 2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – №1. – Ст.1.
18. 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.
19. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
20. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – С.131.
21. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – С.356.
22. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради України. – 30.08.2013. – № 34–35. – С.1802.
23. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року №2801-XII // Відомості Верховної Ради України. –1993. –№ 4. – ст. 19.
24. 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.
25. 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.
26. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.
27. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
28. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня

- 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
29. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
30. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Закон України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>
31. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003. – № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
32. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. – № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
33. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
34. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України (Української РСР) від 28 лютого 1991 р. № 796-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/796-12/para40#n40>
35. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.11 № 3460-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17).
36. Про екстрену медичну допомогу: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 30. – С.340.
37. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 № 2402-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>
38. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 № 651-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>
39. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
40. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
41. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>
42. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/print1487268053308169>

43. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>
44. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод ВПО: Закон України від 24.12.2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/921-19>
45. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/425-19>
46. 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: Закон України від 14 липня 2015 р. № 592-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/592-19>
47. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 24.12.2015 №909-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page/text>.
48. Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав ВПО 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>
49. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
50. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» : Закон України від 31 липня 2008 р. № 338-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/338-17>
51. Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазна-

- ла радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 14 грудня 1989 р. № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/315-89-%D0%BF>
52. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/379/99>
53. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>
54. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 № 706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/706-92-%D0%BF>
55. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ВПО України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>
56. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>
57. Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 року №646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF/print1487268053308169>
58. Про облік осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247658152>
59. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів від 26.08.2015 №636 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/636-2015-%D0%BF/print1484687055089970>
60. Про внесення змін до пункту 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Постанова Кабіне-

- ту Міністрів України від 31.05.2017 р. №371 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/371-2017-%D0%BF/print1484687055089970>
61. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF/print1472568391783523>
  62. Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населення та надання фінансової підтримки окремим підприємствам та організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства : Постанова Кабінету Міністрів України від 7.11.2014 № 595 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>
  63. Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим»: Постанова НБУ від 03.11.2014 № 699 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0699500-14>
  64. 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 від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>
  65. Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та ВПО: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 535 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-p>.
  66. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 12 березня 2003 № 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/305-2003-%D0%BF>
  67. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України; від 27 серпня 2010 № 778 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/778-2010-%D0%BF>
  68. Про впорядкування безоплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювань: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 1998 р. № 1303 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 33. – С.61. – Стаття 1241.

69. Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/print1484687055089970>
70. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.16 № 646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>
71. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-p)
72. Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80>
73. Склад Міжвідомчого координаційного штабу з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : Додаток до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80/print1466714558637611>
74. Порядок обліку, зберігання, оформлення та видачі пенсійних посвідчень в Пенсійному фонді України та його органах : Постанова правління Пенсійного фонду України від 08.04.16. №7-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0633-16/paran21#n21>
75. Про затвердження форми Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2016 р. № 1610 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0089-17/print1484687055089970>
76. Про заходи щодо удосконалення надання екстреної медичної допомоги населенню в Україні: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.08.2008 року № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20080829\\_500.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20080829_500.html)
77. Про затвердження нормативів надання медичної допомоги та показників якості медичної допомоги: Наказ МОЗ від 28.12.2002 № 507 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20021228\\_507.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20021228_507.html)
78. Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України: Наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2016 р. № 898/5:

- за станом на 28.03.2016 р. / Міністерство юстиції України // Офіційний вісник України. – 2016. – № 25. – Ст. 1010, код акту 81345/2016.
79. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей : Наказ керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 р. № 415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?part\\_id=136472](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?part_id=136472)
80. Угода про надання медичної допомоги громадянам держав-учасниць СНД // Право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та відповідальність закладів охорони здоров'я і медичного персоналу за його порушення: Збірник нормативно-правових актів України. – Л., 2004. – С.16–17.
81. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07>
82. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломощ, В.К. Колпакова ; держ. вищ. навч. закл. Запоріж. нац. ун-т. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
83. Акопов В.И. Медицинское право в вопросах и ответах. / В.И. Акопов. – М.: ПРИОР, 2001. – 208 с.
84. Актуальний стан забезпечення прав і свобод ВПО в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR\\_IDP\\_ukr.pdf](http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_IDP_ukr.pdf)
85. Андрій Осаволук. Звіт: Забезпечення прав ВПО в Україні. / А. Осаволук // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.odfoundation.eu/a/6740,zvit-zabezpechennya-prav-vnutrishno-peremishchenih-osib-v-ukrayini>
86. Антонюк О. Форми і способи захисту прав власника, позбавленого майна внаслідок окупації або воєнного конфлікту / О. Антонюк // Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства. – 2016. – № 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/4/4>.
87. Альфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина. навч. посіб. / С.М. Альфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
88. Бабич О. І. Юридичні аспекти приватної медичної діяльності. / О.І. Бабич // Здоров'я України. – №22. – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://health-ua.com/articles/1472.html>
89. Бандурка О.М., Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
90. Басова І. С. До проблеми правового статусу ВПО – дітей в Україні / І.С. Басова // Держава і право: Юридичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ: Юрид. думка, 2016. – Вип. 73. – С. 276.



91. Беженцы: динамика перемещений: доклад для НКМГВ. – М.: Междунар. отношения, 1987.
92. Битяк Ю.П. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
93. Бортник В.А. Адміністративне право України: навч. посіб. / В.А. Бортник. – К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2013. – 222 с.
94. Булеца С.Б. Цивільно-правові відносини в галузі медичної діяльності: проблеми теорії та практики / С.Б. Булеца. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2015. – 600 с.
95. Буроменський М.В. Міжнародний захист прав людини та права біженців / М.Буроменський. – К., 2002. –160с.
96. Валентина Смаль. Велике переселення: скільки насправді в Україні ВПО. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/06/30/velyke-pereselennya-skilky-naspravdi-v-ukraini-vpo-ua/>
97. Вирішення соціальних проблем ВПО не втрачає своєї гостроти – Мінсоцполітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13260.html>
98. Вирішення майнових питань біженців іВПО: Резолюція 1708 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 28 січня 2010 р. [Електронний ресурс] / Рада Європи – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806b5a6d>.
99. Вирішення соціальних проблем ВПО не втрачає своєї гостроти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13260.html>
100. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини ВПО в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>
101. Внутрішньо переміщенні особи: дискриміновані чи ні? // Рівненська обласна громадська організація «Комітет виборців України»: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cvu.com.ua/news/vnutrishno-peremishcheni-osobi-diskriminovani-chi-ni>
102. ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13032.html>
103. ВПО та участь у виборах: короткий огляд [Електронний ресурс] // Біла книга IFES. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_idps\\_and\\_electoral\\_participation\\_2016-11-14-ukrainian.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_idps_and_electoral_participation_2016-11-14-ukrainian.pdf).
104. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / К.Г. Волинка; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2000. – 16 с.
105. Гладун З.С. Право на здоров'я (політико-правові аспекти)./ З.С. Гладун. // Український часопис прав людини. – 1996. – № 1. – С. 7–13.
106. Глазько С.М. Правове регулювання припинення трудового договору: теоретичний аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.М. Глазько. – Х., 2005. – 19 с.

107. Глашев А.А. Медицинское право: Практическое руководство для юристов и медиков. / А.А. Глашев. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 208 с.
108. Государственное право Германии: пер. с нем. В 2-х т. – Т.2 / отв. ред. : Б.Н. Топорнин.– М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. – С. 234 – 240.
109. Грабар Н. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: монографія. – Львів, 2008. – 243 с.
110. Гриценко І.С. Загальне адміністративне право : підручник / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.]. – Київ : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
111. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве/ Г.С. Гудвин-Гилл; пер. с англ. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
112. Гудзь Л.В. Механізм забезпечення виборчих прав громадян України та його основні елементи / Л.В. Гудзь // Гуманіт. вісн. НУК. – Миколаїв : НУК, 2010. – Вип. 3. – С. 36–38.
113. Діти війни (дослідження проблем дитинства в Україні за умов військової агресії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uire.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Diti-viyni---doslidzhennya.pdf>.
114. Діти, які не відвідують школу в Україні. Дослідження масштабів та виміру проблеми з рекомендаціями для подальших дій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.unicef.org/ukraine/ukr/OOSC\\_report\\_Ukr\\_f.pdf](https://www.unicef.org/ukraine/ukr/OOSC_report_Ukr_f.pdf)
115. Декларація про політику у сфері забезпечення прав пацієнта у Європі від 1994 р. // Права людини в системі взаємовідносин „лікар-пацієнт” у відкритому суспільстві. Серія „Бібліотека сімейного лікаря”.– К.: Медицина України. – 2000. – Випуск 1. – С. 87–91.
116. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
117. Державна міграційна служба України. Оперативний звіт з моніторингу міграційних процесів (15 – 21 квітня 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dmsu.gov.ua/images/pro-dms/centr/zvit\\_vypusk\\_27.pdf](http://dmsu.gov.ua/images/pro-dms/centr/zvit_vypusk_27.pdf)
118. Біда О.А. Дитинство під прицілом: права дитини в умовах збройного конфлікту на сході України: наукове видання / О.А. Біда, А.Б. Блага, О.А. Мартиненко, П.І. Пархоменко, М.Г. Статкевич, С.В. Тарабанова; за заг. ред. А.П. Буценка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., КИТ, 2016. – 82 с.
119. Доклад представителя Генерального секретаря г-на Френсиса М. Денга, представленный во исполнение резолюции 1997/39 Комиссии // Комиссия по правам человека, Организация Объединенных Наций.– 17 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPRussian.pdf>.
120. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / О. М. Дручек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 123–128. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)

121. Дюжиков С. Конституционное обеспечение права на охрану здоровья в РФ / С. Дюжиков: Автореферат на соискание степени кандидата юридических наук. – Ростов-на-Дону, 2001. – 21 с.
122. Европейская социальная хартия: справочник: пер. с фр. – М.: Международные отношения, 2000. – 264 с.
123. Єлісеєва Л.В. Проблеми внутрішньої міграції в Україні / Л.В. Єлісеєва // Економіка. Управління. Інновації. – 2015. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2015\\_1\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2015_1_13).
124. Эшштайн К. Основные права и свободы. По российской Конституции Европейской Конвенции. Учебное пособие для вузов – М.: NOTA BENE, 2004.
125. Ільницька У.В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах / У. В. Ільницька // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія. – 2012. – Т. 197, Вип. 185. – С. 37– 41.
126. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні / І.О. Ієрусалімова, Г.С. Тимчик // 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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip\\_2013\\_60\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_60_22)
127. Іоннікова І.А. Правове регулювання розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / І.А. Іоннікова. – Х., 2004. – 19 с.
128. Иванов Д. В. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве / Д. В. Иванов, Н. А. Бобринский. – М. : Статут, 2009. – 301 с.
129. Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве / Д.В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006.
130. Забезпечення соціального захисту дітей ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ditu-14275.pdf>
131. Закіров М. Деякі аспекти розв'язання проблем ВПО / М. Закіров // Резонанс. – 2016. – № 39. – С. 5–10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2016/rez39.pdf>.
132. Захаров Б. Права ВПО / Б. Захаров // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib-b-zaharov/#\\_ftnref1](http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib-b-zaharov/#_ftnref1)
133. Захаров Б. Права внутрішньо переміщених осіб // Українська Гельсінська спілка з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib-b-zaharov/>
134. Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців. 2010. – С. 17-18.
135. Захист медичних прав ВПО, що мають хронічні захворювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/files/docs/1460206104.pdf>

136. Звіт національної системи моніторингу ситуації з ВПО. – Квітень 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_report\\_march\\_2017\\_ukr\\_new.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_report_march_2017_ukr_new.pdf)
137. Звіт Міністерства соціальної політики України про стан виконання у II кварталі 2016 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=169302](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=169302).
138. Звіт за результатами моніторингу функціонування та використання управліннями соціального захисту населення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській та Харківській областях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/zvit\\_iedina\\_inf\\_baza.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/zvit_iedina_inf_baza.pdf)
139. Звіт про проведення моніторингу змін до закону про права ВПО ВБФ «Право на захист» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/37024.pdf>
140. Звіт БФ «Право на захист» про проведення моніторингу змін до Закону про права ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>
141. Звіт про стан виконання у I 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/vpo/1-2017.doc>
142. Звіт до УПО: Актуальний стан забезпечення прав і свобод ВПО в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR\\_IDP\\_ukr.pdf](http://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_IDP_ukr.pdf).
143. Звіт за результатами моніторингу поінформованості пенсіонерів-ВПО про електронні пенсійні посвідчення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [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/)
144. Звіт про проведення моніторингу змін до закону про права ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit-pro-provedennya-monitoringu-zmin-do-zakonu-pro-prava-vpo/>
145. К проблеме перемещения внутри страны: параметры ответственности национальных властей. Проект Института Брукинса по проблемам лиц, перемещенных внутри страны. – 2005. – 51 с.

146. Киселёва Е. В. Протокол о защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районах Великих озер 2006 г. / Екатерина Киселева // Международно-правовые проблемы Африки: материалы круглого стола XII ежегодной Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И. П. Блищенко (г. Москва, 11 апреля 2014 года) / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева, А. М. Солнцев. – Москва : РУДН, 2015. – С. 104–107.
147. Кількість українських шукачів притулку у ЄС в 2016 році зменшилася [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europewb.org.ua/kilkist-ukrayinskyh-shukachiv-prytulku-u-yes-v-2016-rotsi-zmenshylasya/>.
148. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-те вид. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
149. Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/2016\\_02\\_UNHCR%20KEY%20MESSAGES%20ON%20INTERNAL%20DISPLACEMENT%20IN%20UKRAINE%20-%20Ukr.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/2016_02_UNHCR%20KEY%20MESSAGES%20ON%20INTERNAL%20DISPLACEMENT%20IN%20UKRAINE%20-%20Ukr.pdf)
150. Козинець І. Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги ВПО / І. Г. Козинець, Л. В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 258–261.
151. Козинець І. Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни» [Електронний ресурс] / І. Г. Козинець // Держава і право : зб. наук. праць. – Київ : Ін-т держави і прав ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 45. – С. 213–219. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/11173>
152. Козицький А. Геноцид та політика масового винищення цивільного населення у ХХ ст. (причини, особливості, наслідки): навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів. – Львів : Літопис, 2012. – 608 с.
153. Кобець М. П. Адміністративно-правове забезпечення прав ВПО в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України / М. П. Кобець – Київ, 2016. – 268 с.
154. Коллер Ю. С. Шляхи вдосконалення регулювання відносин у сфері захисту соціальних прав ВПО в Україні // 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 88–91.
155. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 217 – 245.
156. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
157. Колпаков В. К. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб.

- і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
158. Координація гуманітарної діяльності. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/humanitarian/assistance/internallydisplacedpeople.shtml>
159. Костас Параскева. Реституція майна ВПО відповідно до Європейської конвенції з прав людини та стандартів Ради Європи // 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 8–16.
160. Крахмальова К.О. Правове забезпечення статусу ВПО в Україні / К. О. Крахмальова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – № 2. – С. 43–45.
161. Крахмальова К.О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в юридичній науці / К.О. Крахмальова // Держава і право. Юридичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К. : Юрид. думка, 2015. – Вип. 67. – С. 137–145.
162. Крахмальова К.О. Поняття, ознаки та зміст адміністративно-правового статусу ВПО в Україні / К.О. Крахмальова // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 4. – С. 114–118.
163. Крахмальова К. О. Стан досліджень статусу ВПО в Україні / К.О. Крахмальова // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 3. – С. 142.
164. Кузнєцова З. В. Забезпечення реалізації основних прав вимушених переселенців / З. В. Кузнєцова // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – 2014. – Т. 1, вип. 1. – С. 141–146.
165. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.
166. Лендъел М. Міграційні процеси в Україні як фактор розвитку українсько-словацького прикордоння у 2014–2016 роках / М. Лендъел, Н. Марадик, Г. Мелеганіч. Видано в межах проекту «Поширення ноу-хау для кращого управління Шенгенським кордоном між Словаччиною / Україною та Норвегією / Росією», СВС 01018. – Братислава, 2017. – 31 с.
167. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: монографія / О.В. Макарова; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 244 с.
168. Максаковский В. Географическая картина мира / В. Максаковский. Пособие для вузов. – Кн. II: Региональная характеристика, 4-е изд., испр. – М.: Дрофа, 2008. – 495 с.
169. Малейна М.Н. Гражданско-правовой договор на оказание медицинской помощи / М.Н. Малейна. – Правоведение. – 1989. – № 2. – С. 30.
170. Малейна М.Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан / М.Н. Малейна. – М.: Знание, 1991. – 128 с.

171. Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М.І. Малиха // Грані. – 2015. – № 8. – С. 6–11.
172. Маркссен К. Крымський кризис с точки зрения международного права / Кристиан Маркссен // Дайджест публичного права Інститута Макса Планка. – 2014. – № 2. – С. 201–230.
173. Менджул М.В. Поняття «внутрішньо переміщена особа»: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн / М.В. Менджул, Ю.С. Панина // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – №4 – С. 295 – 296.
174. Менджул Марія / Принцип рівності в правовому регулюванні сімейних відносин в умовах порушення територіальної цілісності України / Марія Менджул // Ефективність норм права : зб. наук. пр. : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 17 листоп. 2016 р.) : до 140-річчя проф. Василя Синайського (1876–1949) / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Рада молодих учених. – Київ : Ніка-Центр, 2016. – С.310.
175. Менджул М.В. Припинення трудових відносин з ініціативи працівника – ВПО та роботодавця/ М. В. Менджул, О. Я. Рогач // Публічне право. – 2017. – № 1. – С. 184 – 190.
176. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю.І. Римаренко; за редакцією Ю.І. Римаренка. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.
177. Міграція та мігранти / Рада Європи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/uk/web/compass/migration>
178. Мицик В.В. Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник для ВУЗів / Київ. Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Ін.міжнар.відносин. –К.: Видавничий дім «Промені», 2010.– 722 с.
179. Моргун Ю.Ф. УВКБ ООН: міжнародная защита беженцев / Ю.Ф. Моргун // Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 2. – С.24–39.
180. Натия Челидзе. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ) : проблемы социальной сплоченности в Грузии. – 2013. –8 с.
181. Ніконова Д.О. Внутрішня міграція в Україні: чинники впливу / Д.О. Ніконова // Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». – Вип. 10 (1), 2016. –С. 86–91.
182. Нові вимоги до отримання статусу переселенця // Волинська обласна громадська організація «Центр Правової Допомоги»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://legalaid.in.ua/news\\_12\\_331\\_Novivimogidlyaotriannyastatusupereselentsya.html](http://legalaid.in.ua/news_12_331_Novivimogidlyaotriannyastatusupereselentsya.html)
183. Образовательные проблемы переселенцев решаются не за счет государства, — эксперты [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://restoring-donbass.com/novosti/10565-10565/>

184. ОБСЄ. Внутрішнє переміщення внаслідок конфлікту в Україні: підвищена незахищеність постраждалого населення та чинники напруженості в громадах. Тематичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/261206?download=true>
185. О вынужденных переселенцах: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4530-1(с изменениями от 1 июля 2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.diaconia.ru/zakon-o-vynuzhdennykh-pereselencakh>.
186. Обліковано 1 583 827 переселенців, – Мінсоцполітики / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/13032.html>
187. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: монографія./ А.Ю. Олійник. – К.: Алерта: КНТ, Центр навч. л-ри, 2008. – 472 с.
188. Офіційний облік переселенців підрозділами соціального захисту населення [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політики України. – 2017. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12932.html>.
189. Памбу-Чивунда Г. Правовые нормы, касающиеся международной миграции/ Гийом Памбу-Чивунда // Ежегодник Комиссии Международного права. – 1993. –Т. II. – Ч. 1. (Документы 45 сессии). – С. 254–259.
190. Пашков В.М. Господарсько-правовий статус учасників господарських відносин у сфері охорони здоров'я / Сучасне українське медичне право: монографія / за заг. ред. С.Г. Стеценка. – К.: Атіка, 2010. – 496 с. – С.234–256. – С.245–246.
191. Первомайський О.О. Захист права власності ВПО: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення / О.О. Первомайський // 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 (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 148 с.
192. Питання захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту – на контролі Омбудсмена і громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/all-activity/6515-znpitannya-zaxistu-prav-ditej-v-umovax-zbrojnogo-konfliktu-na-kontroli/>
193. Поziційний документ «Україна – ОБСЄ: безпекові питання та взаємозалежність», лютий 2016 – [Електронний ресурс]. // Режим доступу : [http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/prism\\_security201602.pdf](http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/prism_security201602.pdf)
194. Поляки хочуть приймати іммігрантів, але не всіх. Із яких країн? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monitor-press.info/ua/categories/polshcha-ta-ukraina/22047-poliaky-khochut-pryimaty-immihrantiv-ale-ne-vsikh-iz-iyakyh-krain>.
195. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України) / за ред. Головіна А.С. ;



- вст. слово і заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка, В.М. Кампа – К. : Юрінком Інтер, 2013.
196. Права людей з інвалідністю в умовах збройного конфлікту на Сході України. Аналітичний звіт Української Гельсінської спілки з прав людини / Лариса Байда, Павло Ждан, Богдан Мойса, Євгенія Павлова, Мирослава Статкевич / за загальною редакцією Аркадія Буценка. / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — Київ, Румес, 2016. — 126 с.
197. Право в медицине. — М.: Книга-сервис. — 2002. — 352 с.
198. Правові питання щодо тимчасового розміщення та допомоги громадянам України — ВПО, стосовно реєстрації, майнових питань, соціальної допомоги, реєстрації підприємницької діяльності, освіти та інших питань [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.
199. Психосоціальна допомога внутрішньо переміщеним дітям, їхнім батькам та сім'ям з дітьми зі Сходу України: посіб. для практиків соціальної сфери/ Л.А. Мельник та ін. ; за ред. Л.С. Волинець. — К. : ТОВ Видавничий дім «Калита», 2015. — 72 с.
200. Порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0633-16/paran21#n21>
201. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян) [Електронний ресурс]. — 2017. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61425](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425).
202. Радбрух Г. П'ять хвилин філософії права / Густав Радбрух // Проблеми філософії права. — 2004. — Том II. — С. 95–97.
203. Реакція ОБСЄ на кризу в Україні. Станом на 20 жовтня 2014 року / Військові оціночні заходи // OSCE. [Електронний ресурс] — Режим доступу: [www.files.ethz.ch/isn/184707/Ukraineian.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/184707/Ukraineian.pdf)
204. Рішення EX.CL/Dec.129 (V); EX.CL/127 (V) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org).
205. Рішення Жовтневого районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області від 2 лютого 2015 року у справі № 212/12437/14-ц / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42635789>.
206. Рішення Ружинського районного суду Житомирської області від 4 грудня 2014 року у справі № 291/1723/14-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41733398>.
207. Рішення Харківського районного суду Харківської області від 28 жовтня 2014 року у справі № 635/9426/14-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41406661>.
208. Рішення Бориславського міського суду Львівської області від 7 серпня 2014 року у справі № 438/1079/14-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40247256>.

- 209.Рішення Великописарівського районного суду Сумської області від 10 червня 2014 р. у справі № 575/347/14-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39180156>.
- 210.Рішення Краматорського міського суду Донецької області від 28 жовтня 2014 р. у справі № 234/7913/14-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41489533>.
- 211.Рішення Татарбунарського районного суду Одеської області від 27 січня 2015 р. у справі № 515/2832/14-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42453762>.
- 212.Рішення Машівського районного суду Полтавської області від 18 листопада 2015 р. у справі № 540/866/15-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53541525>.
- 213.Рішення Охтирського міськрайонного суду Сумської області від 18 травня 2016 року у справі № 583/1586/16-ц [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57751804>
- 214.Рекомендації міжнародної науково-практичної конференції «ВПО в Україні: реалії та можливості» // Український соціум. — 2015. — № 1. — С. 175–181.
- 215.Римаренко Ю.І. Міграційне міжнародне право: підручник // Університетський курс / Ю.І.Римаренко. — К.: КНТ, 2007. — 640 с.
- 216.Рогач О. Я. Відповідність українського законодавства міжнародним стандартам захисту прав ВПО / О. Я. Рогач, Ю. С. Паніна // Visegrad Journal on Human Rights. — 2016. — № 4 (2). — С. 175–183.
- 217.Романюк М.Д. Міграційні детермінанти національної безпеки України: теоретико-методологічні та практичні аспекти / М.Д. Романюк // Демографія та соціальна економіка — 2009. — № 1. — С. 50–60. Результати діяльності Громадського центру з оцінки якості медичної допомоги ВПО // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pereselenci-med.kh.ua/?p=473>
218. Русаль Л.М. Припинення індивідуальних трудових правовідносин за ініціативою працівника / Л.М. Русаль // Митна справа. — 2014. — № 6 (96). — Ч.2. — С. 474–479.
- 219.Савицкая А.Н. Возмещение ущерба, причиненного ненадлежащим врачеванием. А.Н. Савицкая. — Львов: Вища школа, 1982. — 195 с.
- 220.Сенюта І.Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження). / І.Я. Сенюта / Спеціальність 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. — Львів, 2006. — 217 с.
- 221.Сердюк О.І. Організація надання медичної допомоги ВПО у Харківському регіоні. / О.І. Сердюк, О.А. Короп, О.М. Зайцев, Н.В. Просоленко. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [C:/Users/Sibilla/Downloads/Uzn\\_2016\\_4\(1\)\\_18.pdf](C:/Users/Sibilla/Downloads/Uzn_2016_4(1)_18.pdf)
- 222.Сировий О.В. Засоби міжнародно-правового врегулювання збройного конфлікту на Сході України / О.В. Сировий, А.С. Чураєва // Юридичний науковий електронний журнал. — 2015. — № 6. — С. 232–235.

223. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. / О.Ф. Скакун: підручник. / пер. з рос. – Харків: Консум, 2006. – С.388.
224. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. – К.: Істина, 2010. – 240 с.
225. Смаль В. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах. За матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей / В. Смаль, О. Позняк. – Київ, 2016. – 93 с.
226. Солодько А. Захист прав вимушених переселенців / А. Солодько, О. Слободян. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pereselenci.kh.ua/?p=638>
227. Солодько Андрій. Захист соціально-економічних прав ВПО: першочергові завдання для України / А. Солодько, Т. Доронюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR\\_IDP.pdf?1400493355](http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_IDP.pdf?1400493355)
228. Сорочишин М.В. Порядок встановлення факту припинення трудових правовідносин / М.В. Сорочишин // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2015. – № 13. – Т. 1. – С. 138–141.
229. Спеціальна моніторингова миссія ОБСЄ в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/ukraine-sm>
230. Стамбульський документ 1999 року. І.1. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/mc/39573?download=true>
231. Стаднік О.М. Загальносоціальні та нормативно-правові гарантії реалізації виборчих прав / О.М. Стаднік // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 77–81.
232. Статистика звернень ВПО за наданням безоплатної правової допомоги протягом 01 липня 2015 року – 31 грудня 2016 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [legalaid.gov.ua/](http://legalaid.gov.ua/).
233. Стефанчук Р.О. Право на здоров'я як особисте немайнове право фізичних осіб / Р.О. Стефанчук, А.М. Зелінський. // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. – 2003. – № 2 (6). – С. 40–45.
234. Таможній О.В. Адміністративні послуги муніципальних організацій: дис... к.ю. н.: 12.00.07 / О.В. Таможній. – Ірпінь, 2015. – 229 с.
235. Тащишин І. Б. Адміністративне право України: навч. посібник. – Львів.: «Новий Світ–2000», 2012. – 307 с.
236. Тихомиров А.В. Организационные начала публичного регулирования рынка медицинских услуг. / А.В. Тихомиров. – М.: Статут, 2001 – 256 с.
237. Тищенко Н.І. ВПО в Україні як проблема сьогодення / Н.І. Тищенко, Б.Ю. Піроцький // Молодий вчений. – 2014. – № 10(13)(2). – С. 124–126 .
238. Українські правозахисники зустрілись із Спеціальним доповідачем ООН з прав людини з питань ВПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://vpl.com.ua/uk/news/ukrayinski\\_pravozakhysnyky\\_zustrilys\\_iz\\_spetsialnym\\_](http://vpl.com.ua/uk/news/ukrayinski_pravozakhysnyky_zustrilys_iz_spetsialnym_)

- dopovidachem\_oon\_z\_prav\_lyudyny\_z\_pytan\_vnutrishno\_peremishchenykh\_osib/
- 239.Українська Гельсінська спілка з прав людини / В Україні зменшилась кількість вимушених переселенців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.foundation101.org/news/20170301>.
- 240.Фесенко О.А. Історія формування та органічні складові поняття «внутрішньо переміщені особи» / О.А. Фесенко // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал Київського національного університету ім. Т.Шевченка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/540-istoriia-formuvannia-ta-orhanichni-skladovi-poniattia-vnutrishno-peremishcheni-osoby>
- 241.Фесенко О.А. Адміністративно-правовий статус ВПО в Україні: дис.... к. ю. н.: 12.00.07/ О.А. Фесенко. – Запоріжжя, 2016. – 256 с.
- 242.Фуглевич К.А. Адміністративні послуги: поняття, види, процедурне регулювання; автореф. дис.... к. ю. н., – 12.00.07/ К.А. Фуглевич // Національний університет «Одеська юридична академія» – Одеса, 2015. – 23с.
- 243.Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар: У 2 ч. / за заг. ред. Я.М. Шевченко. – К: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – Ч. 1. – С.9.
- 244.Черниш Р.Ф. Окремі аспекти підготовки співробітників Служби безпеки України до участі в антитерористичній операції на сході України / Р.Ф. Черниш// Правове забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: мат. постійно діючого наук.-прак. семінару (м. Харків, 29 травня 2015 року). – Х. : Право, 2015. – Вип.6. – 344 с.
- 245.Чернишова Н.В. Проблематика вдосконалення законодавства України у сфері регулювання статусу біженця та його гармонізації з правом Європейського Союзу / Н.В. Чернишова //Альманах міжнародного права. – Вип. 9. – С. 64 – 72.
- 246.Чумак О.О. Припинення трудових правовідносин не за ініціативою сторін трудового договору: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / О.О. Чумак. – К., 2011. – 16 с.
- 247.Широкова Є.О. Вимушені переселенці в сучасній Україні: політичні та соціальні аспекти проблеми / Є.О. Широкова // Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. – 2016. – Вип. 69–70. – С. 190–197.
- 248.Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи / В. Шелюк // Перспективи. – 2001. – №3 (15) – С. 45–50.
- 249.Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик //Вісник Львівського університету. Серія: «Юридична». – 2014. – № 59. – С. 185 – 193.
- 250.Шляхи вирішення проблеми внутрішньо переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac\\_prob1-a598d.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_prob1-a598d.pdf)

251. Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете / Карл Шмитт. Политическая теология. Сборник / пер. с нем. ; закл. ст. и сост. А. Филиппова. – М. : «КАНОН-пресс-Ц», 2000. – С. 15-98.
252. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
253. Щодо дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей у збройних конфліктах. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1660/>
254. Щодо дійсності довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Лист Мінсоцполітики України від 08.10.2014 р. №11559/0/14-14/081 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/oda/press/news/shchodo\\_diysnosti\\_dovidki\\_pro\\_vzyattyia\\_na\\_oblik\\_vnutrishno\\_peremishchenoyi\\_osobi](http://loga.gov.ua/oda/press/news/shchodo_diysnosti_dovidki_pro_vzyattyia_na_oblik_vnutrishno_peremishchenoyi_osobi)
255. Цесарський Ф.А. Підстави припинення трудового договору як проблемне питання науки трудового права / Ф.А. Цесарський // Актуальні проблеми держави і права. – С. 505–511 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v61/68.pdf>
256. Юнусов А.А. Право на охрану здоров'я граждан Российской Федерации. / А.А. Юнусов. // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции „Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности” (Москва, 16 мая 2003 г.) / под общ. ред. д.ю.н. С.Г. Стеценка. – М.: Юрист, 2003. – С. 168–171.
257. Як і де вимушені переселенці можуть отримати безоплатну медичну допомогу [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://legalspace.org/ua/helper/konsultue-yurist/item/6467-yak-vymusheni-pereselentsi-mozhut-otrymaty-bezoplatnu-medychnu-dopomohu>
258. Advancement of women Informal thematic debate on the theme «Gender equality and the empowerment of women» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/womenwatch/daw/documents/ga61.htm>
259. Annual report of the Inter-American Commission On Human Rights 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cidh.org/pdf%20files/IACHR-ANNUAL-REPORT-2010.pdf>
260. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/4ae572d82.html>
261. Asplet M. Internal Displacement: Responsibility and Action [Electronic resource] / Mike Asplet // Handbook for Parliamentarians (Inter-Parliamentary Union). – 2013. – № 20. – 137 p. – Mode of access: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Displacement-e.pdf>
262. Asylum quarterly report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)

- 263.A/RES/60/1 Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005 (p.132) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>;
- 264.A/HRC/RES/6/32 Mandate of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons on 14 December 2007 (p.5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_6\\_32.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_32.pdf)
- 265.A/RES/62/153 Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2007 (p.10) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/472/95/PDF/N0747295.pdf?OpenElement>
- 266.A/RES/64/162 Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2009 (p.11) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/162](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/162)
- 267.A/HRC/RES/23/8 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Bahamas on 22 March 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/125/11/PDF/G1312511.pdf?OpenElement>
268. Baker, Thomas E. Constitutional Theory in a Nutshell, 13 Wm. & Mary Bill Rts. J. 57 (2004) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol13/iss1/3>
269. Barnett L. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime / L. Barnett // International Journal of Refugee Law. – 2002. – Vol.14, No.2/3. – P.238–262 .
270. Brunarska Z. Ukrainian Migration to Poland: A “Local” Mobility? / Z. Brunarska, M. Kindler, M. Szulecka, S. Torunczyk-Ruiz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-41776-9\\_7/fulltext.html](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-41776-9_7/fulltext.html).
271. Burleigh M. On the brink of new Middle Eastern catastrophe: Saudi Arabia send warplanes into Yemen in terrifying clash with Iran living region at boiling point / Michael Burleigh [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3013804/Saudi-Arabia-sends-war-planes-Yemen-terrifying-clash-Iran-leaving-Middle-East-brink-catastrophe.html>
272. Eurostat, Residence permits statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence\\_permits\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics)
273. Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons: report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr Greenway [Electronic Resource] / Committee on Migration, Refugees and Population // Parliamentary Assembly of the Council of Europe. – 24 June 2009. – Mode of access: <http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>.
274. Cebrowski A., Garstka J. Network-Centric Warfare: Its Origin and Future // Proceedings. – 1998, Jan. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://>

- [www.usni.org/magazines/proceedings/1998-01/network-centric-warfare-its-origin-and-future](http://www.usni.org/magazines/proceedings/1998-01/network-centric-warfare-its-origin-and-future)
275. Chaloka B. The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa / Beyani Chaloka // *Journal of African Law*. – Vol. 50. – № 2. – 2006. – P. 187-197.
276. Croatian Law on the Status of Displaced Persons and Refugees, 2 November 1993 [Electronic resource] / Republic of Croatia // *The Official Gazette*. – 1993. – № 96/1993. – Mode of access: <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5294bf094>.
277. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 7, Forced evictions, and the right to adequate housing (Sixteenth session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22, annex IV at 113 (1997), reprinted in *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 45 (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/escgencom7.htm>
278. Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A.70.335.pdf>
279. Global Report on internal displacement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>.
280. Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] / United Nations // Official Web-site of the United Nations High Commissioner for Refugees. – 15 p. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.
281. Kjeldsen and Oth. v. Denmark. App. No. 5095/71, 5920/71, 5926/71, Judgment 7 December 1976.
282. Van de hole, Leo. Anticipatory Self-Defence Under International Law. *American University International Law Review* 19, no. 1(2003): 69-106.
283. Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the «Pinheiro Principles»: Handbook [Electronic resource] // International Centre of the ILO, Turin – Italy, 2007. – 112 p. – Mode of access: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro\\_principles.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf).
284. Jayawickrama N. The Judicial Application of Human Rights Law : National, Regional and International Jurisprudence // Nihal Jayawickrama. – Cambridge University Press, 2002. – P. 42-43.
285. Jaroszewicz M. Recent Trends in Ukrainian Migration to Poland / M. Jaroszewicz // *Current Migration Trends in V4 Counties: Focus on Migration from Ukraine / Ed. V. Benc*. – Presov, 2015. – P. 23-31.
286. «Legálnejší variant» umožnenia masovej migrácie do EÚ? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://asimo.blog.pravda.sk/2017/04/06/legalnejši-variant-uzoznenia-masovej-migracie-do-eu/>.

287. Lendel M. Migration of Ukrainians to Central European countries in the context of the Postmaidan internal and international crisis / Myroslava Lendel // *Viesoli politika ir administravimas Public policy and administration*. – 2016. – Т. 15. – Vol. 15. – No 4. – p. 549–563.
288. Main Ukrainian trends and figures in migration Security factors influencing Ukrainian migration pattern [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/01/Ukraine-Migration-overview.pdf>.
289. A new wave of Ukrainian migration to Poland / I. Chmielewska, G. Dobroczek, J. Puzynkiewicz [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/>.
290. Ondercanin L. Utečenci, ktorí neutekli. Ukrajinou putujú ľudia z Donbasu Stredná Európa žiada pre ukrajinských vysídlencov viac peňazí, aby neušli do zahraničia / L. Ondercanin [Електронний ресурс] – SME. – 9. Jún 2016. – Режим доступу: <https://svet.sme.sk/c/20186701/utecenci-ktori-neutekli-ukrajinou-putuju-ludia-z-donbasu.html#ixzz4dlywTpK0>.
291. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/mc/86621?download=true>
292. Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policy makers [Electronic resource] / Brookings Institution – University of Bern: Project on Internal Displacement. – October, 2008. – 282 p. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>.
293. Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/crc/111464?Download=true>
294. Recommendation Rec (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons (Adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2006 at the 961st meeting of the Ministers' Deputies) / Council of Europe: Committee of Ministers // Mode of access: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265).
295. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (II. Agenda 21 /7.9 b) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf?OpenElement>
296. S/RES/2289 (2016)/ Resolution 2289 (2016) Adopted by the Security Council at its 7700th meeting, on 27 May 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2289\(2016\)&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2289(2016)&referer=/english/&Lang=E)
297. S/2016/268. Report of the Secretary-General on the African Union United



- Nations Hybrid Operation in Darfur. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/071/35/PDF/N1607135.pdf?OpenElement>
298. Stark Barbara, Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives. – Human Rights Quarterly, 1999 –557 p.
299. Sasse G. The displaced Ukrainians: Who are they and what do you think?, ZOIS Report, March 2017 / G. Sasse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.newcoldwar.org/wp-content/uploads/2017/03/Who-Are-The-Displaced-in-Ukraine-by-Gwendolyn-Sasse-March-2017.pdf?8947c9>.
300. Sasse G., A new survey highlights the views of people displaced by the conflict in Ukraine's eastern Donbas region / G. Sasse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/67979>.
301. Smal V. Great Migration: What is the Fate of Ukraine's Internally Displaced Persons / Smal V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/06/30/great-migration-how-many-internally-displaced-persons-are-there-in-ukraine-and-what-has-happened-to-them-en/>.
302. Snidl V. Europoslanci schválili zrušenie víz pre Ukrajinu, Sulík sa zdržal ako jediný Slovák / V. Snidl [Електронний ресурс]. – Dennik. – Piatok 7 Apríla 2017. – Режим доступу: <https://dennikn.sk/729112/europoslanci-schvalili-zrusenie-viz-pre-ukrajinu-sulik-sa-zdrzal-ako-jediny-slovak/?ref=rss>.
303. Tatischev v. Russia, App. No. 1509/02, Judgment 22 February 2007.
304. Thlimmenos v. Greece, App. No. 34369/97, Judgment 6 April 2000.
305. The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons, Author(s): Parliamentary Assembly Origin – Assembly debate on 27 January 2015 (3rd and 4th Sittings) (see Doc. 13651 and addendum, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Jim Sheridan). Text adopted by the Assembly on 27 January 2015 (4th Sitting) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=21480&lang=en>.
306. The Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted № 335-II S 1996 (updated 2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5529/>
307. The law of the Republic of Azerbaijan «On status of refugees and internally displaced (persons displaced within the country) persons» / State Committee of the Republic of Azerbaijan on Deals of Refugees and Internally Displaced Persons [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/laws/2>.
308. The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons [Electronic resource] / Organization of United Nations // Centre on Housing Rights and Evictions. – Geneva, 2009. – 24 p. – Mode of access: <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

309. The Property Rights of Refugees and Internally Displaced Persons: Beyond Restitution / Anneke Smit // Routledge, 2012. – 257 p.
310. Waldock H. Human Rights in Contemporary International Law and the Significance of the European Convention / Humphrey Waldock // International and Comparative Law Quarterly. – 1965. Supp.No. 11. – P. 15.
311. Who is an Internally displaced persons? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://idp-key-resources.org/documents/0000/d04393/000.pdf>
312. Wyndham J. A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement [Electronic resource] / Jessica Wyndham // Washington College of Law: Brookings-Bern Project on Internal Displacement. – Mode of access: <https://www.wcl.american.edu/hrbrief/14/1wyndham.pdf>.
313. Ukraine's refugees find solace in Poland, Europe's most homogenous society [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.theguardian.com/world/2015/may/13/ukraines-refugees-find-solace-in-poland-europes-most-homogenous-society>.
314. Ukraine rejects Polish "million refugees" claim [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/ukraine-rejects-polish-million-refugees-claim/>.
315. UNHCR. The UN Refugee Agency [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1232-litsa-peremeshchennye-vnutri-strany>
316. 200 do 400 eur za migranta, prevádzacom pomáhali aj naši policajti [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.aktuality.sk/clanok/396487/200-do-400-eur-za-migranta-prevadzacom-pomahali-aj-nasi-policajti/>.

*Наукове видання*

**МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ  
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ:  
національний та міжнародний аспекти**

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

Коректура: Алексєєва Т.М.

Технічна редакція: Бродич А.І., Крижанівська Я.Я.

Верстка: Кокіна Р. С.

Підписано до друку 27.10.2017. Формат 60х84/16. Гарнітура Calibri.  
Умов.друк.арк. 20,2. Папір офсетний. Зам. № 2147. Наклад 300 прим.

Оригінал-макет виготовлено та віддруковано:  
ТОВ «РІК-У», 88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36  
*Свідоцтво Серія ДК 5040 від 21 січня 2016 року*

**М 55**    **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.

ISBN 978-617-7404-65-0

Монографія присвячена міжнародним та національним аспектам забезпечення прав ВПО. У виданні висвітлено доктрину міжнародного права щодо переміщених осіб у контексті прав людини, здійснено порівняльний аналіз положення внутрішньо переміщених осіб в Україні та зарубіжних державах, визначено процедурні аспекти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, досліджено юридичний механізм здійснення окремих прав ВПО. Окрему увагу приділено питанням забезпечення національної безпеки України та євроінтеграції в контексті внутрішніх міграційних процесів.

УДК 343.72/.73-054.73