

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО
ПРАВА ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ: АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВИЙ СТАТУС, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконала: студентка IV курсу 13-421 групи
Спеціальності: 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»

Шабуняєва Анастасія Костянтинівна
Керівник: к.ю.н., доцент Риженко І.М.
Рецензент: к.ф.н., доцент Задорожня Н.О.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Теоретико-правова характеристика адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб	8
1.1. Історія становлення поняття «внутрішньо переміщені особи», його закріплення на законодавчому рівні.....	8
1.2. Зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб.....	14
РОЗДІЛ 2. Особливості організаційно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні	23
2.1. Нормативно-правове регулювання щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб.....	23
2.2. Органи, що здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.....	29
РОЗДІЛ 3. Сучасний стан, проблеми, шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб	35
3.1. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб.....	35
3.2. Шляхи вирішення проблем та недоліків щодо адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб з урахуванням зарубіжного досвіду.....	41
ВИСНОВКИ	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сьогодні Україна входить в десятку країн світу, в якій знаходиться найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб. Причиною такого явища, як нам всім відомо є анексія Автономної Республіки Крим та збройна агресія на сході України, яка встановлена Російською Федерацією.

З часу, коли почалося формування та реалізація адміністративно-правового статусу внутрішніх переселенців виникла проблема, яка виражається в тому, що така діяльність є дуже важкою та досить забюрократизована і як наслідок є серйозним бар'єром для того, щоб внутрішньо переміщеним особам мати можливість реалізовувати свої права та свободи в частині: забезпечення права на вільне волевиявлення, оформлення, нарахування, отримання і продовження щомісячних соціальних виплат, а також реалізації права на вільне пересування в повній мірі. Діюча нормативно-правова база має величезну кількість недоліків, суперечностей та в цілому недосконала. Відсутні конкретні суб'єкти публічної адміністрації, які уповноважені вирішувати питання стосовно забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, досить слабо налагоджено механізм залучення міжнародної допомоги щодо зазначеної категорії осіб.

Для досягнення ефективного та належного забезпечення прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб необхідно приймати та вносити зміни до вже діючої законодавчої бази, які будуть злагоджено працювати на практиці, а не тільки на «папері» та беззаперечно враховувати зарубіжний досвід країн, які проходили подібний шлях стосовно зазначеної проблеми.

Теоретичним підґрунтям дослідження стали праці таких науковців як: В.Б. Авер'янов, Б.В. Бабін, О.О. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, П.В. Діхтієвський, Ю.В. Ващенко,

Є.С. Герасименко, Є.А. Гетьман, Т.О. Гуржій, С.О. Западнюк, Б.А. Кістяківський, І.Г. Козинець, С.М. Колос, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, М.І. Малиха, Р.С. Мельник, М.М. Сіранта, О.М. Ситніченко, С.Г. Стеценко, М.С. Строгович, Н.П. Тиндик, Г.О. Христов, М.В. Цвік, В.С. Цимбалюк та інші.

Таким чином, недостатність розробки зазначеного питання на теоретичному рівні, наявність великої кількості нормативно-правових проблем, а також необхідність проведення теоретико-правового дослідження зумовлюють актуальність та вибір теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733).

Мета та завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає в тому, щоб на теоретичному рівні розглянути адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та обґрунтувати напрями щодо його вдосконалення, враховуючи зарубіжний досвід.

Відповідно до поставленої мети були окреслені такі **завдання**:

- розглянути історію становлення поняття «внутрішньо переміщені особи» та визначити його закріплення на законодавчому рівні;
- проаналізувати зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб;
- дослідити нормативно-правове регулювання щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб;
- охарактеризувати органи, що здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;
- визначити проблемні питання адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб;
- обґрунтувати шляхи вирішення проблем та недоліків щодо адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб з урахуванням зарубіжного досвіду.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з формуванням та реалізацією адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Предмет дослідження – наукові напрацювання та чинне законодавство України, яке регламентує адміністративно-правове забезпечення внутрішньо переміщених осіб.

Методи дослідження. Для досягнення окресленої мети й вирішення поставлених завдань в кваліфікаційній роботі використовувалися загальнонаукові й спеціальні методи. Історико-правовий метод надав змогу дослідити генезу розвитку поняття «внутрішньо переміщені особи» та його закріплення на законодавчому рівні. Діалектичний метод дав змогу проаналізувати зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб. За допомогою структурно-функціонального методу визначено нормативно-правове регулювання щодо забезпечення реалізації статусу

внутрішньо переміщених осіб. Метод системного аналізу дав можливість охарактеризувати органи, що здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Порівняльно-правовий метод надав можливість проаналізувати зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб. Метод моделювання застосовано під час аналізу проблемних питань та при визначенні шляхів вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб.

Практичне значення одержаних результатів. Практична значимість роботи полягає у можливості її використання в різних сферах, зокрема:

а) у науково-дослідних роботах для подальшого вивчення проблем адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб;

б) у правотворчій діяльності з метою вдосконалення вітчизняного законодавства в даному напрямі;

в) у навчальному процесі під час проведення лекцій та практичних занять з навчальної дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес».

Апробація результатів дослідження. Окремі положення дослідження було представлено у тезах доповіді на п'ятій Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції «Реформування правової системи України під впливом євроінтеграційних процесів» (м. Херсон, 20 березня 2020 року).

Публікації. Теоретичні положення та висновки кваліфікаційної роботи знайшли відображення в публікації:

Шабуняєва А.К. Співвідношення понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» (історія становлення та закріплення на законодавчому рівні): *Матеріали п'ятої Всеукраїнської студентської*

науково-практичної конференції (м. Херсон, 20 березня 2020 року).
[Електронний ресурс]. URL:
http://www.kspu.edu/About/Faculty/Faculty_of_Law.aspx (дата звернення:
20.04.2020).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить 59 сторінок: основний текст – 51 сторінка, обсяг, що займає список використаних джерел і літератури (55 найменувань) – 8 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО

ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

1.1. Історія становлення поняття «внутрішньо переміщені особи», його закріплення на законодавчому рівні

Сьогодні, у XXI столітті кількість конфліктів між державами, в тому числі і військових має тенденцію тільки зростати, які тим самим підштовхують велику частину населення тієї чи іншої держави покидати місця свого проживання у зв'язку з постійною думкою про загрозу життя, їх переслідування чи систематичне порушення прав та свобод. Окремо слід зазначити, що правовий статус зазначеної категорії осіб, які покинули свою країну, зазвичай має налагоджену законодавчу базу та відповідним чином регулюється як всередині держави, так і на міжнародному рівні, а от що стосується правового статусу внутрішньо переміщених осіб, то нормативно-правове регулювання зазначеної категорії має досить розгалужений та несистематизований характер.

У зв'язку з цим, для того, щоб з'ясувати, що собою становить поняття «внутрішньо переміщені особи», необхідно детально дослідити генезу такого трактування, встановити, яким чином співвідносяться поняття «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» і на завершення окреслити як еволюціонувало зазначене поняття на законодавчому рівні в Україні.

Починаючи розгляд, зазначимо, історично було сформовано так, що такі поняття як «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» спочатку були закріплені за міжнародним правом, а вже потім запозичувались національним, в нашому випадку, адміністративним правом. Тобто, ці поняття без усіляких сумнівів відносяться до

міжнародної термінології, бо: а) виникали та розвивались нормативно-правовою базою, яка закріплюється на міжнародному рівні, а вже пізніше впроваджувались в законодавчу базу різних країн; б) функціонування системи щодо захисту зазначених категорій осіб практично неможливо без скоординованих старань країн міжнародної спільноти [1, с. 84].

Так, перша спроба врегулювати поняття «біженці» стала наслідком реакції міжнародної спільноти та Ліги Націй, це було викликано в першу чергу: випадками масових переселень; захопленням влади за часів Російської Імперії у 1917 році більшовиками; населенням, яке масово покидало Німеччину у 1930-х роках. На зазначеному етапі розвитку біженців, ще не було встановлено відокремлення поняття «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» і самі визначення були досить «сирими», оскільки відповідали виключно проблемам тих часів.

Далі, на розвиток зазначених понять вплинула Друга світова війна та таке явище як масове переміщення населення. Після закінчення війни у 1946 році в рамках Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) була створена Міжнародна організація у справах біженців (МОСБ ООН). По суті, вперше, на міжнародному рівні, цим статутом було встановлено розмежування понять «біженець» та «переміщена особа» як окремих категорій (у Частині Першій, Розділах «А» і «В» Статуту, відповідно). Однак поняття «переміщені особи» були визначені як: «особи, що були вислані з країни громадянства або місць попереднього звичного проживання в результаті дій нацистських, фашистських або тих, що брали участь у Другій світовій війні на їхньому боці режимів, або були змушені залишити їх» (Частина 1, Розділи «А» і «В») [2].

Пізніше, вже в період 1950-х і 1960-х років у міжнародному праві було закладено фундамент та визначено законодавчі основи щодо захисту таких категорій як «біженці» та досить швидко саме поняття почало вдосконалюватись. Серед основоположних законодавчих актів

були наступні: а) у 1951 році в ООН створюється Управління Верховного Комісара у справах біженців; б) 28 липня 1951 року у Женеві приймається Конвенція про статус біженців; в) у 1967 році – Протокол про статус біженців [1, с. 90].

Більш змістовніше відзначимо, що у 1972 році, коли почала повноцінно діяти програма допомоги Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, вона була направлена не тільки на захист біженців, але і внутрішньо переміщених осіб. І тільки у 1992 році по вимозі Комісії з прав людини ООН було призначено відповідного Представника Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, тобто це символізувало, що внутрішньо переміщені особи також отримали своє закріплення та правовий статус за міжнародним правом [3].

Ніхто не буде сперечатись, що між поняттям «біженець» та «внутрішньо переміщена» існує багато схожостей, проте вони мають і значну кількість розрізень як в правовому, так і в політичному контексті. Розуміння цих розрізень є основоположним фактором при формуванні як української, так і європейської міграційної політики та під час забезпечення відповідного адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб. Акцентуємо увагу на ці моменти більш детально.

Зазначимо, що «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» мають схоже коріння, яке існує у міжнародному публічному праві. Тобто, якщо не враховувати міжнародне нормативне закріплення цих понять, можна вважати, що найдавніші часи, перші війни, катастрофи, які змушували населення покидати своє місце проживання і встановлювали їх існування. Так як зазначені категорії осіб потребували захисту міжнародної спільноти, тому вони спочатку і не мали ніякого розмежування. Спільним для біженців та внутрішньо переміщених осіб може бути не тільки міжнародне сприяння у вигляді конвенцій, органів,

які сприяють захисту цих осіб, але й і обставини, які зумовлюють їх переміщення.

Враховуючи зазначене, в першу чергу необхідно виокремити основоположні критерії під час розмежування зазначених категорій осіб:

1) найголовнішим критерієм, який розмежовує зазначені категорії осіб є їх місце перебування та країни, які мають сприяти їхньому захисту. Біженці знаходяться поза країною свого громадянства або місця проживання, яке за ними закріплювалося, в свою чергу, внутрішньо переміщені особи – всередині неї. Тобто їх захист ґрунтується на підставі територіального суверенітету окремо взятих держав;

2) наступним критерієм, який здійснює розмежування, є встановлене коло суб'єктів, які уповноважені надавати статус та визначати його порядок зазначеним категоріям осіб. Що стосується конкретно внутрішньо переміщених осіб, то такий статус вони можуть отримати виключно органами публічної адміністрації країни, яка закріплює за ними громадянство чи постійне, на законних підставах проживання. Що стосується біженців, то тут існують варіанти суб'єктів, які уповноважені надати їм такий статус, серед яких: органи публічної адміністрації держави їх перебування; Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (як вже зазначалося); змішаний варіант – це і держава перебування, і Управління Верховного комісара ООН у справах біженців [4];

3) заключним критерієм є характер під час здійснення міграції біженцями та внутрішньо переміщеними особами. Якщо вести мову про біженців, то слід сказати, що їх міграція за визначенням є вимушеною. В свою чергу, внутрішньо переміщені особи можуть мати як вимушений, так і примусовий характер міграції: а) вимушений характер проявляється в жахливих умовах для життя або в постійному негативі, який існує в державі; б) примусовий характер виражений у застосуванні органами державної влади примусу до зазначеної особи. В цьому

контексті можна сказати про той сучасний стан, який відбувається в Україні, тобто в аспекті вимушеного переміщення.

Розглядаючи питання того, як еволюціонувало поняття «внутрішня переміщена особа» за законодавством нашої країни, необхідно зазначити, що деякі вчені наголошують на тому, що сьогоденне вимушене внутрішнє переміщення, яке є наслідком анексії Автономної Республіки Крим та збройної агресії на сході України Російською Федерацією не є першим в історії України, як багато хто думає [5, с. 218]. Наприклад, вибух і пожежа на Чорнобильській атомній електростанції в 1986 році призвели до евакуації близько 100 000 осіб на протязі цього ж року, і необхідність відселення ще близько 200 000 осіб з трьох країн після цього [6]. Однак, якщо здійснювати аналіз законодавства, яке встановлює регулювання «якби» правового статусу зазначених осіб після Чорнобильської катастрофи, то можна виділити наприклад Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [7] та підзаконні нормативно-правові акти [8;9], що дає змогу чітко побачити – конкретного закріплення поняття «внутрішньо переміщена особа» не існує.

Поняття «внутрішньо переміщена особа» (далі – ВПО) вже закріпилась на законодавчому рівні Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [10]. Відповідно до ч. 1. ст. 1 цього Закону, встановлено: «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [10].

Також слід зазначити, що за той час, який існує цей закон, він зазнавав деяких змін в контексті ВПО.

Так, за трьома першими редакціями зазначеного закону, які застосовувались від 22 листопада 2014 року до 12 січня 2016 року, ВПО визначалась як нами вже було зазначено вище, однак, якщо здійснювати порівняння зазначеного поняття відповідно до Закону № 1706-VII з тим, яке закріплене за міжнародними документами, такими як: Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішнього переміщення, Принцип 2 [11]), можна побачити, що між ними існують деякі відмінності.

Знову ж таки, якщо повертатись до поняття ВПО, яке діяло до 12 січня 2016 року, воно по суті допускало набувати такий статус виключно громадянам України, які постійно проживали в Україні, виключаючи з кола таких осіб іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. Саме тому законодавцем 13 січня 2016 року до кола ВПО були включені і іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, чим самим урегулювали визначення ВПО згідно з міжнародними стандартами в зазначеному аспекті.

Також зміни передбачали, зокрема, удосконалення процедури обліку ВПО, бо в першій редакції Закону ВПО міг бути лише громадянин України. При цьому не було врахування того, що на території Автономної Республіки Крим та у східних областях країни на законних підставах проживають громадяни інших держав або особи без громадянства, які разом з громадянами України були вимушені рятуватись від негативних наслідків тимчасової окупації та збройного конфлікту. Був також розширений перелік документів, що підтверджує фактичне проживання людини на окупованій території. Існувало ще

проблемне питання, яке було вирішено за новою редакцією Закону та пов'язане із скасуванням положення про необхідність проставлення територіальним підрозділом Державної міграційної служби на довідці про взяття на облік ВПО відмітки про реєстрацію місця проживання ВПО, у законі встановлюється безстроковість дії цієї довідки.

Таким чином, історично встановлено, що поняття «внутрішньо переміщена особа» є досить близьким до поняття «біженці» та вони мають багато схожостей. Однак, на сьогоднішній день з наукової точки зору, принциповим питанням є їх розмежування.

На законодавчому рівні 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»

Зазначене трактування внутрішньо переміщеної особи є сучасним та цілком відповідає встановленим міжнародним стандартам, які закріплені у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення.

1.2. Зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб

З моменту як Україна стала незалежною державою, фундаменту для того, щоб створити ефективну та якісну законодавчу базу щодо захисту прав та свобод біженців, мігрантів та осіб без громадянства не існувало.

Сучасна та досить напружена військово-політична ситуація в Україні, а саме конфлікт на сході, питання внутрішньої та зовнішньої міграції, неймовірна кількість внутрішньо переселених осіб, які тільки збільшуються – все це є причинами, що обумовлюють виникнення проблемних питань, які необхідно швидко вирішувати. Однак на цьому питанні ми зосередимося в останньому розділі кваліфікаційної роботи, а поки що з'ясуємо зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, який буде сприяти аналізу проблемних питань.

Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні за своєю природою та характером є галузевим підвидом правового статусу особи і який складається з відповідної систем прав і обов'язків внутрішньо переміщеної особи, а також гарантій їх реалізації, які закріплені в нормах адміністративного права.

Правовий статус особи загалом та адміністративно-правовий статус особи, зокрема, в доктрині адміністративного права прийнято розділяти на наступні види: загальний, спеціальний та індивідуальний [12, с. 105-106]. В межах нашого дослідження загальний та індивідуальний адміністративно-правовий статус особи застосовувати не коректно, а от що стосується спеціального статусу, зазначимо, що він є характерним для правового статусу ВПО в Україні, оскільки йому притаманні певні ознаки, які ми охарактеризуємо більш детально.

1. Тимчасовість щодо адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Основоположною задачею усіх можливих способів та заходів стосовно зазначеної категорії осіб в Україні є максимально повне та комфортне інтегрування у приймаючу громаду з цільовим місцем переміщення або ж без загрози для життя повернути їх до місця постійного проживання, з якого здійснювалося внутрішнє переміщення та облаштовувати своє життя.

Це демонструється змінами, які були внесені Законом України від 24 грудня 2015 року № 921-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [13] до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», якою встановлено: «Україна вживає всіх можливих заходів для створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні» [10].

Зазначене вище і говорить нам про те, що існують окремі часові рамки, які в доктрині адміністративного права визначені як момент набуття і втрати адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи. Згідно з чинним законодавством, особа отримує статус внутрішньо переміщеної з моменту взяття її на облік та отримання відповідної довідки внутрішньо переміщеної особи, а припиняється він в разі скасування такого статусу і, відповідно, довідки. Охарактеризуємо ці питання змістовніше.

Згідно з ч.1.2 ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: «факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Підставою для взяття такої особи на облік є проживання на території, де виникли негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру на момент їх виникнення» [10].

Також відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік ВПО, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509, абзацу 7, пункту 2 встановлено: «її можуть отримати особи, які відбували (відбувають) покарання у місцях позбавлення волі та мали (мають) зареєстроване місце проживання на території, де мали місце передбачені законом обставини,

що зумовили внутрішнє переміщення, на дату їх виникнення, після звільнення» [14].

Продовжуючи, виокремимо окремі частини положень ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», якими встановлено: «для отримання довідки потрібно звернутись до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевих рад за місцем проживання і подати особисто або через законного представника (для малолітніх дітей, недієздатних або обмежено дієздатних осіб) або родича, представника органу опіки та піклування, керівника дитячого закладу, закладу охорони здоров'я або закладу соціального захисту дітей (для малолітніх дітей та/або дітей влаштованих до таких закладів) такі документи:

- заяву;
- документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини;
- документ, що посвідчує особу законного представника та його повноваження, в разі необхідності, або документ, що посвідчує особу заявника і родинні стосунки між ним/нею та дитиною, або документ, що підтверджує повноваження представника органу опіки та піклування або керівника дитячого закладу, закладу охорони здоров'я або закладу соціального захисту дітей, у якому дитина перебуває на повному державному забезпеченні, та документ, що підтверджує факт зарахування дитини до цього закладу» [10].

Питанням, яке має місце бути та є актуальним по сей день, як бути ВПО та що їй робити, якщо у неї є серйозні причини для того, щоб залишитись у покинутому постійному місці проживання понад 90 днів (як приклад, доглядати за хворим членом сім'ї). Згідно з чинним законодавством: «навіть якщо буде повідомлений орган, що видав довідку, ця довідка може бути скасована». На нашу думку, той проміжок

часу, який на законних підставах може провести ВПО у покинутому місці проживання та яка має намір повернутись до місця проживання, не повинен бути обмеженим у вигляді 90 днів.

2. Наділення спеціальними правами, обов'язками та гарантіями їх забезпечення внутрішньо переміщених осіб, які обумовлені особливостями у вигляді їх становища та потреб.

По суті це і є основне питання, яке присвячене зазначеному підрозділу.

Відповідно до п. 1 ч. 1.2 ст. 92 Конституції України, права, обов'язки та гарантії їх реалізації внутрішньо переміщених осіб в Україні визначаються Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [15;10].

Отже, серед основних прав ВПО необхідно виділяти наступні:

1) спеціальні права внутрішньо переміщених осіб:

– «право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання» (ч. 1 ст. 3 Закону [10]);

– «право на звернення з заявою про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи, а в разі відмови – право звернутися повторно в разі появи причин, що визнаються законодавцем як такі, що могли зумовити внутрішнє переміщення, або усунення підстави для відмови, а також право оскаржити рішення про відмову у видачі довідки про взяття на облік» (ст. 4 Закону);

– «право на єдність родини; 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; на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів» (ч. 1 ст. 9 Закону) [10] тощо;

– інші права, які передбачені Законом [10].

2) права зі спеціальним порядком їх реалізації стосовно внутрішньо переміщених осіб:

– «право на отримання внутрішньо переміщеною особою документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус» (ст. 6 Закону) [10];

– «права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги та освіту з врахуванням особливостей їх становища та потреб» (ст. 7 Закону) [10];

– «виборчі права внутрішньо переміщених осіб» (ст. 8 Закону) [10];

– інші права, які передбачені Законом [10].

В свою чергу, відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» закріплені основні обов'язки ВПО, серед яких:

– «обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, інших актів законодавства»;

– «обов'язок повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за новим місцем проживання протягом 10-ти днів з дня прибуття до нового місця проживання. А у разі добровільного повернення до покинутого постійного місця проживання внутрішньо переміщена особа зобов'язана повідомити про це структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем отримання довідки не пізніше як за три дні до дня від'їзду»;

– «у разі виявлення подання внутрішньо переміщеною особою завідомо неправдивих відомостей для отримання довідки про взяття на облік відшкодувати фактичні витрати, понесені за рахунок державного та місцевих бюджетів у результаті реалізації прав, передбачених цим Законом» [10].

Також відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», визначено основні гарантії ВПО, серед яких:

– «право на оскарження рішень, дій, бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб» (як приклад – оскарження рішення про відмову у видачі довідки внутрішньо переміщеної особи» (ст. 13 Закону) [10];

– «заборону дискримінації на підставі того, що особа є внутрішньо переміщеною» (ст. 14 Закону) [10];

– положення про забезпечення окремих прав або сприяння щодо їх реалізації. Наприклад, відповідно до ст. 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлено: «Оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи» [10]. В свою чергу, ст. 7 зазначеного Закону передбачає: «реалізацію прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб 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» [10].

Проводячи аналіз змісту адміністративно-правового статусу ВПО необхідно зауважити, що є деяке розмежування між окремими правами, свободами та обов'язками, які закріплені на законодавчому рівні як такі,

що належать ВПО і встановлюють момент набуття статусу такою особою.

Як приклад, окремо виділимо: право на звернення з заявою про взяття на облік як ВПО; право оскаржити рішення про відмову у видачі довідки про взяття на такий облік або обов'язок відшкодування витрат державного та місцевого бюджетів для реалізації прав особи, що подала завідомо неправдиві відомості для отримання довідки ВПО і постановки на облік як такої, це по суті своїй і є правами та обов'язками, які виходять за часові межі стосовно продовження статусу внутрішньої особи, бо у зазначених прикладах – це громадянин, іноземець чи особа без громадянства, які або ще не набули статусу ВПО, або їх статус набутий незаконним шляхом та вважається як скасований. Як підсумок сказаному, зазначимо, що такий підхід законодавця є досить правильним, бо він цілком відповідає міжнародним стандартам стосовно розуміння ВПО.

Наостанок відзначимо Вказівки для законодавців та політиків із захисту внутрішньо переміщених осіб (Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers) Проекту Брукінгс-Берн з внутрішнього переміщення, який був створений для допомоги представнику Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб. В цих Вказівках зазначається наступне: «визначення внутрішньо переміщеної особи має не створювати особливий правовий статус, який надається, у якому відмовляють чи який припиняється у індивідуальних випадках; воно має слугувати фактичним описом обставин особи, які визначають застосовуваність до неї законодавства і напрямів політики щодо внутрішньо переміщених осіб» [16].

3. Реалізація прав і обов'язків внутрішньо переміщених осіб залежно від їх обсягу та статусу.

Не дивлячись на те, що на законодавчому рівні закріплена можливість набувати статус ВПО тими, хто за загальним статусом є або

громадянином, або іноземцем, або особою без громадянства, тобто законодавець має враховувати і порядок щодо реалізації такого статусу для зазначеного переліку осіб: громадян-внутрішньо переміщених осіб, іноземців-внутрішньо переміщених осіб та осіб без громадянства-внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на території України законно та мають право на постійне проживання на її території (до того ж, саме критерій постійного проживання на території України перед вимушеним переміщенням є дуже вагомим).

Проведене дослідження дає змогу дійти до висновку про те, що адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні – це тимчасовий, спеціальний статус осіб, який визначається нормами, передбаченими адміністративним правом, які становлять комплексну систему прав, обов'язків і гарантій, що обумовлені обставинами їх вимушеного переміщення та відповідними потребами щодо яких, обсяг та особливості реалізації прав, обов'язків і гарантій залежить від загального статусу особи, будь то особа громадянином України, особою без громадянства чи іноземцем.

Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи є її права, обов'язки та гарантії їх реалізації.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правове регулювання щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб

Нормативно-правове регулювання щодо забезпечення реалізації прав і свобод статусу внутрішньо переміщених осіб здійснюється органами публічної адміністрації, які наділені відповідними повноваженнями в зазначеній сфері. Однак, законодавча база, яка здійснює регулювання зазначеної категорії осіб розкидана по різних нормативно-правових актах, які мають відмінність в їх спрямованості та юридичній силі. У зв'язку з чим, для структурного розгляду, необхідно здійснити впорядкування джерел за їх юридичною силою [17, с. 102].

В першу чергу, розглядаючи нормативно-правову базу щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб виділимо Конституцію України, міжнародні акти та закони України.

Конституція України як основний закон держави та який має найвищу юридичну силу в розглядуваній сфері, створює основу для забезпечення організації і функціонування органів публічної адміністрації в Україні і встановлює права, свободи і обов'язки людини і громадянина, які є ключовим аспектом в правовому забезпеченні статусу зазначеної категорії осіб.

Далі, за юридичною силою виокремимо міжнародні акти, які в свою чергу, згідно зі ст. 9 Конституції України і ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», являються невід'ємною частиною національного законодавства [15;18].

Враховуючи те, що Україна виступає як одна із сторін низки міжнародних договорів з прав людини, які укладені здебільшого в рамках ООН та Ради Європи та мають відношення в тому числі і стосовно внутрішньо переміщених осіб.

Проте, необхідно враховувати і той момент, що окремі міжнародні договори, які застосовуються на території України мають свої особливості та пов'язані з відступами або повідомленнями про обмеження під час застосування щодо виконання зобов'язань. Розглянемо найголовніше.

21 травня 2015 року Верховною Радою України (далі – ВРУ) було прийнято Постанову Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» [19]. Відповідно до зазначеної постанови: «Міністерству закордонних справ України було доручено інформувати Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй та Генерального секретаря Ради Європи про відступи, безпекову ситуацію, а також зміну території, на яку поширюється відступ України від своїх зобов'язань» [19]. Як підсумок, зазначене було виконано шляхом направлення повідомлень про відступ 05 червня 2015 року і переліку територій 27 листопада 2015 року [20, с. 3].

В цілому, міжнародні договори з прав людини, які встановлюють конкретні обов'язки на органи публічної адміністрації в Україні, стосуються громадян, іноземців чи осіб без громадянства через призму їх загального статусу. По факту, особливість під час їх застосування буде впливати на тих громадян, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, та які належать до ВПО, оскільки особливо такі особи та особи, які взагалі не переміщались з

окреслених територій, мають величезну кількість соціальних контактів з зазначеними територіями.

Серед міжнародно-правових актів на регіональному рівні, які були підписані в рамках Ради Європи та стосуються забезпечення прав ВПО органами публічної адміністрації [21], можна віднести: 1) Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, яка чинна для України з 01 січня 2006 року [22]; 2) Рамкову конвенцію про захист національних меншин, яка чинна з 23 грудня 1997 року [23]; 3) Європейську соціальну хартію (переглянута), яка чинна з 21 жовтня 2006 року [24].

Проаналізувавши основні джерела, які становлять найвищу ієрархію в розглядуваній сфері, продовжуючи, виділимо першу групу актів, які передбачають повноваження органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав і свобод ВПО – це ряд законів, які в свою чергу, можна поділити на дві основні підгрупи:

а) ті, які приділяють увагу виключно статусу ВПО, їх ще прийнято називати спеціальними;

б) ті, які характеризують загальний статус громадян, осіб без громадянства та іноземців, в тому числі, вони стосуються прав і свобод ВПО (загальні). Охарактеризуємо кожен з груп змістовніше та виділимо конкретні законодавчі акти. Так, до першої групи слід відносити такі основні Закони України, серед яких:

– «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року [10], який є основоположним для нашого дослідження та якому ще буде приділятися увага в наступних підрозділах;

– «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року (за ч. 3 ст. 18 якого встановлено: «Кабінет Міністрів України має повноваження щодо передбачення порядку здійснення з Державного

бюджету витрат, спрямованих на заходи для дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб з Криму») [25];

– «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб» від 05 березня 2015 року (в якому передбачені повноваження щодо сприяння зайнятості і працевлаштування ВПО) [26];

– «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року (тут зосереджені повноваження щодо забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, 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) [13];

– інші закони.

Другу підгрупу складає величезна кількість законів, однак, щоб не виходити за рамки нашого дослідження, виокремимо ті, які на нашу думку є найголовніші (в контексті повноважень органів публічної адміністрації): «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року [27]; «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року [28]; «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року [29]; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року [30], який в тому числі здійснює забезпечення прав та свобод ВПО за різними сферами суспільного життя: політичній, соціальній, економічній, інформаційній, освітній та ін., або ж які присвячуються спеціальним органам публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в умовах окупації та антитерористичної операції. Серед таких законодавчих актів виділимо: Закон України: «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня

2003 року [31] та Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03 лютого 2015 року [32] тощо.

Продовжуючи, переходимо до розгляду основної другої групи нормативно-правових актів щодо забезпечення статусу ВПО. Такі акти, безпосередньо вже видані органами публічної адміністрації на різних рівнях для того, щоб забезпечити реалізацію прав та свобод ВПО, які коректно класифікувати виходячи з органу, що їх видав за відповідною ієрархією:

– підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Президентом України: наприклад Указ Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 05 березня 2015 року № 123/2015 [33];

– підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року № 509 [14]; «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» також від 01 жовтня 2014 року № 505 [34]; «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 № 1094 [35]; «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 № 595 [36]; «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» від 25 червня 2014 року № 213 [37]; «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08 червня 2016 року № 365 [38];

– накази Міністерства соціальної політики України: «Про затвердження форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи» від 27 грудня 2016 року № 1610 та № 140 «Про затвердження Положення про комісію з питань розподілу коштів для надання грошової допомоги постраждалим чи внутрішньо переміщеним особам» від 12 лютого 2015 року № 140 [39;40] тощо.

Третю та останню групу нормативно-правового забезпечення щодо статусу ВПО становлять акти, які визначаються нормами «м'якого права». Загальноприйнято вважати ці акти як такі, що характеризують суттєвий вплив на суспільні відносини та можуть відноситись до джерел адміністративного права через те, що країни дотримуються та впроваджують їх у своє законодавство через політичну та моральну значимість таких міжнародних актів, проте їх норми не являються юридично обов'язковими [17, с. 118-119].

Більш того, для сфери правового забезпечення статусу ВПО виділимо і такі акти як: Вказівки для законодавців та політиків щодо захисту внутрішньо переміщених осіб, Принципів з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб, документів Ради Європи з «м'якого права», а особливо Керівних принципів ООН з внутрішнього переміщення – займають не останнє місце серед нормативних актів загалом та зазначеної групи, зокрема. Також кількість подібних актів має тенденцію тільки зростати, а це говорить про те, що у найближчому майбутньому вони можуть стати повноцінними джерелами в доктрині адміністративного права стосовно забезпечення реалізації статусу ВПО.

Підсумовуючи, зазначимо, що нормативно-правове регулювання, яке здійснюється через діяльність органів публічної адміністрації щодо реалізації належних внутрішньо переміщеним особам прав і свобод здійснюється на підставі:

1) Конституції України; 2) міжнародних нормативно-правових актів; 3) законів; 4) підзаконних нормативно-правових актів; 5) актів «м'якого права».

Специфічною особливістю правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в зазначеній сфері є те, що тут в більшій мірі надається перевага міжнародним та підзаконним нормативно-правовим актами (здебільшого Постановам Кабінету Міністрів України).

2.2. Органи, що здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб

Забезпечення основних прав людини, які проживають у певній країні гарантує держава, адже тільки вона здатна надати формальної «юридичності» тим умовам, які потрібні для того, щоб кожна особа використовувала свої основні права. У зв'язку з цим, виникає потреба здійснити аналіз системи органів, що забезпечують реалізацію таких прав і свобод ВПО в Україні. Так як і з нормативно-правовими актами, існує досить велика кількість таких органів, однак на нашу думку, необхідно виділити дві основні групи органів публічної адміністрації та розгорнуто проаналізувати їх.

Провідне місце серед основних органів публічної адміністрації першої групи становлять органи виконавчої влади, які відповідно до Конституції України [15], Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [27], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [28], Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [29], постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [41] являють собою комплексну систему, яка функціонує за принципами інстанційності, територіальності та предметної компетенції [17, с. 139].

Першим та провідним у системі органів виконавчої влади України є Кабінет Міністрів України (далі – Кабмін) як вищий орган та відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [10]: «координує і контролює діяльність інших органів 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 внутрішньо переміщених осіб» (в разі продовження дії цих обставин понад 6-ти місяців), затверджує і контролює виконання комплексних державних цільових програм щодо підтримки та соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб із зазначенням джерел та обсягів фінансування» [27] тощо.

Центральними органами виконавчої влади в зазначеній сфері на рівні міністерств та відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачаються наступні: «Міністерство соціальної політики», «Міністерство охорони здоров'я» та «Міністерство освіти та науки України» [10]. Досить коротко охарактеризуємо їх.

1. Міністерству соціальної політики, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», належать такі повноваження: «затвердження форми заяви для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, формування і ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та захист їх персональних даних, надання їм гуманітарної допомоги, сприяння у працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб (разом з Державною службою зайнятості), розробка державних програм з

підтримки та вирішення соціально-побутових питань внутрішньо переміщених осіб» [10] тощо.

2. Міністерство охорони здоров'я України відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», покладається: «забезпечення надання медичної допомоги та медичного обслуговування за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки і проведення, в разі потреби, карантинних заходів» [10].

3. Міністерство освіти і науки України, згідно з ч. 4 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: «координує формування мережі навчальних закладів та доводить до них державне замовлення на підготовку фахівців та кадрів з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб та з метою забезпечення реалізації їхнього права на освіту» [10]. Як приклад, зазначимо, що для вступників-випускників 2014 року, які переселилися з тимчасово окупованої території України та за результатами конкурсного відбору не потрапили на бюджет у державі та приватні навчальні заклади, був створений механізм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 450 «Про 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» [42].

Продовжуючи розгляд інших центральних органів виконавчої влади, зазначимо, що Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [10] передбачено покладення ряду функцій із забезпечення реалізації прав і свобод ВПО на Державну міграційну службу України та Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Так, Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямовується та координується Кабміном через Міністра внутрішніх справ та відповідно до Постанови Кабміну від 20 серпня 2014 року № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [43] пунктом 1 зазначеного Положення, служба: «здійснює оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, їх видачу, обмін та продовження строку, ідентифікацію внутрішньо переміщених осіб без документів, забезпечує припинення самозайнятості внутрішньо переміщених осіб за її заявою за спрощеною процедурою на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, моніторить факти повідомлення неправдивих відомостей, недійсних або підроблених документів, скоєння злочинів чи співучасть у них, а також виїзд особи на постійне місце проживання за кордон і передає цю інформацію для прийняття рішення щодо дії довідки та сприяє возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб» [43].

В свою чергу, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, діяльність якої спрямовується і координується Кабміном через Міністра оборони України та відповідно до Постанови Кабміну «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [44], пунктом 1 зазначеного Положення та ч. 5 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» забезпечує: «евакуацію населення і надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації на найбільш ранніх етапах вимушеного переміщення внутрішньо переміщених осіб» [10].

Продовжуючи, перейдемо до розгляду органів місцевого рівня. Так, повноваження, які покладаються знову ж таки відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [10] на місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад як органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації

правового статусу ВПО, то можна прослідкувати, що багато в чому вони є схожими. Як місцеві державні адміністрації, так і органи місцевого самоврядування забезпечують: «тимчасове проживання (перебування) і надання в тимчасове користування житла внутрішньо переміщеним особам, надання медичних послуг, набуття внутрішньо переміщеними особами прав на земельну ділянку, допомогу з переміщенням рухомого майна внутрішньо переміщених осіб, влаштування дітей в навчальні заклади, забезпечення соціального захисту дітей-внутрішньо переміщених осіб і здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки і піклування, виявлення дітей-внутрішньо переміщених осіб без батьків, надання житла дитячим будинкам сімейного типу» [28;29] тощо.

Переходячи до аналізу другої групи органів публічної адміністрації в зазначеній сфері, зазначимо, що ці органи не мають відношення до жодної гілки влади, але за деяких умов та обставин забезпечують реалізацію прав та свобод ВПО. Серед таких органів можна виділити:

1) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який являється одним з найголовніших суб'єктів публічної адміністрації України та забезпечує реалізацію прав і свобод ВПО спектром своїх повноважень. Так, відповідно до ст.15,16 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 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» [45]. Також відповідно до п. 10 ч. 1. ст. 13 зазначеного Закону, Уповноважений: «з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника має право звертатися до суду, 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» [45] тощо.

2) Служба безпеки України, як державний орган спеціального призначення відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [46].

В контексті забезпечення реалізації прав і свобод ВПО, зазначимо, що території Донецької і Луганської областей в районі населених пунктів існують органи державної влади України, які не здійснюють взагалі або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, та ті органи, що знаходяться під підконтрольними територіями і розділені «лінією зіткнення». Перетин цієї лінії зіткнення регулюється Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей від 14 квітня 2017 року № 222-ог [47]. Так як для того, щоб отримати статус ВПО, необхідно звернутись до відповідних державних адміністрацій чи органів місцевого самоврядування на підконтрольній території, то особи, які планують його отримати, повинні спочатку перетнути лінію зіткнення відповідно до зазначеного Тимчасового порядку. Крім того, після того, як було отримано статус і довідку ВПО, в'їзд на неконтрольовану територію (район проведення антитерористичної операції) та виїзд з неї можливий як для ВПО, так і для інших осіб тільки за передбаченим Тимчасовим порядком.

Як висновок, потрібно відзначити, що систему органів, які забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні складає досить багато органів публічної адміністрації, у зв'язку з цим, їх необхідно класифікувати за двома групами: – Кабмін, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; – органи, що не належать до жодної гілки влади: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Служба безпеки України та інші органи, які становлять групу в контексті забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за певних обставин та умов.

РОЗДІЛ 3

СУЧАСНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

3.1. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб

Сьогодні наша держава до сих пір вирішує проблеми, які стали результатом збільшення кількості ВПО з окупованих територій і зон АТО. В Україні проводиться велика кількість круглих столів, конференцій з вирішення питань адаптації на нових місцях проживання, працевлаштування, забезпечення житлом та ін.

Як нами вже було визначено, забезпечення адміністративно-правового статусу ВПО в Україні здійснюється великою кількістю органів публічної адміністрації, діяльність яких закріплена сотнями нормативно-правових актів, звідси і виникають серйозні проблеми під час забезпечення реалізації ВПО своїх прав, обов'язків та гарантій. Ускладнення ситуації посилюється і тим, що сьогоднішнє внутрішнє переміщення в Україні без усіляких сумнівів є прецедентом. В свою чергу органи, на яких покладено вирішення зазначених питань не мають значного досвіду для того, щоб максимально ефективно виконувати свої повноваження в зазначеній сфері.

Проте, якби там не було, час іде, а відношення суспільства до проблем у сфері забезпечення реалізації прав і свобод ВПО в Україні стає все більш негативним, а питання щодо вирішення проблем органами, які мають повноваження на це – буде ставати все гострішим.

Часи Революції гідності та події, які відбувалися, дали неймовірний поштовх для «перезавантаження» суспільства, яке саме

почало реалізовувати функції держави як в обороні, так і під час забезпечення реалізації прав і свобод ВПО.

Позитивним моментом в питанні вирішення проблем, можна вважати досить значну підтримку міжнародної спільноти у вигляді гуманітарної допомоги для задоволення першочергових потреб ВПО. Тим самим, з'являється надія на те, що в недалекому майбутньому усьому цьому буде поставлена крапка.

Отже, враховуючи вищевикладене, зорієнтуємо свою увагу на найбільш актуальних проблемах саме в контексті адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу ВПО в Україні. Основними проблемами в зазначеній сфері можна вважати наступні:

- а) проблеми стосовно координації діяльності між органами публічної адміністрації;
- б) проблеми обліку ВПО та їх потреб;
- в) проблемні питання ресурсного забезпечення щодо реалізації статусу ВПО [48].

Розглянемо кожен з проблем більш детально.

1. Оскільки реалізація прав і свобод ВПО забезпечується багатьма органами публічної адміністрації, основоположним є питання координації їх діяльності [49, с. 78].

Ситуація, яка склалась на півдні та сході України зумовила створення двох груп ВПО, на які поширюється різне законодавство.

Як наслідок, після анексії Криму РФ в 2014 році почалося ВПО першої групи. Територія АРК та міста Севастополя була під дією Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року тимчасово окупованою територією України [25], а відповідно до ст. 18 наведеного 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» [25].

Таким ВПО значно простіше стати на облік та отримати статус ВПО, тому що ті обставини, які склались в АРК та місті Севастополі та вимушують внутрішнє переміщення, є досить урегульованими на законодавчому рівні. В свою чергу закони, які приймаються в Україні стосовно окупованої території та впливають на права і свободи ВПО з АРК і міста Севастополя мають свою специфіку та пов'язані з тим, що зазначена анексована територія де-факто продовжує бути частиною України, на яку розповсюджується дія Конституції України та інших нормативно-правових актів, водночас, там продовжує діяти спеціальний правовий режим і по причині збройної агресії РФ, і по суті контроль над зазначеною частиною території покладено на її незаконні органи та посадових осіб, які нашою стороною не визнаються.

З правової точки зору це означає лише те, що кожна несхожість, яка передбачена законодавцем стосовно зазначених груп ВПО, так само як і двоякий підхід до зазначеної категорії осіб, повинен проходити жорстку експертизу (антидискримінаційну) на предмет того, наскільки зазначені несхожості є обґрунтованими та змістовними і якими способами вони досягаються для того, щоб бути пропорційними до легітимної мети, яка їх оправдує.

Отже, державна політика стосовно АРК та територій на сході України має бути комплексною та стратегічною, виходячи з того, що така анексія відбувалась внаслідок незаконних дій того ж самого суб'єкта. Враховуючи таку позицію, на нашу думку, доцільним буде прийняти рішення, яке стосується того, щоб зосередити повноваження щодо ВПО зазначених територій в одному Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій та ВПО.

2. З поміж того, що відсутній єдиний координуючий орган, наступною проблемою, яка є досить актуальною на сьогодні є облік ВПО в Україні. Враховуючи той факт, що не існує точної цифри стосовно того, скільки ВПО на даний момент знаходиться в Україні, це в тому числі впливає на складність того, як важко слідкувати за тим, як використовуються кошти з державного бюджету, ким та яким чином вони взагалі контролюються [49, с. 79].

Для того, щоб вирішити таку складну проблему, було покликано забезпечити та запустити «Єдину інформаційну базу даних про ВПО», яка б чітко вела облік абсолютно всіх ВПО в Україні та враховувала б потреби під час надання відповідної допомоги і що є важливим, щоб доступ до цієї бази мали органи публічної адміністрації, на які покладено повноваження в зазначеній сфері.

Однак були причини, які призвели до затримки створення такої системи обліку ВПО. Експертні дослідження з цього питання показали, що проводячи паралель між грузинським і українським внутрішнім переміщенням, можна побачити:

а) сподівання на швидке закінчення антитерористичної операції, деокупацію і повернення ВПО додому;

б) сподівання щодо фінансування під час створення такої бази.

22 вересня 2016 року було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України № 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» [50]. Для підписання зазначеного Меморандуму було уповноважено Міністра з питань тимчасово окупованих територій та ВПО. Акцентуємо увагу саме на Цільовому фонді зазначеного Меморандуму, який є визначальним механізмом, що здатен забезпечити відповідне фінансування щодо «заходів з відновлення та розбудови миру в східних

регіонах України» та може бути використаний як основне джерело фінансування «Єдиної інформаційної бази даних про ВПО».

На жаль, ніхто не може вплинути на швидкість прийняття рішень стосовно фінансування заходів щодо обліку ВПО. Однак, незважаючи на це, можна запропонувати дієві заходи щодо покращення зазначеного обліку. Так, прийнятий не так давно Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 646 [51], пунктом 4 передбачає: «перелік інформації, яка має вноситись до бази даних на підставі поданої внутрішньо переміщеною особою заяви. Але при цьому перелік інформації, яку має зазначати в своїй заяві про взяття на облік внутрішньо переміщена особа, передбачений пунктом 3 іншого Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [14], який не був приведений у відповідність до новоприйнятої Постанови № 646 від 22 вересня 2016 року» [51]. Тобто, при введенні такої бази даних про ВПО в дію, можливі неоднозначні ситуації, коли органи публічної адміністрації, які приймають заяви про постановку ВПО на облік, будуть зобов'язані вносити до бази інформацію, яку ВПО власне і не повинні їм надавати. Також можлива ситуація, коли ВПО можуть не дати змогу на передачу їх персональних даних окремим органам публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію їх прав та свобод [48].

3. Останньою проблемою є ресурсне забезпечення органів публічної адміністрації, які уповноважені реалізовувати права і свободи ВПО в Україні та між тим і ресурсне забезпечення державних програм допомоги зазначеної категорії осіб [49, с. 80].

З огляду на неймовірну кількість ВПО і досить широкого спектру їх прав, свобод та гарантій, занепокоєння викликає той факт, що

бюджетом, який закладений на сьогоднішній 2020 рік на ВПО, цільової статтею витрат є 1 млрд грн – на реалізацію проекту «Житло для внутрішньо переміщених осіб» та для надання пільгових іпотечних кредитів внутрішньо переміщеним особам, однак якщо загалом зрівнювати з фінансуванням попередніх років, це дуже жахливий показник і все як завжди схиляється до того, що не вистачає коштів фінансування.

Тому, навіть за відсутності джерел збільшення фінансування, непоганою альтернативою можуть послугувати нефінансові механізми допомоги ВПО у задоволенні хоча б якоїсь частини їх базових потреб, реалізації прав і свобод.

Суттєвим недоліком є також недостатнє кадрове забезпечення, яке в умовах нехватки людських ресурсів просто фізично не в стані забезпечити ефективне виконання покладених на них завдань.

Таким чином, серед найбільш важливих проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні можна виділити наступні:

1) відсутність найвищого органу, який буде повністю координувати діяльність всіх органів публічної адміністрації, органів виконавчої влади для того, щоб реалізовувати політику у сфері забезпечення прав і свобод ВПО;

2) технічні та організаційні проблеми, які стосуються обліку та базових потреб ВПО;

3) катастрофічна нестача фінансових ресурсів та кадрового забезпечення щодо реалізації та захисту прав і свобод ВПО.

3.2. Шляхи вирішення проблем та недоліків щодо адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб з урахуванням зарубіжного досвіду

Величезна кількість людей із анексованих територій мігрували до різних куточків України у пошуках безпеки для їх життя, але водночас, таким рішенням вони втратили роботу, майно, житло, документи тощо. Для їх підтримки, як нами вже зазначалось, держава в короткі строки прийняла ряд важливих законодавчих актів, які забезпечували б зазначену категорію осіб державною підтримкою. Оскільки наша держава з таким досвідом зіштовхується вперше, то і практична ефективність такого законодавства не може бути високою. Саме тому, перед Україною постає потреба детального аналізу досвіду зарубіжних країн, які пройшли схожий шлях та вирішували подібні питання в зазначеній сфері для того, щоб можливо адаптувати їх досвід в нашій країні.

Як результат, проаналізувавши зарубіжний досвід окремих країн стане за можливе розробка ефективної програми адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб для подолання існуючих перепон [52, с. 125].

Розглядаючи зарубіжний досвід та можливість запозичити якісь технології управління чи дієві підходи в зазначеній сфері, необхідно звернути свою увагу на такі країни, які зіштовхнулися з подібними проблемами та чийі здобутки варто використовувати при формуванні відповідної державної політики щодо забезпечення адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо-переміщених осіб. Серед таких країн необхідно виділяти: Сербію, Грузію, Азербайджан і Молдову. Проаналізуємо кожен з країн детальніше.

1. Визначальним, на нашу думку є приклад Сербії. У 2002 році в цій країні прийняли національну програму, яка чинна і по сьогодні та

призначена покращити умови проживання, якість життя та найголовніше – повернути переселенців до країн, звідки вони мігрували, оскільки військові дії вже давно припинені. Цей момент і може бути дуже вагомим для нашої країни. Нашим органам державної влади, в тому числі органам публічної адміністрації та відповідним організаціям треба усвідомити специфіку переселенців як такої групи осіб, яка є дуже вразлива та потребує реального доступу для того, щоб реалізовувати свої права, а не як це зазвичай буває, лише на «папері». З законодавчою базою для ВПО все зрозуміло, але й потрібно враховувати та сформувати інституційну базу. Наприклад у Сербії був запроваджений окремий Комісаріат з питань біженців та міграції, в основу якого покладено функції з підтримки, обліку та прогнозування роботи з ВПО та наданні допомоги родинам зазначеної категорії осіб.

2. Наступною країною в питанні внутрішньо переміщених осіб є Грузія. Періодичність переселення внаслідок збройних конфліктів у Грузії була наступною: 1992-1993 рр. – вимушене переселення населення з Абхазії; 1989-1992 рр. – переміщення з Цхінвальського регіону; Після 2008 р. – переміщення з Цхінвальського регіону (26 тис. людей) [53].

Ключові проблемні питання, які були закріплені керівництвом Грузії в той період є аналогічні тим, що відбуваються в Україні, серед яких:

1) за часів першого конфлікту, розселення переселенців було досить хаотичним, оскільки передбачалося, що це буде тимчасовим заходом, саме тому, в першу чергу людей заселяли в санаторії, готелі та будинки відпочинку, а вже потім в дитячі садки, і потім дійшла черга до громадських будівель, при цьому зовсім не брали в рахунок специфіку початкового місця проживання ВПО (місто або село);

2) суцільне безробіття, майже повна відсутність будь-яких робочих місць;

3) неминучість в подальшому використанні будівель за призначенням (дитячі садки, лікарні тощо), приналежність до громади та можливості інфраструктури.

Вже з 2005 року влада Грузії робить перші кроки щодо розробки Стратегії стосовно ВПО, а уже в 2009 році було створено окремий Керівний комітет зі справ ВПО, в основу якого покладено такі завдання: надання постійного житла ВПО, або раціонально розміщувати їх, враховуючи при цьому соціально-економічний стан окремих регіонів держави; соціально-економічна інтеграція та доступ до кваліфікованої медичної допомоги, в тому числі і освіти; трансформація системи управління; розбудова належної інфраструктури, яка в подальшому стала поштовхом для усунення інших не менш важливих соціально-економічних проблем; участь ВПО під час прийняття рішень для того, щоб уникати будь-яких перепон тощо.

Серед основоположних дії державної влади Грузії щодо ВПО та які можна враховувати в нашій країні, виділимо наступні:

- створення Міністерства у справах біженців та розселенню Грузії (Департамент з питань вимушених переселенців; Департамент міграції, розселення та біженців), повноваженнями якого є: «тимчасове розміщення ВПО та надання першої необхідної допомоги; допомога під час пошуку тимчасової роботи залежно від професійних навичок та кваліфікації; повністю безкоштовна середня освіта в школах; медичне страхування в рамках існуючих державних програм та страхових схем; повноцінні соціальні виплати; вирішення питань пенсійного забезпечення» тощо;

- створення Державної стратегії для ВПО;

- створення Плану реалізації Державної стратегії для ВПО на основі Закону «Про осіб, вимушено переміщених з окупованих територій Грузії, – вимушених переселенців» [54].

3. Іншою країною та досвід якої необхідно розглянути в контексті вирішення проблем щодо адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб є Азербайджан.

Розпочнемо з того, що військові дії у Нагірному Карабаху стали наслідком внутрішнього переселення в останні роки СРСР (1988-1990), проте з моменту проголошення незалежності Азербайджану та Вірменії з 1991 року конфлікт переріс у міждержавний. Вимушеними переселенцями стали близько 220 тис. осіб, а в 1993 році, коли військові дії були ще активнішими, кількість таких осіб збільшилася до 778,5 тис. осіб [55].

Для того, щоб врегулювати проблеми стосовно внутрішньо переміщених осіб, у 1992 році було прийнято Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців», на сьогодні діє редакція від 1999 року. Зазначений закон передбачає багато соціальних гарантій, а саме: «надання тимчасового місця проживання; безкоштовний проїзд і провіз майна до тимчасового місця проживання; медичне обслуговування та надання лікарських препаратів; першочергове розміщення в спеціальні соціальні установи інвалідів та людей похилого віку з числа внутрішньо переміщених осіб; отримання матеріальної допомоги» [54] тощо.

Центральний орган виконавчої влади, який здійснює та реалізовує політику щодо ВПО, є Державний комітет Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців [55].

Продовжуючи, відзначимо, що на думку експертів, основною проблемою стосовно ВПО у Азербайджані слід вважати відсутність будь-якої діяльності стосовно внутрішньо переміщених осіб у перші п'ять років під час військових дій, тобто, це все зводиться до того, що існуючі проблеми того часу в країні могли вирішуватись набагато ефективніше та швидше, однак керівництво вимушене було відкласти впровадження будь-яких кроків стосовно вирішення проблем та

направити усі свої сили на розробку воєнного плану щодо повернення анексованих територій.

Вже у 2004 році була прийнята Державна програма щодо покращення житлових умов і підвищення рівня зайнятості біженців та вимушених переселенців. Більш того, близько 200 нормативно-правових актів були спрямовані для її реалізації та виконання [54].

Отже, як висновок, слід зазначити, що керівництво Азербайджану досягло непоганих результатів у покращенні адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб, хоча і внутрішні переміщення, які відбувалися внаслідок анексії частини території набули вагомості масовості. Проблемні питання щодо ВПО були для керівництва в пріоритеті, а можливості їх розв'язання забезпечувалися економічним підйомом у зв'язку з продажу нафти.

4. Остання країна, яку ми розглянемо та враховуємо досвід – це Молдова. Починаючи з 1992 року та конфлікту у Придністров'ї, який призвів до виникнення хвилі біженців та ВПО, яких, за статистичними даними експертів налічувалося близько 130 тис., серед яких 80 % були корінними молдованами, 8 % росіянами, 7 % українцями. Загальна кількість молдован, що звернулися за статусом біженця в інші держави досягла 20 тис. осіб, частина з них емігрувала в Україну, Росію, Білорусію. У правобережній частині Молдови було зареєстровано 51 289 внутрішньо переміщених осіб (з них 28 746 дітей), значна частина – у Кишиневі [54].

Воєнний конфлікт посприяв організувати та невідкладно допомагати ВПО, у зв'язку з чим керівництво прийняло низку постанов. За основу було створено Республіканську комісію з координації дій щодо матеріального забезпечення біженців, видано положення щодо порядку надання допомоги особам, які були вимушені залишити місце постійного проживання на лівобережжі Дністра, напрями діяльності якої

були об'єднані в три складові: забезпечити житлом; сприяти у працевлаштуванні; надати матеріальну допомогу.

Також була передбачена тимчасова реєстрація біженців в місцях тимчасового перебування, надання одноразової матеріальної допомоги, виплата допомоги на харчування, допомоги у випадку безробіття, було передбачено компенсацію шкоди, заподіяної майну та встановлено п'ятирічний термін надання внутрішньо переміщеним особам постійного житла. До моменту виконання усіх задач, на органи місцевої влади було покладено обов'язок забезпечити всіх тимчасовим житлом.

З настанням 2005 року було прийнято Закон «Про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра», яким було передбачено: «створення у Придністров'ї після його демілітаризації та демократизації територіального утворення з особливим правовим статусом» [54].

В свою чергу, у 2011 році було утворено Урядову комісію з реінтеграції країни з ціллю координувати та забезпечити всіма установами Республіки Молдова єдину політику в зазначеній сфері, аналізу відповідних пропозицій щодо створення умов для реінтеграції придністровського регіону, моніторингу ситуації та координації діяльності з метою розв'язання проблем, які виникають.

Ось тут як досвід для України досить цікавим може слугувати процес реінтеграції, тобто запозичення досвіду щодо створення програми повернення анексованих територій та громадян, що там залишилися у зв'язку з політичним та соціально-економічним становищем [52, с. 126].

Наостанок відзначимо, що внутрішні переміщення та їх регулювання – це проблема, на яку міжнародна спільнота направляє всі можливі заходи для її вирішення та урегулювання. Ще з 1998 року Організацією Об'єднаних Націй було утверджено Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині держав, які ґрунтуються на тому,

що, незважаючи на чинне міжнародне право та норми щодо захисту прав людини, вони розповсюджуються в тому числі і на ВПО, однак в деяких питаннях їх не достатньо для того, щоб забезпечити належний захист. Так, означені принципи не є обов'язковими з правової точки зору, однак вони засновані на нормах міжнародного права та передбачають захист від неправомірного переміщення, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції і визначають конкретні гарантії, які мають діяти на всіх фазах процесу [54].

Отже, питання адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб безсумнівно повинне бути як пріоритет держави та містити в собі чіткий план дій не тільки на сьогоднішній день, але й і на подальші роки.

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, встановлено різні підходи до вирішення проблемних питань внутрішньо переміщених осіб. Органам публічної адміністрації не завадило б опрацювати та використати деякі технології управління щодо розв'язання проблем зазначеної категорії осіб.

ВИСНОВКИ

У дослідженні визначено теоретичні засади, які полягають в тому, щоб розглянути адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та обґрунтувати напрями щодо його вдосконалення, враховуючи зарубіжний досвід. На підставі одержаних результатів сформульовано такі узагальнення та висновки:

1. Історично встановлено, що поняття «внутрішньо переміщена особа» є досить близьким до поняття «біженці» та вони мають багато схожостей. Однак, на сьогоднішній день з наукової точки зору, принциповим питанням є їх розмежування.

На законодавчому рівні 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».

Зазначене трактування внутрішньо переміщеної особи є сучасним та цілком відповідає встановленим міжнародним стандартам, які закріплені у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення.

2. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні – це тимчасовий, спеціальний статус осіб, який визначається нормами, передбаченими адміністративним правом, які становлять комплексну систему прав, обов'язків і гарантій, що обумовлені обставинами їх вимушеного переміщення та відповідними потребами щодо яких, обсяг та особливості реалізації прав, обов'язків і гарантій

залежить від загального статусу особи, будь то особа громадянином України, особою без громадянства чи іноземцем.

Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи є її права, обов'язки та гарантії їх реалізації.

Було також встановлено, що законодавець трактує статус внутрішньо переміщених осіб не формально, а з погляду своєї концепції, забезпечуючи при цьому реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, що є такими фактично, однак ще не набули зазначеного статусу у порядку, встановленому законом. Таке розуміння цілком відповідає міжнародним трактуванням та підходам щодо змісту зазначеної категорії осіб.

3. Нормативно-правове регулювання, яке здійснюється через діяльність органів публічної адміністрації щодо реалізації належних внутрішньо переміщеним особам прав і свобод здійснюється на підставі:

- 1) Конституції України;
- 2) міжнародних нормативно-правових актів;
- 3) законів;
- 4) підзаконних нормативно-правових актів;
- 5) актів «м'якого права».

Специфічною особливістю правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в зазначеній сфері є те, що тут в більшій мірі надається перевага міжнародним та підзаконним нормативно-правовим актами (здебільшого Постановам Кабінету Міністрів України).

4. Систему органів, які забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні складає досить багато органів публічної адміністрації, у зв'язку з цим, їх необхідно класифікувати за двома групами:

– Кабмін, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які становлять групу в контексті публічно-управлінської діяльності зазначеної сфери;

– органи, що не належать до жодної гілки влади: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Служба безпеки України та інші органи, які становлять групу в контексті забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за певних обставин та умов.

5. Серед найбільш важливих проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні можна виділити наступні:

1) відсутність найвищого органу, який буде повністю координувати діяльність всіх органів публічної адміністрації, органів виконавчої влади для того, щоб реалізовувати політику у сфері забезпечення прав і свобод ВПО;

2) технічні та організаційні проблеми, які стосуються обліку та базових потреб ВПО;

3) катастрофічна нестача фінансових ресурсів та кадрового забезпечення щодо реалізації та захисту прав і свобод ВПО.

6. Питання адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб безсумнівно повинне бути як пріоритет держави та містити в собі чіткий план дій не тільки на сьогоднішній день, але й і на подальші роки.

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн, встановлено різні підходи до вирішення проблемних питань внутрішньо переміщених осіб. Органам публічної адміністрації не завадило б опрацювати та використати деякі технології управління щодо розв'язання проблем зазначеної категорії осіб. Також, не завадило б створити окреме координаційне відомство, політика якого була б зосереджена виключно на захисті прав та свобод громадян України, які залишились на анексованих територіях. При цьому, треба враховувати взаємодії з іншими відомствами для того, щоб координувати свою діяльність і як підсумок розробити налагоджену модель адміністративно-правового забезпечення статусу стосовно внутрішньо переміщених осіб.

Оскільки наша держава з таким досвідом зіштовхується вперше, то і практична ефективність законодавства не може бути високою. У зв'язку з цим, для оновлення законодавчого проектування та в цілому правової підтримки, Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй є ключовими в цьому плані та які в подальшому можуть бути частиною законодавства.

Загалом, зарубіжний досвід для України в зазначеній сфері є дуже своєчасним, актуальним та який нашим законодавцям необхідно враховувати для того, щоб на практиці ефективно здійснювати політику щодо захисту зазначеної категорії осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дзюбановський Ю. Еволюція концепції біженців. Міграція і толерантність в Україні: зб. статей / за ред. Ярослава Пилинського. Київ: Стилос, 2007. 183 с.
2. Статут міжнародної організації у справах біженців (1946 рік). Витяг / [Електронний ресурс]. URL: http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/1946%20Statute_3.pdf (дата звернення: 15.03.2020).
3. Introductory Note by the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons Mr. Francis M. Deng [Електронний ресурс]. URL: <http://www2.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Technical%20References/Internally%20Displaced%20Persons/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf> (дата звернення: 15.03.2020).
4. Stainsby Richard. UNHCR and individual refugee status determination [Електронний ресурс]. URL: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/statelessness/stainsby.pdf> (дата звернення: 15.03.2020).
5. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни». *Держава і право*. 2009. Вип. 45. С. 213–219.
6. Екологічні наслідки аварії на Чорнобильській АЕС та їх подолання / [Електронний ресурс]. Вена, 2008. URL: http://wwwpub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239r_web.pdf (дата звернення: 15.03.2020).
7. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України (Української РСР) від 28 лютого 1991 року № 796-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 16. Ст. 200.

8. 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 року № 315 / Кабінет Міністрів Української РСР. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 1989. № 315.

9. 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 року № 706 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 1992. № 706.

10. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 1. Ст. 1.

11. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, Para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/20, 2009.

12. Плугатар Т. Деякі аспекти адміністративно-правового статусу прав і свобод громадян. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 2 (14). С. 100–108.

13. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24 грудня 2015 року № 921-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 6. Ст. 58.

14. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 509.

15. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

16. Protecting the Internally Displaced Persons: Manual for Law and Policy Makers. Brookings-Bern Project on Internal Displacement. The Brookings Institution / [Електронний ресурс]. URL: <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf> (дата звернення: 15.03.2020).

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

18. Про міжнародні договори: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

19. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2015 року № 462-VIII / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 462-VIII.

20. Аналітична довідка про відступ Уряду України від окремих зобов'язань згідно з міжнародними угодами про права людини, стороною яких є Україна від 20 травня 2016 р. / Офіс Верховного Комісара ООН з прав людини, Моніторингова Місія ООН з прав людини в Україні. Київ, 2016. 12 с.

21. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб: Проєкт 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]. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697cbb> (дата звернення: 15.03.2020).

22. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: Закон України від 10 червня 2003 року № 802-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 30. Ст. 259.

23. Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин: Закон України від 9 грудня 1997 року № 703/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 14. Ст. 56.

24. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14 вересня 2006 року № 137-V / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 43. Ст. 418.

25. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.

26. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 5 березня 2015 року № 245-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 21. Ст. 140.

27. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

28. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

29. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20(21). Ст. 190.

30. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 20. Ст. 99.

31. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.

32. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.

33. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України № 123/2015 від 5 березня 2015 року / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 123/2015.

34. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 505.

35. 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 року № 1094 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 1094.

36. Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року

№ 595 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 595.

37. Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2014 року № 213 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 213.

38. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2014 року № 365 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 365.

39. Про затвердження форми Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2016 року № 1610 / Міністерство соціальної політики України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 1610.

40. Про затвердження Положення про комісію з питань розподілу коштів для надання грошової допомоги постраждалим чи внутрішньо переміщеним особам: Наказ Міністерства соціальної політики України від 12 лютого 2015 року № 140 / Міністерство соціальної політики України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 140.

41. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 442.

42. 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 450 /

Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 450.

43. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 360 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2014. № 360.

44. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 1052.

45. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР (останні зміни: 04.11.2018) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 20. Ст. 99.

46. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 38.

47. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: Наказ керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей від 14 квітня 2017 року № 222ог / Верховна Рада України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 222ог.

48. Аналіз проблем реалізації прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) / [Електронний ресурс]. URL: <http://vostok-sos.org/problem/> (дата звернення: 15.03.2020).

49. Кузьменко О.В. Проблеми організаційного забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Вісник академії правових наук України*. 2017. № 7. С. 77–82.

50. 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: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 689-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2016. № 689-р.

51. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 646 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2016. № 646.

52. Тищенко Н.І. Внутрішньо переміщені особи в Україні як проблема сьогодення. *Молодий вчений*. 2016. № 10(13). С. 124–128.

53. Офіційний сайт Міністерства Грузії у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення / [Електронний ресурс]. URL: www.mra.gov.ge/eng/static/55 (дата звернення: 15.03.2020).

54. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду [Електронний ресурс]. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=929> (дата звернення: 15.03.2020).

55. Офіційний сайт Державного комітету Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців / [Електронний ресурс]. URL: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/index.html> (дата звернення: 15.03.2020).