

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО**

На правах рукопису

КРАХМАЛЬОВА Катерина Олексіївна

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
КИСІЛЬ Людмила Євгенівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник

Київ – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб	
1.1 Поняття «внутрішньо переміщені особи» у юридичній науці, його історико-правовий генезис та еволюція у законодавстві України	12
1.2 Статус внутрішньо переміщених осіб як предмет адміністративно-правового забезпечення	28
1.3 Співвідношення загального і спеціального правових статусів внутрішньо переміщених осіб	56
Висновки до Розділу 1	80
РОЗДІЛ 2. Правове та організаційне забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та його вдосконалення	
2.1 Правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб	83
2.2 Інституційний механізм забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб	103
2.3 Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб та можливі шляхи їх вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду	134
Висновки до Розділу 2	164
ВИСНОВКИ	167
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	176
ДОДАТКИ	210

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасне вимушене переміщення осіб в Україні, спричинене окупацією Автономної Республіки Крим та дестабілізацією ситуації на сході України, є одним з найбільших викликів, що постали перед Україною з часів її незалежності.

Подолання негативних наслідків внутрішнього переміщення та забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб вбачається одним з першочергових завдань української держави. По-перше, це впливає із конституційного принципу позитивної відповідальності держави перед своїми громадянами і тими, хто постійно законно проживає на її території. По-друге, є важливим з точки зору міжнародно-правових зобов'язань та євроінтеграційних прагнень України. По-третє, внутрішньо переміщені особи знаходяться під юрисдикцією держави свого громадянства або постійного проживання, якою є Україна, і тому основний обов'язок забезпечення реалізації їх прав та свобод покладається на неї. При цьому правовий статус таких осіб визначається переважно нормами адміністративного права, які мають враховувати міжнародні зобов'язання держави, зокрема, у сфері прав людини, і є ефективними, якщо враховують позитивний досвід інших держав і рекомендації міжнародних організацій, що сприяють реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Характеризуючи стан наукового опрацювання проблеми, слід зазначити, що адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, як і правовий та адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб загалом, до недавнього часу не були предметом комплексних монографічних досліджень у вітчизняній науці адміністративного права. Проте, безперечно, базою для такого дослідження є праці як теоретиків права, так і вчених-адміністративістів, а також окремі напрацювання вчених-фахівців з науки міжнародного права, міграційного права, історичні та соціо-демографічні дослідження.

Зокрема, проблеми загального правового статусу особи піднімались у працях С. С. Алексєєва, М. В. Вітрука, А. М. Колодія, В. М. Корельського, Б. М. Лазарева, О. В. Малька, Г. В. Мальцева, Н. І. Матузова, А. Ю. Олійника, Н. М. Оніщенко, А. В. Панчишина, В. А. Патюлина, М. П. Рабіновича, В. М. Селіванова, О. Ф. Скакун, М. С. Строговича, О. В. Сурілова та ін. Адміністративно-правовий статус особи досліджувався такими вченими, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, М. А. Бояринцева, І. П. Голосніченко, П. В. Діхтієвський, Ю. М. Дьомін, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Л. Є. Кисіль, Л. В. Коваль, А. Т. Комзюк, Є. Б. Кубко, Д. М. Лук'янець, В. М. Манохін, В. Ф. Опришко, І. М. Пахомов, Г. І. Петров, А. О. Селіванов, В. С. Стефанюк, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, В. В. Цветков, Ю. С. Шемчушенко та ін.

Важливе значення для роботи також становить доробок учених, які досліджували проблеми правового і адміністративно-правового забезпечення статусу особи, серед яких В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, К. Г. Волинка, В. А. Головка, А. І. Денисов, О. М. Дручек, Р. В. Ігонін, І. О. Ієрусалімова, Є. Є. Колесников, В. К. Колпаков, І. О. Ковлер, Д. М. Негреша, В. І. Олефір, А. О. Селіванов, К. В. Степаненко, С. Г. Стеценко, Б. А. Стародубський, Г. С. Тимчик, Ю. А. Юдін та багато ін.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні документи, закони та постанови Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, акти інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, рішення Конституційного Суду України, рішення судів загальної юрисдикції, рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються забезпечення адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, законодавство зарубіжних держав в частині адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб.

Крім того, враховуючи як науковий, так і прикладний характер вирішуваних задач і динамічність предмету дослідження, були також використані матеріали науково-публіцистичного та аналітичного характеру.

Емпіричну базу дослідження складають статистичні матеріали, інформаційні повідомлення, звіти національних громадських та міжнародних організацій.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до планової теми відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Проблеми адміністративно-правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з громадянами в Україні» (номер державної реєстрації 0113U007856).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є поглиблення теоретичних засад адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні та обґрунтування наукових висновків і пропозицій щодо його вдосконалення з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети сформульовано такі *задачі* дослідження:

- охарактеризувати становлення і розвиток поняття «внутрішньо переміщені особи» у юридичній науці та його еволюцію в законодавстві України;
- визначити поняття, ознаки та зміст правового статусу внутрішньо переміщених осіб як предмету адміністративно-правового забезпечення;
- з'ясувати співвідношення загального і спеціального правових статусів внутрішньо переміщених осіб;
- охарактеризувати правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в сучасних умовах та визначити шляхи його вдосконалення;
- розглянути повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб і запропонувати напрями вдосконалення їх реалізації;

- з'ясувати проблеми адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та запропонувати можливі шляхи їх організаційного та правового вирішення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Методи дослідження. Для забезпечення об'єктивності, всебічності і повноти дослідження, а також для отримання науково обґрунтованих і достовірних результатів у дисертаційній роботі використано сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, діалектичний метод дав змогу визначити сутність поняття внутрішньо переміщеної особи, зміст, поняття та ознаки адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, з'ясувати співвідношення їх загального та спеціального статусів (підрозділи 1.1–1.3). Історико-правовий метод застосовувався для дослідження виникнення і розвитку поняття «внутрішньо переміщені особи» у юридичній науці, статусу внутрішньо переміщених осіб, інституційного механізму реалізації їх прав і свобод в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2). Системний аналіз дав можливість дослідити адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб органами публічної адміністрації як єдиного цілого із узгодженим функціонуванням усіх складових (підрозділ 2.2). Структурний метод використовувався для визначення впливу структури органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або їх підрозділів на ефективність адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб (підрозділи 2.1, 2.2). Функціональний метод дозволив дослідити повноваження органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, як засобу здійснення їх функцій і завдань в означеній сфері (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Метод документального аналізу та порівняльно-правовий метод застосовувались під час

вирішення всіх задач дослідження (розділи 1 та 2). Метод узагальнення використано для формулювання прикінцевих положень проведеного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці адміністративного права досліджень теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. Серед результатів дослідження ознаками новизни характеризуються наступні положення:

уперше:

- на основі системного підходу сформовано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні» як спеціального, тимчасового правового статусу осіб, визначеного нормами адміністративного права, що складається з системи додаткових прав, обов'язків і гарантій, обумовлених обставинами їх вимушеного внутрішнього переміщення та потребами, де обсяг і особливості реалізації таких прав, обов'язків і гарантій залежать від того, чи є особа громадянином, іноземцем чи апатридом;

- розкрито сутність основних ознак адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб (тимчасовість, спеціальні права та обов'язки внутрішньо переміщених осіб, їх залежність від загального правового статусу);

- охарактеризовано співвідношення загального і спеціального правових статусів внутрішньо переміщених осіб через призму філософських категорій загального і спеціального;

- запропоновано авторське визначення адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб як регламентованої нормативними актами діяльності органів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію правового статусу внутрішньо переміщених осіб;

- встановлено, що особливостями правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є наступні: здійснюється переважно на рівні

підзаконних нормативно-правових актів; застосування міжнародних договорів у цій сфері, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, відбувається з врахуванням відступів від них; важливою є роль інших інструментів міжнародного права, які не є міжнародними договорами;

- охарактеризовано систему органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні та запропоновано шляхи запобігання дублюванню функцій і покращення координації між ними, зокрема, шляхом визначення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб як єдиного головного органу в системі центральних органів виконавчої влади щодо внутрішньо переміщених осіб;

- обґрунтовано доцільність вдосконалення існуючого проекту Закону України № 2528а від 26 серпня 2015 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб)» щодо запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за порушення ними прав і свобод внутрішньо переміщених осіб або застосування дисциплінарної відповідальності до державних службовців за невиконання чи неналежне виконання ними посадових обов'язків щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на підставі п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу»;

- розроблено пропозиції змін до законів України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», а також до деяких підзаконних нормативно-правових актів в частині адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб;

- запропоновано застосування єдиного, визначеного Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII поняття «внутрішньо переміщеної особи» у нормативно-

правових актах, що стосуються реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

удосконалено:

- критерії розмежування понять «біженець» і «внутрішньо переміщена особа»;

- теоретичні положення щодо гарантії заборони дискримінації за ознакою належності до внутрішньо переміщених осіб, що містяться у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та деталізовані у підзаконних актах, з метою приведення їх у відповідність до діючих у цій сфері міжнародних стандартів і оновленого законодавства України;

набули подальшого розвитку:

- положення щодо історико-правового генезису поняття «внутрішньо переміщена особа»;

- критерії розмежування понять «внутрішньо переміщені особи», «переміщені за кордон особи», «вимушені переселенці», «зовнішньо переміщені особи»;

- положення про використання позитивного досвіду зарубіжних країн щодо адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення дисертації можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – в подальших наукових дослідженнях загальних та спеціальних питань, пов'язаних із адміністративно-правовим забезпеченням статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, під час написання підручників, навчальних посібників, довідкової й методичної літератури, монографій з цих питань;

- у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін адміністративно-правової спрямованості;

- у правотворчій діяльності, спрямованій на вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб;

- у правозастосовній сфері – у практичній діяльності органів публічної адміністрації;
- у правовиховній роботі – для підвищення рівня правосвідомості та правової культури суспільства, виховання поваги до права і закону.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Усі теоретичні положення і висновки, які викладені у дисертації і визначають наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, розроблені автором особисто. Наукові статті здобувача у фахових виданнях є одноосібними.

Апробація результатів дисертації. Основні положення, теоретичні та практичні висновки дисертації були обговорені та схвалені на засіданні відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України. Результати дослідження були представлені на: Міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 18–19 вересня 2015 р.; тези опубліковано); Круглому столі у Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України «Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні» (м. Київ, 24 вересня 2015 р.; тези опубліковано); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правової системи України» (м. Київ, 26 листопада 2015 р.; тези опубліковано); П'ятій Всеукраїнській науковій конференції «Актуальні проблеми міжнародного захисту прав людини: захист прав людини в умовах збройного конфлікту» (м. Київ, 26 січня 2016 р.); Круглому столі «Захист та відновлення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: міжнародні стандарти та національний досвід» (м. Київ, 25 лютого 2016 р.); 16-й Конференції-бієннале Міжнародної асоціації вивчення примусової міграції (м. Познань, 12–15 липня 2016 р.); Міжнародній науковій конференції «Політико-правові доктрини в теоретичному і практичному аспекті відповідно до викликів сучасності» (м. Зелена Гура, 19–21 вересня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи відображені у 9 публікаціях, у тому числі, в 6 наукових статтях, 5 з яких опубліковані в наукових виданнях, що визнані в Україні як фахові з юридичних наук (3 з них внесено до міжнародних наукометричних баз даних), 1 стаття – у зарубіжному періодичному науковому виданні з юридичних наук, а також у 3 тезах доповідей за результатами міжнародних наукової і науково-практичних конференцій та круглих столів українською та польською мовами.

Структура та обсяг дисертації відповідають меті та задачам дослідження. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які об'єднують шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку із схемою органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Загальний обсяг дисертації складає 210 сторінок, з них 175 сторінок – основний текст, 34 сторінки – список використаних джерел (227 найменувань) і додатки – 1 сторінка.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

1.1 Поняття «внутрішньо переміщені особи» у юридичній науці, його історико-правовий генезис та еволюція у законодавстві України

Визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб» як у науці адміністративного права, так і у вітчизняному законодавстві є важливим принаймні з двох причин. По-перше, від правильності його формулювання залежить коло осіб, яким будуть надані додаткові права і забезпечені гарантії, обумовлені особливостями їх потреб та обставинами переміщення, а також покладені додаткові обов'язки, у тому числі з метою недопущення зловживання правом. А по-друге, міжнародно-правові зобов'язання України вимагають, щоб національне законодавство, у тому числі стосовно визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб», відповідало міжнародним стандартам у цій сфері.

З метою з'ясування поняття «внутрішньо переміщені особи» ми розглянемо його історико-правовий генезис, проаналізуємо співвідношення понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи», охарактеризуємо стан наукових досліджень у цій сфері, простежимо еволюцію поняття «внутрішньо переміщені особи» у законодавстві України.

Історично склалось так, що поняття «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» сформувались у галузі міжнародного права, а потім були запозичені національним, зокрема, адміністративним правом. Означені поняття є міжнародно-правовими термінами, оскільки, по-перше, виникли і удосконалювалися завдяки ряду нормативно-правових актів, що були прийняті на міжнародному рівні [21, с. 84], і лише пізніше були впроваджені в національні правові системи з метою виконання міжнародних зобов'язань держав; по-друге,

функціонування системи захисту таких осіб неможливе або ускладнене без координації зусиль всієї міжнародної спільноти.

Перші міжнародно-правові спроби правового врегулювання поняття «біженці» та їхнього статусу були реакцією міжнародної спільноти і Ліги Націй, зокрема, на конкретні випадки масових переселень: росіян після приходу до влади у Росії у 1917 році більшовиків; вірменів, що рятувались від геноциду; а також населення, яке втікало з націонал-соціалістичної Німеччини у 1930-х роках. На цьому етапі формування концепції біженців ще не існувало відокремлення понять «біженець» та «внутрішньо переміщена особа», та і самі визначення були дещо звуженими, сформульованими для відповіді на конкретні політико-правові проблеми того часу.

Наступним поштовхом до розвитку означених вище концепцій стала Друга світова війна з її масовим переміщенням населення. Після її закінчення у 1946 році в рамках Організації Об'єднаних Націй була створена Міжнародна організація у справах біженців (МОСБ ООН). Статут цієї організації уже розрізняв поняття «біженець» та «переміщена особа» як окремі (у Частині Першій, Розділах «А» і «В» Статуту, відповідно). Проте «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») [190]. Тобто, під «переміщеною особою» мались на увазі лише зовнішньо переміщені особи, поняття було близьким до поняття «біженець», передбачало якнайшвидшу репатріацію означених осіб після зникнення причин, що змусили їх переміститись.

У 1950-х і 1960-х роках у міжнародному праві закладаються основні інституційні і інструментальні підвалини захисту прав «біженців», вдосконалюється і саме поняття. Так, у 1951 році в Організації Об'єднаних Націй створено Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, 28 липня 1951 року у Женеві приймається Конвенція про статус біженців, а у 1967 році –

Протокол про статус біженців [21, с. 90]. Окрім цих міжнародних актів універсального значення, у 1969 році приймається також регіональна Конвенція про біженців в Африці Організації африканської єдності [189, с. 34].

У 1972 році на початку програми допомоги Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, а потім і його мандат були розширені з метою забезпечення цією допомогою не лише біженців, але і внутрішньо переміщених осіб [60, с. 26]. І лише у 1992 році за вимогою Комісії з прав людини Організації Об'єднаних Націй був призначений Представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб [60, с. 26], символізуючи те, що внутрішньо переміщені особи інституційно отримали окремий статус у міжнародному праві. Саме в рамках мандату, наданого Представнику Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб п. Францису Денгу Комісією з прав людини Організації Об'єднаних Націй, і підтвердженого пізніше як резолюціями самої Комісії, так і Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй [212], у 1992 році починається розробка першого правового документу для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб - Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, в яких закріплюється визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» на міжнародному рівні.

І хоча поняття біженця і внутрішньо переміщеної особи дійсно мають багато спільних рис, між ними існує також ряд достатньо принципових відмінностей правового, а також політичного характеру. Розуміння цих відмінностей є істотним в контексті формування як загальноукраїнської, так і європейської міграційної політики та забезпечення належного адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Як нами вже зазначалось, концепції «біженців» та «внутрішньо переміщених осіб» мають спільне коріння у міжнародному публічному праві. Обидва ці феномени, внутрішнє переміщення і біженство, існували з найдавніших часів, від найпершої війни чи катастрофи, рятуючись від яких, населення було змушене покидати свої постійні місця проживання. І оскільки як біженці, так і переміщені особи потребували міжнародної допомоги, спочатку ці дві категорії

осіб не розмежовувались з правової точки зору. Спільними для внутрішньо переміщених осіб та біженців також можуть бути не лише міжнародні структури, які надають їм допомогу і характер потреб таких осіб, а також обставини, що зумовили їх переміщення. Розповсюдженим є і явище «перетікання» внутрішньої міграції через кордони держави, коли внутрішньо переміщені особи, які не отримали належного правового захисту у державі свого громадянства чи постійного проживання, перетинають кордон і звертаються до уповноважених державних органів для отримання статусу біженця в інших країнах.

Разом з тим, можна виділити наступні критерії розмежування поняття біженців і внутрішньо переміщених осіб.

Першим і найбільш значущим критерієм розмежування є місце перебування внутрішньо переміщених осіб і біженців, та країни, які мають надавати їм захист. Біженці знаходяться поза країною свого громадянства або минулого постійного проживання, тоді як внутрішньо переміщені особи – всередині неї. Таким чином, їх захист базується на територіальному суверенітеті різних держав: щодо біженців – це іноземна держава, до якої вони звертаються і яка надає такий статус, щодо внутрішньо переміщених осіб – держава їх громадянства чи постійного, на законних підставах проживання, і, оскільки суверенітет держави також означає її відповідальність за осіб на її території, первинна відповідальність (у її позитивному аспекті) щодо захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб покладається саме на цю, «рідну» державу.

Саме тому, «змішування» понять внутрішньо переміщених осіб і біженців, що досить часто має місце у науково-популярних публікаціях і виступах, небезпечно насамперед тим, що воно зміщує тягар основного обов'язку забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на іншу державу.

Прикладом такого «змішування» понять біженців та внутрішньо переміщених осіб є Постанова уряду Республіки Молдова № 172 від 17 березня 1992 року, де зазначались заходи, які уряд Молдови здійснював для допомоги «біженцям, що вимушено покинули постійне місце проживання, з лівобережних районів Дністра Республіки Молдова» [57]. Аналіз означеної постанови

переконає, що у ній йде мова не про біженців, а про внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони перемістились з одного району Молдови до іншого. Попри такий недолік юридичної техніки (що був виправлений лише у 2004 році) [48, с. 22], внутрішньо переміщені особи отримували від Республіки Молдова необхідні допомогу та захист. Проте у країнах і ситуаціях, де заміна поняття «внутрішньо переміщені особи» на «біженці» відбувалася б свідомо, це могло б бути інтерпретовано як ознака того, що держава не розглядає території, з яких такі особи перемістились, як належні їй.

Другим критерієм розмежування є коло суб'єктів, уповноважених на надання статусу внутрішньо переміщеної особи та статусу біженця відповідно, а також порядок його надання. У випадку з внутрішньо переміщеними особами такий статус може надаватись їм лише органами публічної адміністрації держави їх громадянства чи постійного, на законних підставах проживання, яка одночасно є і державою їх перебування. Порядок надання їм такого статусу є завжди національним. У випадку ж з біженцями можуть бути три варіанти суб'єктів, уповноважених на надання їм такого статусу: органи публічної адміністрації держави їх перебування (яка не є державою громадянства і не є державою постійного проживання біженців), Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, або змішаний варіант (і держава перебування, і Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців разом) [220]. Пріоритетним вважається перший варіант, коли статус біженця надається державою, до якої вони прибули і до якої звернулись за наданням такого статусу, якщо ця країна ратифікувала Конвенцію про біженців 1951 року та Протокол 1967 року до неї і запровадила відповідний національний порядок. Якщо держава не є стороною міжнародних договорів щодо біженців, або ще не імплементувала відповідний національний порядок, не в змозі чи не бажає цього зробити, до визначення можливості надання статусу біженця заявникам на її території долучається Управління Верховного комісара ООН у справах біженців [220; 224]. Порядок, який буде застосовуватись цим Управлінням, залежатиме від того, чи можливість надання статусу біженця розглядатиметься

щодо групи (якщо відбувся рух великої кількості людей або обставини мали по суті однаковий вплив на велику групу населення), або ж щодо кожної конкретної особи (у цьому разі застосовуватиметься так зване «RSD» – refugee status determination, які розробляє і впроваджує кожен з офісів Управління Верховного комісара ООН з питань біженців відповідно до гармонізованих міжнародних процедурних стандартів Організації Об'єднаних Націй у цій сфері) [223].

Третім критерієм є галузі права, які переважно регулюють правовий статус внутрішньо переміщених осіб та біженців. Так, правовий статус біженців регулюється переважно нормами міжнародного публічного права, тоді як правовий статус внутрішньо переміщених осіб регулюється здебільшого нормами національного, переважно адміністративного, права. Разом з тим, є декілька міжнародно-правових документів, які слугують орієнтирами для національних урядів у питаннях врегулювання статусу внутрішньо переміщених осіб. Водночас більшість держав також має національне законодавство, що регулює статус біженців у них.

Четвертим критерієм розмежування внутрішньо переміщених осіб і біженців є характер правових документів, що містять норми щодо захисту внутрішньо переміщених осіб та біженців. Більшість правових норм із захисту біженців на міжнародному рівні міститься у обов'язкових міжнародних договорах, актах так званого «твердого права»: Конвенція про статус біженців (так само znana як Конвенція про біженців 1951 року) та Протокол до неї 1967 року [205]; регіональна Конвенція щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці 1969 року [217] та інші.

Контрастуючи з цим, міжнародні документи, які присвячені правовому статусу внутрішньо переміщених осіб, належать до актів так званого «м'якого права»: Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішнього переміщення [226], Принципи щодо повернення житла і майна біженцям і внутрішньо переміщеним особам (також знані як «Принципи Пінейро») [40], рекомендації та резолюції з питань внутрішньо переміщених осіб органів Ради Європи, тощо. Двома винятками тут є Конвенція Африканського союзу про

захист осіб, переміщених всередині країни, та про надання їм допомоги в Африці («Кампальська конвенція») [201], що вступила в силу 06 грудня 2012 року, та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, більш відома як Європейська Конвенція з прав людини [41]. Європейська Конвенція з прав людини, текст якої не містить норм, адресованих безпосередньо внутрішньо переміщеним особам, як і самого цього терміну, тим не менш, підлягає застосуванню саме щодо внутрішньо переміщених осіб на підставі Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи Rec (2006) 6, адресованої державам – членам Ради Європи [206], однією з яких є Україна. Саме на відмінність у характері міжнародних документів, якими регулюється статус біженців і внутрішньо переміщених осіб як один із суттєвих критеріїв їх розрізнення (так само як критерій відмінності держав, що мають забезпечувати реалізацію їх прав та свобод) звертає увагу і Пояснювальний меморандум до зазначеної Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006) 6, окрім згадки щодо застосовності до внутрішньо переміщених осіб статей 2, 3, 5, 8, статті 1 Протоколу 1, статті 2 Протоколу 4 Європейської конвенції з прав людини, зазначаючи, що «є важлива різниця у міжнародному праві між “біженцями”, які втратили захист власної держави і чий статус регулюється міжнародними юридично обов’язковими документами.., і “внутрішньо переміщеними особами”, щодо яких у міжнародному праві немає спеціальних юридично обов’язкових договорів» [209] (крім винятків, зазначених нами). Крім того, як нами вже зазначалось, важливе значення у регулюванні як поняття, так і статусу внутрішньо переміщених осіб мають норми національного адміністративного права.

П’ятим критерієм є відмінність причин, що змусили біженців та внутрішньо переміщених осіб мігрувати. Проведений нами аналіз визначення поняття «біженець» (відповідно до статті 1 Конвенції про біженців 1951 року) та поняття «внутрішньо переміщеної особи» (відповідно до пункту 2 Преамбули Керівних принципів Організації Об’єднаних Націй з питань внутрішнього переміщення) дозволяє зробити висновок про те, що причиною міграції біженців є «добре обґрунтований страх переслідування через расу, релігію, національність,

приналежність до певної соціальної групи чи політичні погляди» (стаття 1 Конвенції) [205]. Натомість у випадку з внутрішньо переміщеними особами причини, що зумовлюють вимушене чи примусове внутрішнє переміщення, є більш загальними і переважно стосуються груп чи маси людей, які переміщуються «зокрема, в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушення прав людини або природних чи спричинених людиною катастроф» (пункт 2, Вступ) [226].

I, нарешті, останній критерій полягає у характері міграції біженців і внутрішньо переміщених осіб. Так, якщо ми говоримо про біженців, їх міграція завжди вимушена. Водночас внутрішньо переміщені особи можуть бути як вимушеними, так і примусовими мігрантами: вимушеними, якщо їх до цього змушують негативні обставини всередині країни, і примусовими – якщо внутрішнє переміщення здійснюється із застосуванням сили державного примусу. В цьому контексті, ми можемо говорити про сучасне внутрішнє переміщення в Україні лише як про вимушене.

Торкаючись питання про еволюцію поняття «внутрішньо переміщеної особи» у законодавстві України, зазначимо, що ряд авторів справедливо зазначає про те, що поточне вимушене внутрішнє переміщення, викликане російською окупацією Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей, не є першим в історії сучасної України [37, с. 218, 219; 15, с. 48]. Так, вибух і пожежа на Чорнобильській атомній електростанції 1986 року призвели до евакуації близько 100 000 осіб протягом 1986 року, і необхідність відселення ще коло 200 000 осіб з трьох країн після цього (Передмова) [200]. Проте, якщо ми проаналізуємо законодавство, що регулює правовий статус таких де-факто внутрішньо переміщених після Чорнобильської катастрофи осіб, зокрема, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [164] та підзаконні нормативно-правові акти [155; 111], то побачимо, що нормативного закріплення поняття «внутрішньо переміщених осіб» у ньому немає. Так само, як немає його і у нормативно-правових актах щодо катастрофічного паводку у липні 2008 року [135], який

охопив шість областей України і так само зумовив внутрішнє вимушене переміщення людей із постраждалих регіонів.

Поняття «внутрішньо переміщеної особи» було вперше нормативно закріплене лише Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року, чинного від 22 листопада 2014 року (абзац 1 частини 1 статті 1) [122], причому навіть за такий короткий час існування цього закону воно зазнавало змін.

У трьох перших редакціях цього Закону, які застосовувались від 22 листопада 2014 року до 12 січня 2016 року, внутрішньо переміщена особа визначалась як «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».

Порівнюючи означене визначення, сформульоване національним законодавцем у профільному Законі, та визначення внутрішньо переміщеної особи, що містять міжнародні документи (зокрема, Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішнього переміщення, Принцип 2 [226]), можна виокремити ряд розбіжностей між ними.

Так, визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи», яке діяло до 12 січня 2016 року, потенційно дозволяло набути такий статус лише 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. Таке обмеження, яке, до речі, існувало і щодо допомоги постраждалим від наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції – вона надавалась лише громадянам [164] – не відповідало ані положенням частини 1 статті 26 Конституції України [43], ані Конвенції Міжнародної організації праці про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення від 28 червня 1962 року, чинної для Української

Радянської Соціалістичної Республіки з 25 квітня 1964 року [42], ані Керівним принципам Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення [226; 15, с. 49].

Тому законодавцем 13 січня 2016 року до кола внутрішньо переміщених осіб були включені і іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, привівши визначення внутрішньо переміщеної особи у відповідність до міжнародних стандартів у цьому аспекті.

Решта відмінностей, які відрізняють поточне національне визначення внутрішньо переміщеної особи від міжнародного, яке міститься у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, не настільки суттєві. По-перше, Керівні принципи передбачають можливість надання статусу внутрішньо переміщених особам і групам осіб – тоді як в Україні цей статус лишається індивідуальним, що, з одного боку, можливо, уповільнює і ускладнює процес юридичного отримання такого статусу, але, з іншого – дозволяє державним органам краще контролювати процедуру набуття статусу внутрішньо переміщеної особи з метою запобігання можливим зловживанням. По-друге, в національному визначенні міститься додаткова причина, рятуючись від якої особа може набути статус внутрішньо переміщеної – тимчасова окупація, що є особливістю української поточної ситуації. Крім того, вітчизняний підхід має вичерпний перелік причин, що зумовлюють внутрішнє переміщення, тоді як міжнародне – відкритий перелік, оскільки містить слово «зокрема», що означає можливість його розширення за рахунок інших причин у майбутньому [216, с. 11]. І останнє – у міжнародному визначенні прямо закріплена ознака неперетину державного кордону внутрішньо переміщеними особами. У національному ж визначенні вона прямо не закріплена, але цю ознаку і так можна вивести з положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII при їх комплексній інтерпретації.

Торкаючись питання стану наукових досліджень, потрібно зазначити, що, за винятком досліджень історико-правового характеру, тематиці саме поняття внутрішньо переміщених осіб наразі присвячені лише поодинокі наукові публікації і цей напрям вітчизняної юридичної науки ще знаходиться на стадії розвитку.

Проаналізувавши наявні публікації, можна відмітити два підходи. По-перше, переважна більшість авторів, спираючись на визначення, наведене у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення (Є. В. Микитенко [49], О. І. Котляр [45], Г. С. Тимчик [187], І. Г. Козинець та Л. В. Шестак [36; 37], О. А. Малиновська [48]), а по-друге, характеризують поняття внутрішньо переміщених осіб, співвідносячи їх з подібними поняттями – переважно, поняттям «біженців», а також поняттями «переміщені за кордон особи» або «зовнішньо переміщені особи» (що застосовується щодо осіб, які через ситуацію в країні їх походження не підпадають під визначення «біженців» Конвенції про статус біженців 1951 року, але знаходяться в ситуації, подібній до біженців) та «вимушені переселенці» (щодо громадян, які постійно проживали на території іншої держави, через небезпеку переслідувань та інших обставин були вимушені залишити своє постійне місце проживання і повернутися до країни своєї громадянської належності) (Г. С. Тимчик [187], Є. С. Герасименко [13]).

У більшості джерел поняття «внутрішньо переміщені особи» відокремлюється від суміжних понять, але, наприклад, у статті С. Б. Цебенко цей термін вживається як тотожний поняттю «вимушені переселенці» [197, с. 68, 70]. Вважаємо такий підхід недостатньо виваженим, оскільки, як справедливо зазначає Є. С. Герасименко, «вимушені переселенці» є терміном, закріпленим у статті 2 Угоди про допомогу біженцям і вимушеним переселенцям 1993 року, укладеної в рамках Співдружності Незалежних Держав, де «вимушеним переселенцем визнається особа, яка, не будучи громадянином Сторони, що надала притулок, була змушена залишити місце свого постійного проживання на території іншої Сторони внаслідок здійсненого щодо неї або членів її сім'ї насильства чи переслідування в інших формах або реальної небезпеки зазнати переслідувань за

ознакою расової належності, віросповідання, мови, політичних переконань, а також належності до певної соціальної групи, у зв'язку зі збройними та міжнаціональними конфліктами» [13]. Тобто, поняття «вимушеного переселенця» має конкретне нормативне визначення, і не є синонімічним до поняття «внутрішньо переміщеної особи».

Спостерігається і тенденція до звуження поняття «внутрішньо переміщеної особи» лише до громадян, що можемо зустріти у працях О. І. Котляр [45, с. 435], О. А. Малиновської [48, с. 29], І. Г. Козинець та Л. В. Шестак [36, с. 259]. З такою позицією складно погодитись з наступних міркувань. Хоча первісне нормативне формулювання поняття «внутрішньо переміщених осіб» у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» дійсно включало лише громадян, про що ми вже писали вище, вже на етапі розробки проекту цього закону уряд України звернувся з проханням до Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи оцінити і підготувати висновок щодо проекту, і отримав пропозицію покращення цього положення [12, с. 2, 4]. Спираючись на Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, а також ряд інших міжнародних документів, Генеральний директорат зазначив, що «...статус внутрішньо переміщених осіб повинен залежати не від **громадянства**, а від законного проживання осіб на території України», а тому «...це визначення повинно включати **іноземців та осіб без громадянства**, які також потребують захисту і які проживали на території України» [12, с. 4], і саме такі зміни були внесені до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішніх осіб» згодом (виділено Генеральним директоратом).

При цьому проаналізовані нами наукові статті переважно обмежуються констатацією визначень і здебільшого не містять наукової полеміки щодо існуючого визначення внутрішньо переміщеної особи. Але цю прогалину дещо заповнюють міжнародні публікації. Зокрема, особливої уваги заслуговують статті Ерін Муні, старшого радника Представника Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй з прав людини внутрішньо переміщених осіб, яка вводить нас в

контекст міжнародних дискусій щодо внутрішнього переміщення і є корисною задля кращого розуміння поняття «внутрішньо переміщених осіб» [216]. Нагадаємо, що відповідно до чинного українського законодавства «внутрішньо переміщена особа» – це «...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» [121]. Формулювання «у результаті або з метою уникнення негативних наслідків», яке було запозичено вітчизняним законодавцем з міжнародного визначення поняття, в контексті міжнародних дискусій тлумачиться наступним чином: негативні наслідки, що зумовили внутрішнє переміщення можуть бути як реальні, так і очікувані, які ще не настали [216, с. 11]. А вираз «...яку змусили залишити або покинути...» насправді не є тавтологічним, і в оригінальному міжнародному визначенні був включений для того, щоб позначити і примусове, і вимушене переміщення («have been forced or obliged to flee») [216, с. 11]. Тому враховуючи той факт, що поточне внутрішнє переміщення в Україні є лише вимушеним, але не примусовим, його імплементація у вітчизняне законодавство була не зовсім доречною.

При цьому вживання терміну «внутрішньо переміщена особа» українським законодавцем є непослідовним, і поруч із цим, визначеним у Законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», терміном, у інших законах та підзаконних нормативно-правових актах функціонують ще одинадцять подібних понять, які за змістом можна умовно об'єднати у такі три групи:

1) «примусово переміщені особи» (у пункті 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [123]);

2) - «громадяни [України], які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» (у Розпорядженні

Кабінету Міністрів України № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» [64]);

- «громадяни, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції» (у Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 382-р «Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим проживанням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції» [120] та Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 1068-р «Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції» [126]). Різниця цього терміну від попереднього у тому, що зазначені у ньому громадяни також можуть бути і громадянами інших країн – не лише України;

- «особа, яка переміщується з тимчасово окупованої території України **або** району проведення антитерористичної операції» (у Постановах Кабінету Міністрів України № 34 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 та від 01 жовтня 2014 року № 509» [105] та № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції» [20]);

- «особа, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району(ів) проведення антитерористичної операції та (чи) населених(ого) пунктів(у), розташованих(ого) на лінії зіткнення» (у Постановах Кабінету Міністрів України № 264 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509» [107] та № 428 «Про внесення змін до пункту 7 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району проведення антитерористичної операції чи населеного пункту, розташованого на лінії зіткнення» [109]);

3) – «громадяни України, які переселилися з тимчасово окупованої території» (у Постанові Кабінет Міністрів України № 450 «Деякі питання надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї» [19]);

- «громадяни України, які... переселилися з тимчасово окупованої території», «громадяни України, які переселилися з тимчасово окупованої території **чи** районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України» (тут і нижче виділено мною, з метою підкреслення різниць між наведеними термінами. – *К. К.*), «зареєстровані безробітні, які переселилися з районів проведення антитерористичної операції», «безробітні, які переселилися з тимчасово окупованої території» (у Постанові Кабінету Міністрів України № 403 «Про внесення змін до Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу» [106]);

- «громадяни України, які переселилися з тимчасово окупованої території України **та** районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України (переселені громадяни)» (у Постанові Кабінету Міністрів України № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» [132]);

- «особи, які... переселилися з тимчасово окупованої території, району проведення антитерористичної операції або зони надзвичайної ситуації» (щодо застрахованих осіб у Постанові Кабінет Міністрів України № 531 «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [153]);

- «особа (отримувач реабілітаційних послуг), яка переселилася з тимчасово окупованої території чи районів проведення антитерористичної операції» (у Постанові Кабінет Міністрів України № 306 «Про внесення змін до порядків,

затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 80 і від 05 квітня 2012 року № 321» [104]);

- «сім'ї, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» (у Постанові Кабінет Міністрів України № 213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» [125]).

Спроба уніфікації термінології і введення терміну «внутрішньо переміщені особи» до ряду нормативно-правових актів вже здійснювалась Постановою Кабінету Міністрів України № 636 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 26 серпня 2015 року [101], яка, проте, не охопила нормативно-правові акти, зазначені вище. З цього приводу може бути, принаймні, два пояснення: або це аспект державної політики, відповідно до якого певна допомога надається всім де-факто внутрішньо переміщеним особам, навіть до юридичного закріплення їх статусу, або ж це недолік юридичної техніки.

У останньому випадку, пропонуємо внести зміни до перелічених нормативно-правових актів, замінивши різноманіття означених вище термінів на «внутрішньо переміщені особи» з метою уніфікації термінології, а також приведення цих актів у відповідність з Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і запобіганню створенню додаткових перешкод при реалізації цими особами своїх прав та свобод.

Саме тому вироблення чітких наукових критеріїв розмежування поняття «внутрішньо переміщені особи» від суміжних понять і його уніфіковане вживання у науковій літературі є важливим, оскільки невирішені теоретичні питання можуть призводити до проблем у правотворчій і правозастосовчій діяльності, і навпаки – наявність таких чітких критеріїв і термінології сприятиме вірному розумінню і застосуванню цього поняття на практиці.

Отже, незважаючи на те, що поняття «внутрішньо переміщених осіб» історично походить від поняття «біженців» і вони мають ряд спільних характеристик, на сьогодні принциповим є їх розмежування у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці. Порівняльний аналіз визначень «внутрішньо

переміщених осіб» у чинній редакції Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення як міжнародному стандарті з цього питання свідчить, що вони, за винятком ряду невеликих відмінностей, переважно співпадають. Разом з тим, поряд із нормативно визначеним поняттям «внутрішньо переміщена особа» у законодавстві України одночасно функціонує ряд синонімічних понять, що були нами ідентифіковані і мають бути уніфіковані у всіх нормативно-правових актах України.

1.2 Статус внутрішньо переміщених осіб як предмет адміністративно-правового забезпечення

Поняття правового та адміністративно-правового забезпечення є однією з фундаментальних категорій у науці адміністративного права. Зокрема, її дослідженням займалися такі вчені як В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, К. Г. Волинка, В. А. Головка, А. І. Денисов, О. М. Дручек, Р. В. Ігонін, І. О. Ієрусалімова, Є. Є. Колесников, В. К. Колпаков, І. О. Ковлер, Д. М. Негреша, В. І. Олефір, А. О. Селіванов, К. В. Степаненко, С. Г. Стеценко, Б. А. Стародубський, Г. С. Тимчик, Ю. А. Юдін та інші.

При цьому, єдиного погляду на поняття як правового, так і адміністративно-правового забезпечення у науці немає. Аналізуючи існуючі наукові позиції, можна відмітити, що одні вчені визначають правове і адміністративно-правове забезпечення через його статичні елементи, другі – через динамічні, треті – із врахуванням обох цих складових.

Представницею вузького «статичного» підходу до правового забезпечення загалом можна вважати К. Г. Волинку, яка визначає його через категорії дотримання, визнання і гарантування прав і свобод людини [11, с. 5].

«Динамічний підхід» підтримують І. О. Ієрусалімова, Г. С. Тимчик, К. В. Степаненко, В. А. Головка та інші. Зокрема, в контексті адміністративно-

правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні, І. О. Іерусалімова і Г. С. Тимчик зазначають, що таке забезпечення прав і свобод «передбачає створення державою належних умов реалізації цих прав і свобод [біженців]» [31, с. 129]. Як діяльність органів державної влади щодо створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян України за допомогою різноманітних адміністративно-правових засобів розуміє адміністративно-правове забезпечення у своїй дисертації «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном» К. В. Степаненко [184]. В. А. Головка в контексті прав учасників дорожнього руху говорить про адміністративно-правове забезпечення як про діяльність органів державної влади зі створення умов для реалізації, охорони та захисту прав таких громадян, що здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів [14, с. 7, 8].

Р. В. Ігонін, у рамках своїх досліджень про систему судів загальної юрисдикції, подібно до В. А. Головка, вважає «адміністративно-правове забезпечення функціонування системи таких судів діяльністю суб'єктів державно-владних повноважень, спрямованою на створення необхідних умов для їх належного функціонування», додаючи до свого визначення і статичний елемент, говорячи про встановлену адміністративно-правовими нормами систему гарантій для функціонування системи судів загальної юрисдикції належним чином [30, с. 39]. Тому з огляду на це, його можна вважати представником вчених третьої групи, які дотримуються більш широкого статично-динамічного підходу до визначення поняття «адміністративно-правового забезпечення», до якої також можна віднести і О. М. Дручек та Є. Є. Колесникова.

О. М. Дручек визначає адміністративно-правове забезпечення як «здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток». Так, на думку автора, феномен адміністративно-правового забезпечення полягає у його подвійній природі, «і як процесу, і як стану», і нерозривності цих елементів [24, с. 124, 125].

Фактично аналогічне визначення на кілька років раніше було запропоновано Є. Є. Колесниковим [38, с. 434].

У цьому контексті, визнаючи важливість статичної складової адміністративно-правового забезпечення ми, тим не менш, пропонуємо визначити адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні з акцентом на його динамічній складовій як регламентовану нормативними актами діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні – їх прав, обов'язків та гарантій.

Адміністративно-правове забезпечення статусу такої особливої категорії осіб, як внутрішньо переміщені особи в Україні, до недавнього часу не було предметом комплексних наукових досліджень через складність його вивчення насамперед по причині незначної кількості наукових джерел, а також тому, що дане питання є відносно новим для нашої держави, а його актуалізація відбулась вже після окупації Криму і дестабілізації ситуації на сході України. Разом із тим, практичне вирішення означеної проблеми сьогодні безпосередньо зачіпає дуже значну кількість осіб в Україні, а, отже, існує суспільний запит на такі дослідження, чим і зумовлюється своєчасність і важливість обраної теми.

Незважаючи на те, що на момент написання цієї роботи у науці адміністративного права не існувало комплексних монографічних наукових досліджень саме адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, дослідження означеної теми може бути проведене, застосовуючи методи дедукції та аналогії, виходячи з аналізу подібних правових категорій та явищ, а також визначення характеристик окремих ознак на підставі знань про їх загальні властивості.

Для того, щоб визначити поняття адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, його складові, в нагоді можуть стати дослідження з загальних питань правового і адміністративно-правового статусу особи та щодо адміністративно-правового статусу інших категорій осіб, чий правовий статус має подібну структуру (йдеться про те, що правовий статус внутрішньо переміщених

осіб дворівневий: є загальні права і обов'язки, які вони мають як громадяни України або особи, що постійно і на законних підставах проживають на її території, а є спеціальні, зумовлені фактом їх внутрішнього переміщення) [1; 8, с. 201].

З таких позицій адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб ми можемо розглядати як такий, що ґрунтується на правовому регулюванні міграційних процесів, адміністративно-правовому і міжнародно-правовому регулюванні статусу біженців із певними застереженнями та з врахуванням особливостей, притаманних лише внутрішньо переміщеним особам, на яких ми зупинимось у наступних підрозділах. Крім того, хоча питання адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні і не були донедавна предметом окремих досліджень, під керівництвом українських вчених у 2013 році в Україні була захищена дисертація «Адміністративно-правовий статус беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике» [53]. А на початку жовтня 2016 року можна було ознайомитись з авторефератом ще однієї дисертації на тему «Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку)» [46]. Хоча автор і зазначає, що «...в Іраку при величезній кількості внутрішньо переміщених осіб майже відсутній механізм адміністративно-правового забезпечення їх прав і свобод, саме тому, досвід України є дуже необхідним та своєчасним...» [46, с. 2], тобто, запозичення досвіду відбувалось в основному, від України до Іраку, що підтверджує і акт впровадження досвіду України в Республіці Ірак [46, с. 6], а крім того, дисертація має дещо інший предмет і об'єкт дослідження, вона беззаперечно є цікавою і вартою уваги – і як незаангажований погляд зі сторони на український досвід адміністративно-правового регулювання у відповідній сфері, і в порівняльному аспекті, особливо з уваги на те, що доступ до іракських першоджерел був би утрудненим через мовний бар'єр.

Як відомо, загальні питання правового і адміністративно-правового статусу особи є достатньо дослідженими у вітчизняній юридичній науці. Зокрема,

проблеми правового статусу особи піднімались у працях С. С. Алексєєва, М. В. Вітрука, А. М. Колодія, В. М. Корельського, Б. М. Лазарева, А. В. Малька, Г. В. Мальцева, Н. І. Матузова, А. Ю. Олійника, Н. М. Оніщенко, А. В. Панчишина, В. А. Патюліна, М. П. Рабіновича, В. М. Селіванова, О. Ф. Скакун, М. С. Строговича, О. В. Сурілова та інших; адміністративно-правового – В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, М. А. Бояринцевої, І. П. Голосніченка, П. В. Діхтієвського, Є. В. Додіна, Ю. М. Дьоміна, Р. А. Калюжного, Л. Є. Кисіль, Л. В. Ковалюка, А. Т. Комзюка, Є. Б. Кубка, В. М. Манохіна, В. Ф. Опришка, І. М. Пахомова, Г. І. Петрова, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемчушенка та інших.

Оскільки за своєю суттю внутрішнє переміщення є міграцією, то в контексті наукових джерел для дослідження адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб заслуговують на увагу дисертації О. В. Кузьменко «Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні» (2000 рік); О. О. Бандурки «Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні» (2002 рік); С. О. Мосьондза «Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект)» (2003 рік); І. О. Гарної «Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні» (2004 рік); В. І. Олефіра «Державна міграційна політика України (адміністративно-правовий аспект)» (2005 рік); С. С. Саїва «Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект)» (2007 рік); О. І. Савченко «Адміністративні делікти у сфері міграції» (2008 рік); Д. В. Голобородько «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ щодо протидії нелегальній міграції» (2009 рік); Н. П. Тиндик «Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні» (2009 рік) та загальнотеоретичні праці зі сфери міграційного права і міграційних процесів, зокрема, засновника міграцієзнавства Ю. І. Римаренка – «Міграційні процеси в

сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри» [50], С. Б. Чеховича [198] та ін.

Як ми вже згадували, правове регулювання внутрішньо переміщених осіб, хоча і не тотожне, але близьке до правового регулювання біженців, тому певною мірою релевантними для нас можуть бути також наукові дослідження О. А. Гончаренко «Статус біженця в міжнародному праві» (2005 рік); Н. М. Грабар «Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні» (2007 рік); М. М. Сірант «Статус біженців у Європейському Союзі» (2008 рік); О. Р. Поєдинок «Права біженців у контексті фрагментації міжнародного права» (2010 рік) та ін.

Крім того, навіть за відсутності монографічних досліджень, ми можемо спостерігати значне підвищення наукового інтересу і появу як наукових, так і практичних досліджень з правових питань внутрішнього переміщення в Україні О. А. Фесенко [196], Є. С. Герасименка [13], Я. О. Грабової [15], Є. В. Микитенка [49], Г. С. Тимчик [187], О. І. Котляр [45], І. Г. Козинець та Л. В. Шестак [36; 37], О. А. Малиновської [48], С. Б. Цебенко [197], Г. О. Христової, А. В. Пушкара, О. Ю. Виноградової та інших, що проявляється у вигляді наукових статей з даної тематики (як загальних питань правового статусу внутрішньо переміщених осіб, так і присвячених використанню міжнародного досвіду з метою його вдосконалення), організації конференцій, круглих столів, тренінгів, у тому числі, під егідою міжнародних та із залученням неурядових організацій, що є найбільш оперативними способами реагування на гострі соціальні проблеми, наукова база для вирішення яких лише знаходиться на стадії становлення.

Про актуальність теми внутрішнього переміщення в Україні свідчить і те, що її досліджують в академічних спільнотах і за межами України. Наприклад, в Університеті Міссісіпі, Сполучені Штати Америки, нещодавно була підготовлена дипломна робота з теми «Внутрішнє переміщення в Україні: де помилився український уряд» [202], а також те, що ця тема була предметом розгляду кількох наукових дискусійних панелей на 16-й конференції-бієннале Міжнародної

асоціації вивчення примусової міграції 12–15 липня 2016 року у м. Познань (Польща), співорганізованому факультетом права і публічної адміністрації, Центром міграційних досліджень та Інститутом етнології і культурної антропології Університету ім. Адама Міцкевіча в Познані, Польща.

При цьому варто зазначити, що процеси, пов'язані як з внутрішньою, так і з зовнішньою міграцією загалом, не є абсолютно новими для української держави. Причинами масових вимушених міграцій були як збройні конфлікти (монголо-татарська навала, програні битви козацької доби, Перша і Друга світові війни), так і політичні (переслідування духовенства, інтелігенції, діячів визвольного руху) та економічні (безземелля, голод). Окремою трагічною сторінкою історії є депортації та «обміни» населенням, а також вивезення населення Української Радянської Соціалістичної Республіки для примусової праці, окремі правові аспекти яких досліджуються вже у нас час [5; 6]. Тому у цій царині існують цікаві історичні джерела та література, які поряд із дослідженнями із інших галузей знань, могли б використовуватись як допоміжні.

Хотілося б відмітити декілька з них. По-перше, – монографію Т. В. Пастушенко «Остарбайтери з Київщини: вербування, примусова праця, репатріація (1942–1953)» [61], що містить підрозділ про правовий статус остарбайтерів у системі примусової праці Третього рейху і слугує застереженням щодо того, як держава ніколи не повинна трактувати переміщених осіб. По-друге, – монографія з українського біженства часів Першої світової війни Л. М. Жванко [26]. Незважаючи на те, що монографія належить до історичних публікацій, враховуючи авторитет дослідниці у сфері досліджень біженців і міграцій, а також величезну базу опрацьованих архівних першоджерел з понад 170 фондів архівів та десяти наукових бібліотек різних країн саме з питань нормативно-правових засад та системи державних органів з надання допомоги та захисту біженцям у зазначених державних утвореннях, ми можемо віднести і цю монографію до допоміжних джерел адміністративного права в контексті регулювання примусових переміщень. Ще одне допоміжне джерело – історичне дослідження, видане в Канаді «Досвід біженства. Українські переміщені особи

після Другої світової війни», що серед історичного матеріалу містить деяку інформацію і про адміністративно-правове регулювання статусу таких осіб [221].

Крім того, вже у нас час Україна стикалась із явищем масового внутрішнього переміщення, зумовленого екологічними катастрофами – йдеться про аварію на Чорнобильській атомній електростанції 1986 року та повені на Закарпатті у 2008 року [37, с. 218, 219], проте їх наукове дослідження мало фокусувалось на правових аспектах і здебільшого проводилось представниками точних наук.

До інших допоміжних джерел неправового характеру ми можемо також віднести наукові джерела з інших галузей знань (наприклад, такі, що аналізують соціально-демографічні аспекти внутрішнього переміщення – роботи Т. О. Гнатюк [211], В. І. Надраги [54] та інших).

Проведення наукових досліджень адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб є досить нагальною справою сучасної науки адміністративного права, оскільки попереджувальний механізм правового регулювання є набагато ефективнішим за респонсивний, коли розробка відповідного нормативно-правового забезпечення на базі напрацьованих наукових ідей починається не як відповідь на кризові явища в державі і суспільстві, а заздалегідь, що дозволяє державним органам оперативніше реагувати на них. Так, внутрішнє переміщення в Україні можна умовно вважати таким, що масово розпочалося з часу окупації Кримського півострова і дати фактичної втрати Україною контролю на цій території, законодавчо встановленої як 20 лютого 2014 року (пункт 1 частини 1 Розділу I) [96,]. Проте Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», який у статті 18 передбачав гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території (тобто, де-факто, внутрішньо переміщених осіб з Криму), був прийнятий лише через два місяці, 15 квітня 2014 року [123], а Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [121] лише через вісім, 20 жовтня 2014 року, що протягом кількох місяців не давало змоги органам державної влади та місцевого

самоврядування і їх посадовим особам належно надавати допомогу і захист внутрішньо переміщеним особам. Зокрема, і через те, що за частиною 2 статті 19 Конституції України вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Проте, звичайно, сама по собі наявність навіть найбільш глибоких наукових напрацювань не здатна буде покращити ситуації внутрішньо переміщених осіб, якщо ці напрацювання не будуть застосовуватись органами державної влади, як це передбачено, зокрема, положеннями Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» [146].

Що стосується адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, то, на нашу думку, він за своїм змістом є галузевим різновидом правового статусу особи і, як такий, структурно складається з комплексу прав і обов'язків внутрішньо переміщеної особи, а також гарантії реалізації цих прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права.

Правовий статус особи, так само як і адміністративно-правовий статус особи, в літературі поділяють на такі види, як загальний, спеціальний і індивідуальний [65, с. 105, 106]. Категорія індивідуального адміністративно-правового статусу особи не є інструментальною для дослідження адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, а ось розподіл на загальний і спеціальний адміністративно-правовий статуси – так.

Визначаючи особливості спеціального адміністративно-правового статусу громадянина України, М. А. Бояринцева зазначає, що загальний адміністративно-правовий статус особи – це стабільний, визначений і однаковий для всіх статус, закріплений у Конституції та законах, в той час як спеціальний адміністративно-правовий статус (яких одна особа може мати декілька одночасно) є тимчасовим і це «статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значущим началом (...), який наділений... спеціальними, додатковими правами і обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (...), є спільним для

певного кола осіб» [8, с. 201]. При цьому, «інколи спеціальний правовий статус доповнює загальний, або ж впливає на нього, змінює чи обмежує» [65, с. 105].

Погоджуючись з такою позицією, вважаємо, що адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщеної особи в Україні є спеціальним, оскільки характеризується такими основними ознаками, як:

(1) тимчасовість;

(2) наділення внутрішньо переміщених осіб спеціальними, додатковими правами та обов'язками, обумовленими особливостями їх становища і потребами;

(3) залежність обсягу і особливостей реалізації таких прав і обов'язків від того, чи є такі внутрішньо переміщені особи за своїм загальним адміністративно-правовим статусом громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства.

Як спеціальний характеризує адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб і той факт, що він є спільним для певного кола осіб, визнаних законодавством внутрішньо переміщеними.

Підтвердженням наших міркувань є судова практика. Зокрема, у провадженні адміністративних судів України знаходилась на розгляді справа, у якій позивачі – внутрішньо переміщені особи – самі визначили свій статус саме як «спеціальний». Хоча їхні вимоги не були задоволені по суті (справа стосувалась визнання протиправною бездіяльності Президента України та зобов'язання вчинити певні дії, у тому числі – здійснити легалізацію обмежень прав людини, введених у зв'язку з анексією Криму та збройним конфліктом (війною) на Сході України, відповідно до статті 64 Конституції України шляхом прийняття рішення про введення воєнного стану в Україні), ані Вищий адміністративний суд України як суд першої інстанції за цим позовом, ані Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України не заперечили проти такої класифікації їх статусу [78; 82].

Розглянемо запропоновані нами ознаки адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні детальніше.

(1) Тимчасовий характер адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб

Ідеальною кінцевою метою всіх організаційно-правових заходів щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні є або їх повна і комфортна інтеграція у приймаючу громаду в цільовому місці переміщення, або безпечне повернення до місця постійного проживання, з якого було здійснене внутрішнє переміщення, і налаштування свого життя там. Це відображено, зокрема, у змінах, внесених Законом України від 24 грудня 2015 року № 921-VIII [98] до частини 1 статті 2 профільного Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», де зазначається, що держава вживає всіх можливих заходів для «створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні» [121].

Тобто, ситуація внутрішнього переміщення і її правове регулювання мають певні часові рамки. Ці часові рамки у науці адміністративного права є моментом набуття і втрати адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи. Відповідно до чинного законодавства, особа отримує юридично закріплений статус внутрішньо переміщеної з моменту взяття на облік і отримання довідки внутрішньо переміщеної особи, а припиняється він в разі скасування такого статусу і, відповідно, довідки. Розглянемо ці моменти докладніше.

Відповідно до частин 1 і 2 статті 4 Закону «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.

Довідку можуть отримати як повнолітні, так і діти, що прибули на контрольовану Україною територію без супроводу батьків чи інших законних представників, а також, відповідно до частини 4 статті 5 Закону «Про

забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», студенти, що навчались і мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках, після зняття з реєстрації, якщо вони не бажають повернутися до попереднього місця проживання через обставини, що зумовлюють внутрішнє переміщення. Крім того, відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 з наступними змінами [76], 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 (абзац 7 пункту 2 цього Порядку). Право на отримання довідки мають також військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу), які проходили військову службу та мали місце проживання на території, де виникли зазначені обставини, на дату їх виникнення (абзац 8 пункту 2 зазначеного Порядку).

Відповідно до частин 3, 4, 7 і 8 статті 4 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для отримання означеної вище 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.

Крім місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів рад, повноваження яких з видачі довідок передбачені безпосередньо профільним Законом «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідно до абзаців 9 і 10 пункту 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 [76] заяви про отримання такого статусу можна подавати до працівників житлово-експлуатаційних організацій в місцях проживання внутрішньо переміщених осіб або уповноважених осіб, визначених радами (за умови їх погодження з уповноваженими органами – управліннями праці та соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій або виконавчими комітетами рад та щотижневого звітування їм), а також до посадових осіб регіонального штабу з питань, пов'язаних з соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції. У останньому випадку йдеться про досить масові внутрішні переміщення, які координувались Міжвідомчим координаційним штабом з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, створеного за пропозицією Міністерства внутрішніх справ, діяльність якого забезпечувалась Державною службою з надзвичайних ситуацій відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2014 року № 588-р [64].

Строк прийняття рішення про взяття особи на облік як внутрішньо переміщеної і видачі довідки або рішення про відмову залежить від наявності чи відсутності в документі, що посвідчує особу та підтверджує громадянство

України або посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється переміщення у зв'язку з вищезазначеними обставинами (частина 7 статті 4 Закону) [121]. Якщо така відмітка є, довідка або рішення про відмову видається заявнику в день подання заяви. Якщо ж ні – строк прийняття рішення збільшується до 15-ти робочих днів. При цьому для підтвердження переміщення саме з територій, 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 заявник надає докази. Зокрема, відповідно до абзацу 3 частини 7 статті 4 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» такими доказами можуть бути військовий квиток, трудова книжка, документи, що підтверджують право власності, документи про освіту, про влаштування дитини до дитячого закладу, у прийомну сім'ю, дитячий будинок сімейного типу, встановлення опіки чи піклування, медичні документи, фотографії, відеозаписи.

Якщо: (1) докази не доводять факту проживання заявника на території, де відбувались вищезазначені обставини; (2) відсутні взагалі, так само як і відмітка про реєстрацію місця проживання на відповідній території; (3) відсутні зазначені обставини, що спричинили внутрішнє переміщення; (4) є відомості про подання заявником завідомо неправдивих відомостей з метою отримання довідки; або (5) документи, що посвідчують особу заявника, втрачено, до їх відновлення, то за наявності таких обставин уповноважений орган може прийняти рішення про відмову у наданні довідки внутрішньо переміщеної особи (частина 10 статті 4 Закону). При цьому, рішення про відмову можливо оскаржити до суду, а в разі зміни обставин – коли усунуті причини, що спричинили відмову, або з'явилися ті, що дають право на отримання довідки, особа має право звернутись за довідкою повторно.

Оскільки практика адміністративних судів України у справах про оскарження відмов у видачі довідок внутрішньо переміщеної особи, що

сформувалась станом на сьогодні, досить об'ємна і цікава, зупинимось на чотирьох показових справах – двох вирішених на користь таких осіб, і двох – проти, рішення у всіх з яких набрали законної сили.

У першій справі, що розглядалась Окружним адміністративним судом міста Києва за позовом ОСОБА_1 до Управління праці та соціального захисту населення в Святошинському районі м. Києва, предметом якої було, у тому числі, визнання незаконною відмови співробітників цього Управління у прийнятті заяви позивача про отримання довідки внутрішньо переміщеної особи, та зобов'язання видати довідку, суд у задоволенні позову особі відмовив [83]. Причиною послужило те, що позивач стверджував, що відмова була надана усно, без письмового оформлення, відповідач проти таких обставин заперечував, тому суд прийшов до висновку про відсутність підстав до задоволення позовних вимог через ненадання позивачем належних та допустимих доказів, які б їх обґрунтовували [83].

У другій справі не на користь такої особи, Донецький апеляційний адміністративний суд задовольнив апеляційну скаргу Управління соціального захисту населення Центрального району Маріупольської міської ради проти позивача, що у суді першої інстанції просив визнати протиправною відмову Управління у видачі йому довідки про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи і зобов'язати видати довідку [79]. Підставою такого рішення апеляційної інстанції послугували три причини: (1) позивач був вимушений переміститись з с. Новоласпа Тельманівського району Донецької області, яке не входило до Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2014 року № 1085-р; (2) с. Новоласпа також не відносилось до сіл, в яких відповідно до Постанови Верховної Ради України № 252 від 17 березня 2015 року запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування; а крім того (3) на думку суду, позивачем не було надано доказів, які свідчили б про гуманітарну кризу у с. Новоласпа, на яку він посилався [79].

Натомість у двох інших рішеннях, в яких суди виносили рішення на користь внутрішньо переміщених осіб, позивачами було надано належні та допустимі докази, що підтверджували їх проживання на території населених пунктів на тимчасово окупованій території України та районах проведення антитерористичної операції. Так, у справі, що розглядалась Жмеринським міськрайонним судом Вінницької області, незважаючи на те, що позивачка була зареєстрована у Херсонській області, судом завдяки свідченням матері та чоловіка позивачки, а також іншим доказам було встановлено, що де-факто вона тривалий час проживала, навчалась у м. Донецьку, там вийшла заміж, і була змушена покинути місто з дитиною і чоловіком через проведення антитерористичної операції [80]. Тому рішення про відмову у видачі їй довідки внутрішньо переміщеної особи Управлінням праці та соціального захисту населення Жмеринської міської ради (за місцем переміщення) було визнано неправомірним, а це Управління – зобов'язане видати довідку внутрішньо переміщеній особі і сплатити судові витрати.

У другій справі, вирішеній Дніпропетровським апеляційним адміністративним судом на користь внутрішньо переміщеної особи, суд пішов ще далі [195]. По-перше, він відмовив у задоволенні апеляційної скарги Управління праці та соціального захисту населення Самарської районної у м. Дніпропетровську ради і залишив без змін постанову суду першої інстанції про визнання неправомірними дій про відмову у довідці внутрішньо переміщеної особи і зобов'язанні її видати завдяки належним і необхідним доказам про фактичне попереднє (до вимушеного переміщення) проживання позивача у м. Ровеньки Луганської області (де, як було встановлено, позивач народився, працював, народилась його молодша донька та родині було надано статус багатодітної). А по-друге, суд апеляційної інстанції погодився з критичною оцінкою суду першої інстанції аргументів відповідача про те, що хоча за змінами до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 13 січня 2016 року вже не потрібна обов'язкова реєстрація місця проживання на території, де діють обставини з статті 1 цього Закону, внесення таких змін до

Постанови Кабінету Міністрів України № 509 ще не відбулось, а тому немає можливості взяти позивача на облік. І нагадав, що закони мають вищу юридичну силу, ніж постанови Кабінету Міністрів України, і саме закон підлягає застосуванню у даному разі [195].

Таким чином, ми бачимо, що рішення про відмову у видачі довідки внутрішньо переміщеної особи можна досить успішно оскаржувати в судовому порядку, але ключовим є питання підготовки належних і допустимих доказів, що може бути проблематичним для внутрішньо переміщених осіб, які не мають юридичної освіти і не можуть собі дозволити найняти представника для представництва їх інтересів у справі.

Довідка може бути скасована, а адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщеної особи припиняється, в разі настання обставин з вичерпного переліку статті 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»:

- подання заяви про відмову від довідки;
- скоєння внутрішньо переміщеною особою ряду злочинів, зазначених у пункті 2 частини 1 статті 12 (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину), як санкція за них;
- повернення до покинутого місця постійного проживання.

Відповідно до абзацу 2 пункту 3 частини 2 статті 9 Закону внутрішньо переміщена особа має право на повернення до покинутого постійного місця проживання, але повинна повідомити про це як мінімум за три дні до дня від'їзду той орган, що видав їй довідку (структурний підрозділ з питань соціального захисту населення місцевої державної адміністрації або виконавчий орган

місцевої ради). Тоді таке перебування до 60 днів включно не спричинятиме скасування довідки. А якщо ж є обґрунтовані причини для відсутності за місцем проживання до 90 днів, то про це також потрібно повідомити орган, що видав довідку.

Якщо внутрішньо переміщена особа не повідомляла орган, що видав довідку, про виїзд до покинутого місця проживання взагалі, то на підставі абзацу 8 частини 1 статті 12 Закону при наявності інформації (даних з відповідних державних реєстрів або даних отриманих в результаті обміну інформацією з органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними чи фізичними особами, що надають допомогу внутрішньо переміщеним особам) про тривалу, тобто, понад 60-ти днів, відсутність особи за місцем проживання, її довідка внутрішньо переміщеної особи буде скасована.

Відкритим залишається питання, що робити внутрішньо переміщеній особі, яка має обґрунтовані причини для того, щоб залишитись у покинутому постійному місці проживання понад 90 днів (наприклад, для догляду за хворим членом сім'ї, якого не можна транспортувати). Відповідно до чинного законодавства, навіть якщо буде повідомлений орган, що видав довідку, ця довідка може бути скасована. Вважаємо, що час, який правомірно діюча внутрішньо переміщена особа, що має намір повертатись до місця проживання, може провести у покинутому місці проживання через обґрунтовані причини, не повинен штучно обмежуватись 90 днями, але тривати протягом строку існування цих причин. Звичайно, за умови, що внутрішньо переміщена особа повідомить про це орган, що видав їй довідку.

З таких міркувань пропонуємо абзац 8 частини 1 статті 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» викласти наступним чином: «У разі наявності у внутрішньо переміщеної особи обґрунтованих причин для продовження строку її відсутності за місцем проживання понад 60-ти днів така особа звертається з відповідною письмовою заявою за місцем проживання до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських,

районних у містах (у разі утворення) рад. У такому разі строк відсутності внутрішньо переміщеної особи за місцем проживання може бути збільшено **на строк тривання обґрунтованих причин, зазначених у її заяві, і така відсутність не є підставою для скасування довідки внутрішньо переміщеної особи»** (виділено мною. – *К. К.*).

Іншими обставинами для скасування довідки внутрішньо переміщеної особи відповідно до вичерпного переліку зі статті 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також є:

- виїзд на постійне місце проживання за кордон;
- подання завідомо недостовірних відомостей (при отриманні довідки, про які державним органам не було відомо на момент її видачі і стало відомо пізніше).

Рішення щодо постановки внутрішньо переміщеної особи на облік як такої і видачі їй довідки, скасування дії довідки, повідомляється внутрішньо переміщеній особі протягом трьох днів з його прийняття, і має вноситись до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб (стаття 4-1 та абзац 14 частини 1 статті 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). При цьому, хоча законодавцем її функціонування було передбачено вже давно, на практиці база досі не діє в повному об'ємі. Так, відповідно до заяви заступника міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб пана Георгія Туки, з 01 серпня 2016 року її лише було запущено в тестовому режимі [188], що, звичайно, утруднює як точний облік, так і надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні. При цьому строки запуску цієї бази неодноразово переносились, і після створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій звучали думки про передачу бази до цього міністерства [188], які, тим не менш, не відображені на сьогодні у законодавстві, і держателем бази все ще лишається Міністерство соціальної політики України.

Строк дії довідки внутрішньо переміщеної особи з моменту прийняття Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» зазнавав

змін. Спочатку, відповідно до абзаців 1–3 частини 8 статті 4 цього Закону у попередній редакції, чинній до 12 січня 2016 року [122], довідка про взяття на облік, а отже, і сам статус, який вона посвідчує, мав обмежену дію в часі. По-перше, вона видавалась лише на шість місяців, після чого у випадку продовження дії обставин, що спричинили внутрішнє переміщення, могла бути продовжена. По-друге, у її продовженні могло бути відмовлено (як і у видачі на самому початку – але тоді особа просто не набувала статусу внутрішньо переміщеної) або її скасовано відповідним підрозділом соціального захисту місцевої державної адміністрації (раніше довідки могли видавати лише вони, а виконавчі органи рад не мали таких повноважень, як зараз). Відповідно до змін, чинних від 13 січня 2016 року [98], довідка стала безстроковою за винятком випадків, коли її дія буде скасовуватись. З одного боку, такі зміни, як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту про них, були спрямовані на «посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та спрощення процедур обліку таких осіб» (пункт 2) [88], а також «реалізації рекомендацій, висловлених українській владі в Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи 2028 (2015) «Гуманітарна ситуація: українські біженці і переміщені особи» (пункт 6) [88]. Проте, крім безумовних переваг презюмованої безстроковості дії довідки, це також може означати фактичне визнання того факту, що вирішення проблем внутрішнього переміщення вимагатиме набагато більше часу, ніж передбачалося спочатку.

І хоча відповідно до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка внутрішньо переміщеної особи, підстав для скасування якої немає, має бути безстроковою (тобто, діяти до вирішення питання внутрішнього переміщення шляхом добровільного повернення чи інтеграції), у Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверженому Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509, міститься ще один виняток. Зокрема, у абзаці 6 пункту 6 цього Порядку в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 352 від 08 червня 2016 року [108] є певні «перехідні» положення щодо довідок, виданих ще за часів, коли вони були строковими. Відповідно до них, по-перше, ті

довідки, які не були скасовані і строк дії яких не закінчився, залишаються дійсними і стають безстроковими, хіба що виникають підстави для їх скасування. А, по-друге, ті довідки, які були видані до 20 червня 2016 року і в якості фактичного місця проживання зазначали адресу, за якою внутрішньо переміщена особа фактично не проживає (органу державної влади, місцевого самоврядування, юридичної особи публічного права і т. ін.), підлягали перереєстрації у місячний термін. Довідки, які не були перереєстровані за цей час, а також якщо не було подано заяв про документально підтверджені причини для збільшення цього строку з місяця до 60-ти днів, стають недійсними. Таким чином, остаточний перехід від строкових до безстрокових довідок внутрішньо переміщених осіб завершився 20 серпня 2016 року.

(2) Наділення внутрішньо переміщених осіб спеціальними, додатковими правами та обов'язками, обумовленими особливостями їх становища і потребами, а також гарантіями їх забезпечення.

Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб є їхні права, обов'язки та гарантії їх забезпечення.

З огляду на вимоги пунктів 1 і 2 частини 1 статті 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».

Так, серед прав, що або є спеціальними саме для внутрішньо переміщених осіб або ж впливають з їх загального статусу, проте мають спеціальний порядок та/або особливості реалізації саме в зв'язку з тим, що вони є внутрішньо переміщеними особами, можна зазначити:

1) Права, які є спеціальними саме для внутрішньо переміщених осіб:

- право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання (частина 1 статті 3 Закону);

- 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 (стаття 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; на достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод; на створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено); на сприяння у переміщенні її рухомого майна; на сприяння у поверненні на попереднє місце проживання; на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; на безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення; на отримання гуманітарної та благодійної допомоги (частина 1 статті 9 Закону).

2) Права, які мають спеціальний порядок та/або особливості реалізації щодо 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 (стаття 6 Закону);

- права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги та освіту з врахуванням особливостей їх становища та потреб (стаття 7 Закону);
- виборчі права внутрішньо переміщених осіб (стаття 8 Закону);
- право на безпечні умови життя і здоров'я; на надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; право на отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; на проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування (також частина 1 статті 9 Закону); та інші права, визначені Конституцією та законами України, які матимуть особливості реалізації, що впливають з того, що особа є внутрішньо переміщеною особою.

Крім того, Законом у частині 2 статті 9 встановлено такі обов'язки для внутрішньо переміщених осіб:

- дотримуватися Конституції та законів України, інших актів законодавства (це так само обов'язок, що впливає із загального статусу особи, проте особливим для внутрішньо переміщених осіб є те, що вони додатково ще мають дотримуватись тих актів законодавства, що стосуються лише цієї групи осіб);
- 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 пізніш 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.

При цьому зазначений перелік обов'язків також не є вичерпним і внутрішньо переміщені особи зобов'язані виконувати і інші обов'язки, визначені Конституцією та законами України. Виконання ними інших обов'язків, наприклад, таких як сплата податків чи військовий обов'язок, можуть мати свої особливості. Приміром, до загального місячного (річного) оподаткованого доходу внутрішньо переміщених осіб (відповідно до абзацу 2 пункту 4 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505) не враховується за підпунктом 165.1.1 пункту 165.1 статті 165 Податкового кодексу України розмір отримуваної внутрішньо переміщеними особами грошової допомоги [75]. Існують також особливості порядку призову громадян України – внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, за пунктом 3 статті 14 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» приписка до призовних дільниць відбувається за місцем проживання, а для внутрішньо переміщених осіб за частиною 1 статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» місцем проживання є те, яке зазначене у довідці про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених. Виконання такими особами військового обов'язку породжує цілу низку доволі непростих правових і соціальних питань: чи призов внутрішньо переміщених осіб не порушуватиме право на захист від примусового повернення на покинуте місце проживання, закріплене статтею 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та чи не суперечитиме Принципу 13 Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення? [94; 121; 10]. Як знайти баланс між захистом прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб, які можуть страждати від посттравматичних

стресових розладів, бути особливо економічно вразливими і боятись залишити сім'ї без годувальника, та суспільними очікуваннями, що чоловіки-внутрішньо переміщені особи обов'язково мають проходити військову службу? [10; 55]. Слід констатувати, що порядок виконання військового обов'язку внутрішньо переміщеними особами в Україні потребує подальшого аналізу та осмислення із врахуванням викладених міркувань.

Відповідно до преамбули Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», закон також «встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів» цих осіб [121]. До таких гарантій ми можемо віднести:

- право на оскарження рішень, дій, бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб – прикладом конкретної реалізації цієї загальної гарантії є, приміром, оскарження рішення про відмову у видачі довідки внутрішньо переміщеної особи (частина 10 статті 4 і стаття 13 Закону);

- заборону дискримінації на підставі того, що особа є внутрішньо переміщеною (стаття 14 Закону);

- положення про забезпечення певних прав або сприяння у їх реалізації (статті 6–8 Закону). Зокрема, у статті 6 йдеться про оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус Державною міграційною службою України саме за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи. У статті 7 передбачена реалізація 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. Стаття 8 містить положення про забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

Аналізуючи зміст адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб можна помітити, що існує певне неспівпадіння між рядом прав,

свобод та обов'язків, визначених національним законодавцем як такі, що належать внутрішньо переміщеним особам, і формально визначеним моментом набуття статусу внутрішньо переміщеної особи. Наприклад, право на звернення з заявою про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи, 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 внутрішньо переміщеної особи і постановки на облік як такої, по суті, є правами та обов'язками, що виходять за часові рамки тривання статусу внутрішньої особи, оскільки у цих випадках це громадянин, іноземець чи особа без громадянства, які або ще не набули статусу внутрішньо переміщеної особи, або її статус був набутий неправомірно і скасовується. На нашу думку, такий підхід законодавця є виправданим, оскільки він відповідає міжнародним стандартам визначення і розуміння поняття внутрішньо переміщеної особи. Так, у Вказівках 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 Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішньо переміщених осіб, серед мінімальних істотних елементів державного регулювання зазначено, що «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» [218, с. 263]. Або ж, як ще більш чітко визначив Директорат з прав людини Ради Європи у своєму коментарі тоді ще до проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: «...відповідно до Керівних принципів ООН, особа, яка є внутрішньо переміщеною, потребує особливого захисту, пов'язаного з цим статусом, з моменту його/її переміщення з місця звичайного проживання...» і «...реєстрація підтверджує становище вимушених переселенців, але не створює

його», адже «права внутрішньо переміщених осіб залишаються у випадках втрати чи запізнення з видачею реєстраційних документів» [12, с. 6] (виділено Директоратом з прав людини).

Таким чином, окреслюючи обсяг прав, свобод та обов'язків внутрішньо переміщених осіб дещо ширше формально визначеного моменту набуття і втрати такого статусу, український законодавець відображає той факт, що статус внутрішньо переміщеної особи – це не лише довідка, і держава готова надавати певні права навіть для тих де-факто внутрішньо переміщених осіб, які ще лише знаходяться в процесі отримання цього статусу де-юре. Звичайно, при умові, що вони діють добросовісно.

(3) Залежність обсягу і особливостей реалізації прав і обов'язків внутрішньо переміщеними особами від того, чи є внутрішньо переміщені особи за своїм загальним адміністративно-правовим статусом громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства

У науковій літературі досить поширеною є думка, що «інколи спеціальний правовий статус доповнює загальний, або ж впливає на нього, змінює чи обмежує» [65, с. 105]. Проте, як це видно у ситуації з внутрішньо переміщеними особами, таке співвідношення загального і спеціального адміністративно-правових статусів передбачає не лише вплив спеціального адміністративно-правового статусу на загальний, а й загального – на спеціальний в тому разі, коли ті внутрішньо переміщені особи, які є іноземцями чи особами без громадянства, не можуть реалізувати права і обов'язки, пов'язані саме з приналежністю до громадянства України.

Зважаючи на законодавчо закріплену можливість набуття статусу внутрішньо переміщеної особи тими, хто за своїм загальним статусом є або громадянином, або іноземцем, або особою без громадянства, законодавець має визначити і порядок реалізації цього статусу для всіх трьох груп 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 (причому

критерій постійного проживання на території України перед вимушеним переміщенням дуже важливий). У зв'язку з цим у пункті 2 частини 4 статті 20 Прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено, що Кабінет Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом має підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України зміни і доповнення, у тому числі, і до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «передбачивши аналогічні сфери врегулювання цим Законом положення для категорій іноземців, ...та осіб без громадянства» [121]. Проте станом на сьогодні до Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» ще не були внесені такі зміни [157]. З огляду на таку прогалину в правовому регулюванні, на цьому етапі питання співвідношення загального і спеціального статусів внутрішньо переміщених осіб можливо дослідити переважно на прикладі громадян-внутрішньо переміщених осіб, чому і буде присвячений наступний підрозділ.

Підсумовуючи цей підрозділ, зазначимо, що під адміністративно-правовим забезпеченням ми розуміємо регламентовану нормативними актами діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану на забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб. Відповідно, під «адміністративно-правовим статусом внутрішньо переміщених осіб в Україні» ми пропонуємо розуміти спеціальний, тимчасовий статус осіб, визначений нормами адміністративного права, що складається з системи додаткових прав, обов'язків і гарантій, обумовлених обставинами їх вимушеного внутрішнього переміщення та потребами, де обсяг і особливості реалізації таких прав, обов'язків і гарантій залежать від того, чи є особа громадянином, іноземцем чи апатридом.

Спеціальний характер такого правового статусу підтверджується не лише положеннями, напрацьованими теорією адміністративного права, а і судовою практикою щодо внутрішньо переміщених осіб. Тимчасовість зумовлена тим, що такий статус має нормативно визначені межі набуття і припинення. Набувається адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщеної особи в Україні

шляхом постановки такої особи на облік і видачі їй довідки внутрішньо переміщеної особи, а припиняється шляхом скасування дії даної довідки (і, відповідно, статусу). Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи є її права, обов'язки та гарантії їх реалізації, які можуть бути або спеціальними (наданими чи покладеними на лише цю групу осіб, наприклад, право на забезпечення безоплатного тимчасового проживання протягом шести місяців), або ж впливати з їх загального статусу, проте мати спеціальний порядок реалізації, що застосовується лише для внутрішньо переміщених осіб (наприклад, право на отримання соціальних виплат та пенсій).

При цьому було встановлено, що національний законодавець підходить до розуміння статусу внутрішньо переміщених осіб не формалізовано, а концептуально, у ряді випадків забезпечуючи також реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, що є такими де-факто, але (ще) не мають такого статусу де-юре, що відповідає міжнародним підходам до трактування таких осіб.

1.3 Співвідношення загального і спеціального правових статусів внутрішньо переміщених осіб

У попередньому підрозділі ми говорили про те, що спеціальний і загальний правові статуси особи взаємно впливають один на одного, і як приклад наводили ситуації, коли загальний адміністративно-правовий статус обмежує спеціальний.

Проте особливістю ситуації із внутрішньо переміщеними особами в Україні є те, що у переважній більшості випадків здебільшого підзаконними нормативно-правовими актами на загальний статус таких осіб – громадян, іноземців, апатридів – накладаються обмеження, зумовлені їх спеціальним статусом як внутрішньо переміщених осіб. Хоча, з іншого боку, крім обмежень, спеціальний статус особи як внутрішньо переміщеної може передбачати певні преференції або спрощення, оскільки часто без таких пільг реалізація певних прав чи свобод для них була б неможливою або дуже утрудненою. Як приклад сфери, де внутрішньо

переміщені особи мають більш простий порядок реалізації своїх прав і свобод, можна навести порядок реєстрації місця проживання внутрішньо переміщених осіб – вони реєструють його за місцем фактичного перебування, повідомним способом, тоді як решта осіб – за місцем проживання.

У Пояснювальному меморандумі до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1877 (2009) «Забуті люди Європи: захищаючи права людини довгостроково переміщених осіб» відмічається, що «ВПО [внутрішньо переміщені особи] мають мати такий же рівень захисту і реалізації своїх прав, як і решта населення, але повага до їх прав може потребувати конкретних додаткових зусиль... Таким чином, вони мають право на диференційоване і преференційне ставлення...» (абзац 83) [208, с. 18].

Отже, міжнародним стандартом для забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб є, з одного боку, врахування особливої вразливості таких осіб, а з іншого – забезпечення рівності [216, с. 23].

Особливого значення в такому контексті набуває гарантія заборони дискримінації внутрішньо переміщених осіб (стаття 14 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), оскільки, за даними міжнародних моніторингових місій, є приклади її порушень. Зокрема, у останній оприлюдненій Доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні за період з 16 лютого по 15 травня 2016 року Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини у пункті 6 читаємо, що «велика кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) щоденно стикається з перешкодами при реалізації своїх соціально-економічних прав у зв'язку з дискримінацією, перешкодами при одержанні платежів та соціальних виплат, та пошуку гідного житла» [23, с. 8].

Для того, щоб зрозуміти, чим відрізняється правомірне обмеження прав в силу спеціального статусу від дискримінації, а також те, в чому може проявлятися дискримінація внутрішньо переміщених осіб в Україні, нижче ми спочатку розглянемо міжнародні і національні стандарти з цього питання, а потім дослідимо також ряд практичних ситуацій, що склались із реалізацією ряду прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Серед міжнародних та регіональних документів, що стосуються рівності і можуть підлягати застосуванню щодо внутрішньо переміщених осіб при здійсненні ними своїх прав та свобод в Україні, можна назвати статтю 2(1) Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [51], та статтю 2(2) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [52], що містять зобов'язання щодо заборони дискримінації за ознакою «національного походження» при здійсненні прав, передбачених Пактами. Стаття 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права вимагає також забезпечення ефективного законодавчого захисту проти дискримінації за ознакою національного походження. А відповідно до тлумачення терміну «національне походження» у статті 2(2) Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права Комітетом з економічних, соціальних і культурних прав Організації Об'єднаних Націй, воно може відноситись як до держави, так і до нації чи місця походження, а також забороняє дискримінацію на підставі «нинішнього або колишнього місця проживання» особи (абзаци 24 і 34) [225].

Європейська конвенція з прав людини у статті 14 забороняє дискримінацію на підставі національного походження при здійсненні прав, закріплених у ній, а її Протокол № 12 містить автономне право на недискримінацію за ознакою національного походження при користуванні будь-якими закріпленими законом правами [41]. Суть цієї заборони пояснюється у ряді рішень Європейського суду з прав людини. Зокрема, у параграфі 56 рішення Європейського суду у справі К'елдсен та інші проти Данії вказується: «Суд насамперед зазначає, що стаття 14 забороняє, в стосунку до гарантованих прав і свобод, дискримінаційне поводження на підставі або по причині особистісної характеристики (“ознаки”), через яку окремі особи чи групи осіб відрізняються між собою» [203] – якою теоретично може бути і приналежність до внутрішньо переміщених осіб. І у двох справах вже проти України додає, що «згідно з... усталеною практикою, дискримінація означає неоднакове ставлення, що не ґрунтується на будь-яких об'єктивних і розумних причинах, до осіб за приблизно подібних обставин. Проте стаття 14 не забороняє Договірній державі поводитися з різними групами осіб по-

різному для того, щоб виправити “фактичну нерівність” між ними. Більше того, за певних обставин відсутність спроб виправити нерівність шляхом різного поводження сама по собі може спричинити порушення цієї статті» (абзац 62) [179]. Тобто, «відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об’єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимну ціль або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Договірна держава користується свободою розсуду при визначенні того, якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення» (абзац 49) [178]. Тобто, по суті, дискримінація відповідно до Європейської Конвенції з прав людини і практики Європейського суду з прав людини (яка є джерелом права в Україні) (стаття 17) [93] має місце тоді, коли є відмінне ставлення до осіб у однакових ситуаціях або однакове до осіб у різних ситуаціях, якщо воно не ґрунтується на об’єктивних і розумних причинах та/або не переслідує легітимну ціль і/або не має розумного співвідношення між засобами та ціллю, що переслідується.

Положення про заборону дискримінації внутрішньо переміщених осіб містять і Керівні принципи Організації Об’єднаних Націй з внутрішнього переміщення (зокрема, Принципи 4, 18 і 24) [226], які хоча і належать до так званого «м’якого права», але є авторитетним зібранням найкращих принципів, на які зважає переважна більшість національних органів публічної влади для формування політики щодо захисту внутрішньо переміщених осіб на своїй території. Так, зокрема, у Принципі 4 міститься загальна норма про те, що вони мають застосовуватись без дискримінації будь-якого виду, на таких підставах як раса, колір шкіри, стать, мова, релігія чи переконання, політичні чи інші погляди, національне, етнічне чи соціальне походження, правовий чи соціальний статус, вік, інвалідність, майновий стан, народження, чи (без застосування) будь-яких інших подібних критеріїв. При цьому окремі внутрішньо переміщені особи – діти, особливо неповнолітні без супроводу дорослих, майбутні матері, матері з маленькими дітьми, жінки-голови домогосподарств, особи з інвалідністю та особи похилого віку, мають право на захист та допомогу, якої потребують, відповідно

до їхнього стану, та на поводження, яке приймає до уваги їхні особливі потреби [226]. У Принципі 18, присвяченому праву на адекватний стандарт життя, підкреслюється, що компетентні органи влади мають забезпечувати внутрішньо переміщеним особам та надавати їм безпечний доступ до, як мінімум, необхідної їжі та питної води, базового місця для проживання, підходящого одягу і необхідних медичних послуг та (забезпечення) санітарних (потреб) незалежно від обставин і без дискримінації. При цьому має бути також гарантована повна участь жінок у плануванні і розподілі цих основних засобів. Принцип 24 стосується надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без дискримінації, яка не має бути перервана з політичних чи військових міркувань. Тобто, гуманітарна допомога має надаватись всім, хто її потребує, без розрізнення «сторін». На нашу думку, якщо надання гуманітарної допомоги становить загрозу життю, здоров'ю, свободі і безпеці тих, хто її надає, наприклад, через напад чи взяття їх у заручники представниками однієї з сторін, таке переривання допомоги є зрозумілим з морально-етичної точки зору і юридично обґрунтованим.

Звертаючись до вітчизняного законодавства, конституційні засади державної політики щодо заборони дискримінації знайшли своє відображення у статті 24 Конституції України, у Законах України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06 вересня 2012 року № 5207-VI [130], «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [121], «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» [124], «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [150], «Про зайнятість населення» [129] та інших нормативних актах.

Стаття 14 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» проголошує, що «внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами» [121].

На нашу думку, таке формулювання законодавцем заборони дискримінації при здійсненні внутрішньо переміщеними особами своїх прав і свобод потребує певного уточнення. Адже згідно поточної редакції статті 1 вищезгаданого Закону до внутрішньо переміщених осіб належать не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. І ті права та обов'язки (такі як виборче право, обов'язок отримати паспорт громадянина України, обов'язок захищати Батьківщину (іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України мають лише право у добровільному порядку проходити військову службу в Національній гвардії України) [102] тощо), які належать до виключних прав і обов'язків громадян України [1, с. 74], очевидно, що іноземці чи особи без громадянства, які так само можуть визнаватись внутрішньо переміщеними особами, ані мати, ані реалізувати апріорі не зможуть.

У зв'язку з цим, пропонуємо зміст статті 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», викласти у новій редакції:

«Внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами» (виділено мною. – *К. К.*).

Таким чином, заборона дискримінації буде відображати зміни у визначенні внутрішньо переміщеної особи і поширюватись на всі групи внутрішньо переміщених осіб незалежно від їх загального статусу (громадянин, іноземець чи особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні).

Торкаючись питання про вітчизняний механізм запобігання та протидії дискримінації, варто почати з національного визначення поняття «дискримінація».

Отже, під дискримінацією ми розуміємо, відповідно до пункту 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «ситуацію, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (...), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними» [130].

Виходячи з цього визначення, дискримінацією в контексті нашого предмета дослідження є обмеження у визнанні, реалізації або користуванні внутрішньо переміщеними особами своїми правами і свободами у будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Національний механізм запобігання та протидії дискримінації в Україні, якому присвячений Розділ II Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [130], передбачає реалізацію спеціальних повноважень Верховною Радою України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (наприклад, звернення до суду з заявами про дискримінацію з метою захисту суспільних інтересів, надання висновків у справах про дискримінацію за зверненням суду), Кабінету Міністрів України (затвердження порядку проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів), іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, і навіть громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами. Особи, які вважають себе жертвами дискримінації, за частиною 1 статті 14 і частиною 1

статті 15 цього закону мають право звертатися зі скаргами до державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та/або відразу до суду за захистом своїх прав, а також право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої дискримінацією. Проте незважаючи на це, а також на ряд нещодавніх змін до законодавства, спрямованих на поліпшення запобігання та протидії дискримінації (зокрема, зміни щодо зміщення тягаря доведення при розгляді справ про дискримінацію у суді, за якими позивач має навести фактичні дані, що дискримінація мала місце, а відповідач має довести їх відсутність) [100], склалися принаймні кілька ситуацій, що містять ризики системної дискримінації саме внутрішньо переміщених осіб.

Розглянемо найбільш ілюстративні з них.

Перша ситуація пов'язана з «призупиненням» дії довідок про статус внутрішньо переміщеної особи, і, як наслідок – «призупиненням» соціальних виплат і пенсій внутрішньо переміщеним особам. Так, 16 лютого 2016 року керівникам структурних підрозділів з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської, Донецької і Луганської державних військово-цивільних адміністрацій було направлено лист Міністерства соціальної політики України за № 672/о/10-16/081 «Про посилення контролю щодо обліку внутрішньо переміщених осіб» (зокрема, про цей лист ідеться у пунктах 26 і 27 [174], де його помилково названо «Про посилення контролю за виплатами»). У цьому листі зазначалось, що відповідно до інформації Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби не були підтверджені факти проживання внутрішньо переміщених осіб, що отримують соціальні виплати, в місцях фактичного проживання на контрольованих Україною територіях, а в пункті 5 листа було вказано, що «соціальні виплати особі, щодо якої отримана така інформація, мають бути тимчасово призупинені, до надходження відповідних відомостей від органів Державної міграційної служби, або підтвердження особою факту проживання за місцем проведення виплат» [156].

Як нами вже зазначалось, для визначення того, чи певне обмеження є дискримінацією, потрібно з'ясувати, чи має воно правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету (або легітимну ціль в термінології Європейської Конвенції з прав людини), а також чи є способи досягнення цієї мети належними та необхідними.

Мета запобігання шахрайству з фінансовими ресурсами держави, безперечно, є правомірною і об'єктивно обґрунтованою. Наприклад, у лютому 2016 року Службою безпеки України була оприлюднена інформація про те, що з 1,3 млн (зареєстрованих на той час) внутрішньо переміщених осіб, призначення усіх видів соціальних виплат яким здійснювалося за місцем їх перебування на обліку в Україні (за місцем фактичного проживання), понад 60 % фактично проживали на території окремих районів Донецької і Луганської областей, мали місце факти, коли соціальні виплати здійснювались без присутності внутрішньо переміщених осіб, на померлих і зниклих безвісти, а за всього за трьома адресами в Луганській, Харківській і Донецькій областях відповідно було зареєстровано одночасно 7500, 3293 і 1300 внутрішньо переміщених осіб як таких, що за ними проживали [29]. Відповідно до інформації Служби безпеки України, в результаті шахрайства видатки бюджету було штучно збільшено на декілька мільярдів гривень, а до Єдиного реєстру досудових розслідувань було внесено 24 кримінальних провадження, по одній справі був винесений вирок, яким особа була визнана винною у фінансуванні тероризму за допомогу членам незаконних збройних формувань в оформленні пенсій на території України [29].

Проте навіть для найбільш легітимної цілі має бути також відповідне співвідношення між засобами та ціллю, що переслідується.

З цього приводу у публікації Кластеру Організації Об'єднаних Націй з питань захисту, Україна, зазначалось, що дискримінація внутрішньо переміщених осіб у наведеному вище випадку полягала ось у чому [89]: є ряд соціальних платежів, а також пенсії, на які мають право громадяни України незалежно від того, чи є вони внутрішньо переміщеними особами, чи ні, в силу свого загального статусу. Відповідно до пунктів 2 і 8 Тимчасового порядку фінансування

бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 595 від 07 листопада 2014 року [186], видатки з Державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на тимчасово неkontrolьованій території України не здійснюються, а тому єдиним способом для осіб, які там проживають, отримати належні їм пенсії та соціальні виплати – це переміститись на контрольовану територію України, стати на облік та отримати довідку внутрішньо переміщеної особи в описаному нами порядку. Але в разі потрапляння у «списки» Міністерства соціальної політики України пенсії і соціальні виплати їм виплачувати припиняють. Оскільки інші громадяни України, які не є внутрішньо переміщеними, не мають таких проблем, можемо говорити про дискримінаційне ставлення саме до внутрішньо переміщених осіб. Адже як нами вже зазначалось, відповідно до пункту 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» способи досягнення правомірної і об'єктивно обґрунтованої державної мети мають бути належними та необхідними, а відповідно до практики Європейського суду з прав людини, і справи Пічкур проти України зокрема (абзац 49) [178], має існувати розумне співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю.

Оцінюючи ж способи, якими досягалася ціль запобігання шахрайству з фінансовими ресурсами, призначеними для виплат внутрішньо переміщеним особам, можна констатувати, що вони, з одного боку, є неналежними. Адже процедури «призупинення» довідок і виплат внутрішньо переміщеним особам чинне законодавство не передбачає, існує лише вже описана нами у попередньому підрозділі процедура скасування довідки за наявності відповідних підстав і при повідомленні про це внутрішньо переміщеної особи. Лист Міністерства соціальної політики не може змінювати чи скасовувати нормативно-правові акти рівня закону. Крім того, Кластер Організації Об'єднаних Націй з питань захисту звертав увагу на те, що «призупинення» виплат внутрішньо переміщеним особам

є порушенням як міжнародних стандартів щодо права на соціальний захист та достатній рівень життя, так і стаття 46 Конституції України, і в першу чергу може викликати труднощі в осіб похилого віку та інвалідів; внутрішньо переміщені особи не повідомляються про їх знаходження у «списках», передача їх персональних даних при перевірках викликає питання [89], а сама процедура, за якої особу спочатку позбавляють виплат, і лише потім вона дізнається про підстави такого рішення і може їх оскаржити, є принаймні нелогічною.

Зрештою, це було навіть офіційно відображено у пункті 27 Рекомендацій парламентських слухань «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції», схвалених Постановою Верховної Ради України від 31 березня 2016 року № 1074-VIII: «такі дії працівників управлінь праці і соціального захисту населення прямо суперечать Конституції України, положенням пенсійного законодавства України, Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”» [174].

Ситуація з соціальними виплатами і пенсіями внутрішньо переміщених осіб ускладнювалась і застосуванням пункту 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 595 від 07 листопада 2014 року, який ще 11 лютого 2015 року визнано незаконним та нечинним з моменту прийняття рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/18826/14, яке набрало законної сили [84]. Оскільки рішення не виконувалось і знову стало предметом розгляду у іншій справі, Окружний адміністративний суд міста Києва у іншій справі, № 826/19786/14, рішення по якій також набрало законної сили, знову це констатував [85]. Проте пункт 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської

областей відповідно до офіційного сайту Верховної Ради України все ще продовжує значитись як чинний.

Проте навіть якщо рішення суду все-таки буде виконане і органи державної влади перестануть застосовувати цей визнаний нечинним пункт, проблемні питання з виплатами внутрішньо переміщеним особам залишаться. Адже не лише відповідно до вищезгаданої Постанови Кабінету Міністрів № 595, а і згідно з пунктом 1 Постанови Кабінету Міністрів «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року № 637 з наступними змінами, «призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою» [137]. Тобто, внутрішньо переміщеним особам обов'язково переселятись на контрольовану територію України, ставати на облік і отримувати довідку внутрішньо переміщеної особи для отримання будь-яких належних їм виплат. Водночас інші категорії осіб в Україні таких обмежень не мають і отримують свої соціальні виплати і пенсії без необхідності здійснення додаткових кроків, проходження перевірок і отримання спеціального статусу. Отже, визнаючи неналежність способів, якими досягалася ціль запобігання шахрайству з фінансовими ресурсами держави, призначеними для виплат внутрішньо переміщеним особам, потрібно визнати і той факт, що, враховуючи невідконтрольність частини території України, кращого альтернативного механізму реалізації цих соціальних виплат на сьогодні немає.

08 червня 2016 року було прийнято нову Постанову Кабінету Міністрів «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» № 365, якою крім внесення змін до Постанови № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», було також затверджено Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та

Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування [18], покликані вирішити патову ситуацію, що склалась з «призупиненими» виплатами внутрішньо переміщеним особам. Сам факт появи підзаконного нормативно-правового акту, в якому прописано процедури як призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, так і контролю за їх проведенням, безперечно, є позитивним кроком. Водночас механізм призначення і відновлення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, передбачений цими актами, може бути вдосконалений способами, запропонованими нижче.

Відповідно до Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затвердженого Постановою Кабінет Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 [77], з моменту набрання чинності цим Порядком 14 червня 2016 року діє триетапний механізм призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам.

На першому етапі внутрішньо переміщена особа або її законний представник подає заяву і копію довідки внутрішньо переміщеної особи (а оригінал пред'являє) до органу, що здійснює соціальні виплати за місцем фактичного проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи, де вона є на обліку (йдеться про такі соціальні виплати, як пенсії (щомісячне довічне грошове утримання), довічні державні стипендії, усі види соціальної допомоги та компенсацій, матеріальне забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій і пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування). При цьому під органами, що здійснюють соціальні виплати, маються на увазі структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад, територіальні органи Пенсійного фонду України, робочі органи Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, центрами зайнятості.

На другому етапі структурний підрозділ з питань соціального захисту населення паралельно здійснює дві дії. По-перше, не пізніше наступного робочого дня після отримання заяви надсилає запит для отримання електронної справи внутрішньо переміщеної особи до ДП «Інформаційно-обчислювального центру Міністерства соціальної політики України». А, по-друге, за своєю ініціативою або за зверненням органів, що здійснюють соціальні виплати, протягом п'ятнадцяти робочих днів проводить перевірку достовірності викладеної в заяві інформації про фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи. При цьому складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Тим часом надходить електронна справа внутрішньо переміщеної особи і структурний підрозділ з питань соціального захисту населення має три робочі дні з дня її отримання на внесення подання про призначення (відновлення) або про відмову у призначенні (відновленні) соціальної виплати внутрішньо переміщеній особі. До подання додається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї – тобто, перевірка фактичного місця проживання хоч і зазначена, як можлива, по суті є обов'язковою, оскільки обов'язковим є подання акту, що має бути складений лише під час такої перевірки.

На третьому етапі протягом п'яти робочих днів розглядається подання і акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї і приймається рішення про призначення (відновлення) або про відмову у призначенні (відновленні) соціальних виплат внутрішньо переміщеній особі. При цьому подання і акти можуть розглядати (альтернативно) комісії одного з двох видів: або комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеній особі, утворені районними, районними у містах Києві і Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі утворення) рад відповідно до пункту 2 самої Постанови № 365, або, відповідно до абзацу 2 пункту 10 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, комісії, утворені районними, районними у містах Києві і Севастополі держадміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі утворення) рад відповідно до постанови Кабінету

Міністрів України від 21 жовтня 1995 року № 848 (що приймають рішення щодо субсидій на житлово-комунальні послуги) [163], за умови включення до складу таких комісій представників органів, що здійснюють соціальні виплати. Після прийняття рішення комісія не пізніше наступного робочого дня має надіслати копію рішення органам, що здійснює соціальні виплати, та структурному підрозділу з питань соціального захисту населення.

Даний порядок вбачається недосконалим як з організаційної, так і з правової точок зору. Щодо організаційної, то строки, відведені для кожного з етапів процедури відновлення (призначення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, досить малі з огляду на кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні. При цьому слід враховувати той факт, що одна внутрішньо переміщена особа може мати право на кілька видів соціальних виплат. Наскільки органи, що забезпечують призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам в умовах обмежених людських ресурсів, зможуть справитись з «напливом» заявників, лишається відкритим питанням. Так, за інформацією Благодійного фонду «Право на захист», що надає безпосередню правову допомогу внутрішньо переміщеним особам в регіонах, оскільки кількість обов'язків працівників органів соціального захисту була збільшена, а кількість самих працівників лишилась така сама, то строки призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам порушуються, у зв'язку з чим вже були внесені пропозиції об'єднати зусилля Міністерства соціальної політики та Міністерства з питань окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб для створення структурних підрозділів, що займалися б тільки справами внутрішньо переміщених осіб, а для внутрішньо переміщених осіб з обмеженими можливостями створити виїзні мобільні бригади для надання їм можливості так само написати відповідні заяви [191].

З правової точки зору, Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, передбачаючи їх перевірку і обстеження матеріально-побутових умов, містить ознаки втручання у приватне і сімейне життя внутрішньо переміщених осіб, а так само покладає на них додаткові

обмеження і обов'язки лише в силу цього спеціального статусу. Занепокоєння викликають і пункти 12 і 13 Порядку.

Зокрема, у пункті 12 зазначено, що розглядаючи подання про призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, комісія розглядає подання, враховує акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї і приймає рішення «у тому числі, з урахуванням інформації про стан фінансування та виплати, що оприлюднюється на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики або інших органів, що здійснюють соціальні виплати». Вважаємо, що соціальні виплати внутрішньо переміщеним особам, так само як і іншим громадянам України, що мають на них право, мають належати до захищених статей державного бюджету і мають призначатись (поновлюватись), лише базуючись на наявності чи відсутності для цього підстав у випадку конкретної особи, і не можуть залежати від інформації про стан фінансування, опублікованої на веб-сайті.

А у пункті 13 Порядку міститься норма про те, що «комісія, **крім підстав відмови у призначенні (відновленні) соціальних виплат, передбачених законодавством, може відмовити** заявникові у призначенні (відновленні) такої виплати в разі його відсутності за фактичним місцем проживання/перебування, зазначеним у заяві про призначення (відновлення) соціальної виплати» (виділено мною. – *К. К.*). Вважаємо таке формулювання досить невдалим, оскільки воно створює враження, що крім підстав, передбачених законодавством, комісія, що є державним органом, може відмовити внутрішньо переміщеній особі на підставах, не передбачених законодавством. Це є неможливим з точки зору частини 2 статті 19 Конституції України, за якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У пункті 5 частини 1 статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено можливість скасування довідки і самого статусу внутрішньо переміщеної особи, який вона посвідчує, в разі подання особою завідомо недостовірних відомостей на етапі її отримання.

Але якщо особа вже отримала статус внутрішньо переміщеної, і подала заяву щодо призначення (відновлення) їй соціальних виплат, її відсутність за фактичним місцем проживання/перебування, вказаним у заяві про такі виплати, не передбачена законом як причина для відмови у призначенні (відновленні) соціальних виплат. Тому вважаємо, що Порядком призначення (відновлення) соціальних виплат, як підзаконним нормативно-правовим актом, не можуть встановлюватись додаткові підстави для такої відмови, якщо вони не передбачені в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

У зв'язку з цим, пропонуємо внести зміни до пунктів 12 і 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365, виклавши їх у наступній редакції:

«12. За результатами розгляду подання з урахуванням акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї комісія приймає рішення про призначення (відновлення) або відмову у призначенні (відновленні) соціальної виплати з моменту припинення її виплати.

13. Комісія може відмовити заявникові у призначенні (відновленні) соціальної виплати за наявності підстав, передбачених законом» (виділено мною. – К. К.).

Така сама проблемна ситуація існує і з Порядком здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування [73]. За останніми змінами до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», про які ми вже писали у попередньому підрозділі, сам статус припиняється або скасуванням довідки (і статусу) внутрішньо переміщеної особи за наявності підстав, або коли внутрішньо переміщена особа вирішить або залишитись на новому місці проживання на постійній основі, або повернеться до постійного місця проживання, і подасть заяву про відмову від довідки (що, знову ж таки, є однією з п'яти вичерпних підстав для скасування довідки і статусу).

Враховуючи, що за змінами до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» з 13 січня 2016 року тривалість довідки внутрішньо переміщеної особи більше не обмежена шістьма місяцями [98], таким, що не відповідає змісту Закону виглядає Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, за пунктом 2 якого структурні підрозділи з питань соціального захисту населення не рідше ніж один раз на шість місяців відвідують фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи і складають акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, а також у разі наявності певних підстав за пунктом 4 Порядку проводиться додаткова перевірка. Тобто, фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб і матеріально-побутові умови сім'ї внутрішньо переміщеної особи перевіряються не лише при призначенні їм соціальних виплат, а фактично постійно, що викликає питання також з точки зору конституційного права на свободу пересування, яке відповідно до частини 1 статті 33 Конституції України може бути обмежене лише законом [43]. В якості ж підстав для припинення соціальних виплат пункт 12 Порядку здійснення контролю передбачає не лише наявність підстав, передбачених законодавством щодо умов призначення відповідного виду соціальної виплати та скасування довідки внутрішньо переміщеної особи, що зрозуміло, а і з таких підстав, як:

- встановлення факту відсутності внутрішньо переміщеної особи за фактичним місцем проживання/перебування згідно з актом обстеження матеріально-побутових умов;
- отримання рекомендацій Міністерства фінансів України щодо фактів, виявлених під час здійснення верифікації соціальних виплат;
- отримання інформації від Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства фінансів України, Національної поліції, Державної міграційної служби України, Державної фінансової інспекції України, Державної аудиторської служби України

та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (абзаци 2, 3 і 5 пункту 12 Порядку здійснення контролю).

Вважаємо, що встановлення підзаконними нормативно-правовими актами (а саме – пункти 12 і 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, пропозиції щодо яких ми виклали вище, та абзаци 2, 3 і 5 пункту 12 Порядку здійснення контролю..., затверджених Постановою Кабінету Міністрів України № 365) додаткових підстав для припинення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, не передбачених законом, є порушенням статті 41 (право на власність) та статті 46 (право на соціальний захист) Конституції України, а також конституційного принципу частини 3 статті 22 щодо неможливості звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод, і дискримінаційним. Адже лише внутрішньо переміщені особи, через зазначені додаткові підстави, можуть бути позбавлені соціальних виплат, на які мають право відповідно до свого загального статусу; на решту осіб такі обмеження не розповсюджуються, тому мають бути скасовані, так само як пункти 15–17 Порядку здійснення контролю..., а пункт 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 викладений наступним чином:

«12. Соціальні виплати припиняються у разі:

1) наявності підстав, передбачених законодавством щодо умов призначення відповідного виду соціальної виплати;

2) **Виключено**

3) **Виключено**

4) скасування довідки внутрішньо переміщеної особи з підстав, визначених статтею 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;

5) **Виключено.**

15. **Виключено**

16. Виключено

17. Виключено» (виділено мною. – К. К.).

Друга ситуація, що містить ризики дискримінації саме внутрішньо переміщених осіб, певною мірою впливає з Постанови № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року. Так, у її другому реченні пункту 1 зазначається, що «виплата (продовження виплати) **пенсій** (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення (далі – соціальні виплати), що призначені зазначеним [внутрішньо переміщеним] особам, здійснюється **виключно через** рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства “**Державний ощадний банк України**”» [137] (тут і нижче виділено мною. – К. К.). Тоді як відповідно до абзацу 1 частини 1 статті 47 Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» у разі, якщо пенсія не виплачується за місцем проживання, то вона «...перераховується на **визначений** цією особою (**пенсіонером**) банківський рахунок...» [127]. Тобто, відповідно до закону, всі пенсіонери мають право на вибір банку для виплати пенсії, а підзаконним нормативно-правовим актом пенсіонерів-внутрішньо переміщених осіб такого права позбавляють [28]. В зв’язку з цим, пропонуємо викласти пункти 1, 3 і 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року № 637 у такій редакції:

«Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Установити, що:

призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення (**далі – соціальні виплати**), надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем

перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 (Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – Ст. 2296; 2015. – № 70. – Ст. 2312). **Виплата (продовження виплати) довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, що призначені зазначеним особам, здійснюється виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України”, а виплата пенсій (щомісячного довічного грошового утримання) – через “Державний ощадний банк України” або інший банк, що може здійснювати виплати на таких самих умовах, як ті, що зазначені цією Постановою для “Державного ощадного банку України” (далі – інший банк). Виплати можуть здійснюватися за бажанням особи з доставкою додому, з компенсацією витрат за надання таких послуг, передбачених укладеним відповідно до пункту 3 цієї постанови тристороннім договором;**

призначені починаючи з 01 травня 2016 року внутрішньо переміщеним особам соціальні виплати, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, виплачуються через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України” **або іншого банку;**

починаючи з 01 липня 2016 року виплата соціальних виплат за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, що призначені внутрішньо переміщеним особам, здійснюється через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України” **або іншого банку;**

для ідентифікації одержувачів соціальних виплат, які є внутрішньо переміщеними особами, та забезпечення виплати їм соціальних виплат

здійснюється емісія платіжних карток із зазначенням на них графічної та електронної інформації про власника та його електронного цифрового підпису. Для одержувачів пенсій така картка одночасно є пенсійним посвідченням.

Строк дії карток встановлюється до трьох років за умови проходження фізичної ідентифікації клієнта в установах публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України” **або інший банк** перші 2 рази кожні шість місяців, у подальшому – кожні 12 місяців. Після завершення строку дії картки вона перевипускається за рахунок публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України” **або іншого банку**.

За відсутності проходження фізичної ідентифікації одержувачів соціальних виплат публічне акціонерне товариство “Державний ощадний банк України” **або інший банк** зупиняє видаткові операції за поточним рахунком та не пізніше ніж протягом наступного дня інформує про таке рішення структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад, який видав довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, та Міністерство фінансів.

Поновлення або припинення соціальних виплат здійснюється публічним акціонерним товариством “Державний ощадний банк України” **або іншим банком** на підставі рішення комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, утвореної районними, районними у містах Києві і Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад згідно з Порядком здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365.

...

3. Публічному акціонерному товариству “Державний ощадний банк України” **та іншому банку** разом з Українським державним підприємством

поштового зв'язку “Укрпошта” забезпечити організацію доставки коштів для здійснення виплати пенсій на умовах, передбачених тристороннім **або багатостороннім** договором, укладеним між Пенсійним фондом України і зазначеними товариством(**ами**) та підприємством, внутрішньо переміщеним особам за їх фактичним місцем перебування.

4. Пенсійному фонду України до 15 квітня 2016 року розробити та погодити з Міністерством соціальної політики і публічним акціонерним товариством “Державний ощадний банк України” **та іншим банком** порядок емісії платіжних карток, які одночасно є пенсійним посвідченням, із зазначенням на них графічної та електронної інформації про власника та його електронного цифрового підпису та порядок обміну інформацією між Пенсійним фондом України та публічним акціонерним товариством “Державний ощадний банк України” **та іншим банком**, необхідні для відкриття рахунків одержувачам пенсій» (виділено мною. – *К. К.*).

При цьому обмеження свободи вибору банку для виплати пенсії пенсіонерам-внутрішньо переміщеним особам, яке в розумінні Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», в разі, якщо не буде доведено його правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними, є дискримінаційним, слід відрізнити від можливості отримання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, яка виплачується лише внутрішньо переміщеним особам в силу їх спеціального статусу, лише в установах «Державного ощадного банку України» (пункт 3-1 Постанови) [145]. Це спеціальний вид допомоги, щодо якого можливе встановлення спеціальних умов його отримання.

Водночас проведений нами аналіз Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 [75], дозволяє виділити у ньому ряд проблемних, на нашу думку, моментів. По-перше, для продовження виплат такої грошової допомоги (оскільки за загальним правилом

абзацу 1 пункту 2 Порядку надання адресної допомоги, вони виплачуються не більше, ніж шість місяців) абзац 7 пункту 3 Порядку вимагається пред'явлення довідок всіх внутрішньо переміщених членів сім'ї, строк дії яких продовжено, що доволі складно. Адже відповідно до чинної редакції частини 1 статті 4 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка діє безстроково, крім випадків її скасування. Отже, абзац 7 пункту 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505 має бути приведений у відповідність до вказаного закону, наприклад, шляхом його викладення у такій редакції:

«Для призначення грошової допомоги на наступний шестимісячний строк уповноважений представник сім'ї подає до уповноваженого органу або установи уповноваженого банку (у випадку, передбаченому пунктом 5 цього Порядку) заяву, в якій повідомляє про відсутність змін, що впливають на призначення грошової допомоги, а також пред'являє **довідки всіх членів сім'ї про взяття на облік осіб, які переміщуються**» (виділено мною. – *К. К.*).

По-друге, абзацом 13 пункту 5 Порядку надання адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам передбачено, що для отримання грошової допомоги, у тому числі, призначення грошової допомоги на наступний шестимісячний строк, до установи банку серед інших документів подається «...письмовий дозвіл на розкриття уповноваженим банком інформації, що містить банківську таємницю щодо поточного рахунка...». Якщо звернутись до пункту 1 статті 61 Закону України «Про банки і банківську діяльність», то він, безперечно, містить серед підстав розкриття банківської таємниці письмовий дозвіл відповідної фізичної особи, але добровільність надання дозволу у контексті аналізованого абзацу 13 пункту 5 Порядку надання адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам видається доволі сумнівною.

Отже, спеціальний адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні певним чином обмежує загальний, про що свідчать

проаналізовані нами окремі положення підзаконних нормативно-правових актів, які суперечать нормативно-правовим актам вищого рівня, а також містять ознаки порушення гарантії заборони дискримінації внутрішньо переміщених осіб та мають бути змінені чи скасовані, оскільки таке обмеження є неправомірним.

Висновки до Розділу 1

1. Поняття внутрішньо переміщеної особи тісно пов'язане з поняттям біженців у міжнародному публічному праві; вони мають ряд спільних рис – характер потреб і міжнародні структури, що можуть надавати їм допомогу, обставини, що зумовили їх переміщення, з урахуванням «перетікання» внутрішньої міграції через кордони держави, коли внутрішньо переміщені особи звертаються за отриманням статусу біженця та використовують інші можливості легалізації перебування в інших країнах. Водночас можна визначити наступні критерії їх розмежування: а) захист їх прав і свобод базується на територіальному суверенітеті різних держав: щодо біженців – це іноземна держава, щодо внутрішньо переміщених осіб – держава їх громадянства або постійного проживання; б) різні уповноважені суб'єкти, що надають відповідний статус (лише національні органи публічної адміністрації – щодо внутрішньо переміщених осіб та або національні, або міжнародні структури, або змішаний варіант – щодо біженців) і відмінний порядок його надання; в) різні галузі права та характер міжнародних правових документів, що регулюють ці статуси (національне адміністративне право щодо внутрішньо переміщених осіб, міжнародне право – щодо біженців; щодо біженців це завжди загальнообов'язкові міжнародні правові документи, щодо внутрішньо переміщених осіб – так звані «акти м'якого права»); г) відмінність причин їх міграції (відповідно до визначень обох понять); д) різний характер їх міграції (міграція біженців завжди має зовнішній і вимушений характер, а внутрішньо переміщених осіб – лише

внутрішній як вимушений, так і примусовий характер, із застосуванням сили державного примусу).

2. На сьогодні визначення «внутрішньо переміщених осіб» у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» відповідає міжнародним стандартам, закріпленим у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення. Однак, з метою спрощення як діяльності органів публічної адміністрації, так і реалізації самими внутрішньо переміщеними особами своїх прав і свобод, забезпечення єдності термінології, воно потребує уніфікованого вживання шляхом заміни синонімічних поняття «внутрішньо переміщених осіб» термінів або термінів, що мають більш вузьке значення і вживаються у підзаконних нормативно-правових актах України, на єдиний, визначений у Законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» термін «внутрішньо переміщені особи».

3. Статус внутрішньо переміщених осіб в Україні як предмет адміністративно-правового забезпечення є порівняно новим напрямом досліджень у науці адміністративного права. Причинами такого стану речей, поруч з складністю його вивчення з огляду на незначну кількість наукових джерел, є те, що значний суспільний запит на подібні дослідження з'явився лише після окупації Автономної Республіки Крим і дестабілізації ситуації на сході України. Разом з тим, дослідження адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб можливе на основі ґрунтовних теоретичних засад правового і адміністративно-правового статусу особи, правового регулювання міграційних процесів, адміністративно-правового і міжнародно-правового регулювання статусу біженців з врахуванням особливостей, притаманним лише внутрішньо переміщеним особам.

4. Під адміністративно-правовим статусом внутрішньо переміщених осіб в Україні пропонується розуміти спеціальний, тимчасовий статус осіб, визначений нормами адміністративного права, що складається з системи додаткових прав, обов'язків і гарантій, обумовлених обставинами їх вимушеного внутрішнього переміщення та потребами, де обсяг і особливості реалізації таких

прав, обов'язків і гарантій залежать від того, чи є особа громадянином, іноземцем чи апатридом. Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи є спеціальні або такі, що мають спеціальний порядок реалізації щодо внутрішньо переміщених осіб права, обов'язки та гарантії їх реалізації. Покладення на внутрішньо переміщених осіб спеціальних обов'язків, встановлення спеціального порядку реалізації прав та свобод, які вони мають в силу свого загального статусу, не має порушувати закріплену статтею 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» заборону дискримінації за ознакою належності до внутрішньо переміщених осіб як одну з найважливіших державних гарантій їх статусу в Україні.

Проте станом на сьогодні, по-перше, саме формулювання цієї гарантії у статті 14 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не відповідає оновленому визначенню внутрішньо переміщеної особи у статті 1 цього ж Закону. По-друге, у ряді досліджених нами випадків у сфері реалізації соціально-економічних прав переважно підзаконними нормативно-правовими актами на загальний статус внутрішньо переміщених осіб (громадян, іноземців чи осіб без громадянства) накладаються обмеження, що впливають з їх спеціального статусу як внутрішньо переміщених осіб і мають характер дискримінаційних та таких, що суперечать нормативно-правовим актам вищого рівня, а тому мають бути приведені у відповідність їм або скасовані.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

2.1 Правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб

Правові норми, якими забезпечується діяльність органів публічної адміністрації щодо реалізації належних внутрішньо переміщеним особам прав і свобод, розпорочені по досить великій кількості джерел різного обсягу дії, цільової і предметної спрямованості та юридичної сили. Для повноти викладу, ми впорядкуємо ці джерела за їх юридичною силою відповідно до загальної класифікації джерел адміністративного права, запропонованої колективом вчених-адміністративістів Київського національного університету ім. Тараса Шевченка з поділом на акти вищої юридичної сили, підзаконні нормативно-правові акти, рішення судових органів і акти, що справляють суттєвий вплив на суспільні відносини і в майбутньому можуть бути віднесені до джерел адміністративного права [27, с. 100].

I. Серед актів вищої юридичної сили слід зазначити Конституцію України, міжнародні нормативно-правові акти та закони України.

Конституція України як акт найвищої юридичної сили, що має установчий характер, закладає основи функціонування органів публічної адміністрації в Україні і встановлює права, свободи і обов'язки людини і громадянина, беззаперечно, є також і найвищим джерелом в ієрархії джерел правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Особливе значення для статусу внутрішньо переміщених осіб мають конституційні положення щодо [43]:

- суверенітету, який поширюється на всю територію України, а тому саме Україна як держава територіальної належності внутрішньо переміщених осіб несе основну відповідальність щодо забезпечення їх прав і свобод (стаття 2 Конституції України), а також положення про визначальність для діяльності держави прав і свобод людини та їх гарантій (стаття 3);

- основи правового порядку в Україні, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19);

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

- підстав формування і діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, та інші.

Наступними за ієрархією джерел є **міжнародні нормативно-правові акти**, які, відповідно до статті 9 Конституції України і статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [139], будучи чинними і маючи згоду на обов'язковість, надану Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Україна є стороною низки міжнародних договорів з прав людини, укладених переважно в рамках Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи, що застосовуються у тому числі і щодо внутрішньо переміщених осіб.

При цьому, застосування ряду таких міжнародних договорів на території України має особливості, пов'язані з відступами або повідомленнями про обмеження застосування і виконання деяких зобов'язань.

Так, 21 травня 2015 року Верховною Радою України 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» [136]. 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, що і було зроблено шляхом направлення повідомлень про відступ 05 червня 2015 року і переліку територій 27 листопада 2015 року [4, с. 3]. Крім цих повідомлень про відступ, 20 жовтня 2015 року Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй також одержав інше повідомлення Уряду про те, що застосування і виконання Урядом України своїх зобов'язань за 16-тю іншими договорами Організації Об'єднаних Націй «обмежується і не гарантується» до повного відновлення суверенітету України над своєю територією [4, с. 4]. Дещо раніше подібне повідомлення було направлено і до Ради Європи щодо 19 документів з питань захисту прав людини, а потім щодо ряду інших міжнародних договорів України [4, с. 11–12].

Оцінюючи відступ від Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Моніторингова Місія Організації Об'єднаних Націй з прав людини в Україні зазначила, що його «правомірність... залишається під сумнівом», «може позбавити сотні тисяч людей, які проживають на території, що зазнала впливу конфлікту, гарантій основоположних прав людини» і «з поміж іншого, заходи на відступ від зобов'язань спрямовані на те, щоб позбавити суб'єктів права можливості успішно оскаржувати в суді дії та рішення Держави і її посадових осіб/службовців, що ґрунтуються на спеціальному законодавстві, ухваленому у зв'язку з проведенням “антитерористичної операції”» (щоправда, судових рішень, в яких би суд мотивував рішення переважно відступом Уряду від своїх зобов'язань, Місією поки що зафіксовано не було) (пункти 19–23) [4, с. 10]. Причиною такої жорсткої оцінки стали недостатня обґрунтованість правомірності відступу (стаття 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права вимагається оголошення надзвичайного стану, чого в Україні не було);

відсутність обґрунтування, чому відступ також застосовується до територій, що перебувають під ефективним контролем України; занепокоєння щодо пропорційності заходів відступу; відсутність дати початку застосування відступу у повідомленні про нього; заявленість відступу від тих зобов'язань, від яких він не допускається; відсутність обґрунтування і необхідних додатків до повідомлення про відступ і надсилання його із затримкою (тоді, коли це вимагається зробити «негайно») [4, с. 4–9].

Аналізуючи ж друге повідомлення, одержане Генеральним секретарем Організації Об'єднаних Націй 20 жовтня 2015 року, яке стосувалась 16-ти інших міжнародних угод, і де-юре відступом не було, Місія зазначила, що воно «може послабити захист прав людини», і з посиланнями на рішення Європейського суду з прав людини відмітила, що навіть в тих частинах своєї території, де Уряд не має можливості здійснювати свою владу, він все одно «зобов'язаний вживати всіх належних заходів дипломатичного, економічного та судового чи іншого характеру на захист прав населення цих територій» (пункти 27 і 29) [4, с. 11–12]. Це положення важливе для забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб, тому що вони перемістились якраз з цих територій, мають залишене там майно, і після переміщення і постановки на облік як внутрішньо переміщених осіб мають право відповідно до абзацу 2 пункту 3 частини 2 статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» на визначений строк повертатись до покинутих місць проживання за умови повідомлення про це органу, що видав довідку внутрішньо переміщеної особи. Отже, йдеться про забезпечення і їх безпеки, прав та свобод на цьому етапі.

Звичайно, переважна більшість міжнародних договорів з прав людини, які покладають ряд обов'язків на органи публічної адміністрації в Україні, стосується громадян, іноземців чи осіб без громадянства в силу їх загального статусу. Але фактично, особливості їх застосування будуть найбільш 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, які належать до внутрішньо переміщених осіб, оскільки особливо внутрішньо

переміщені особи та особи, які взагалі не переміщались з окреслених територій, мають найбільшу кількість соціальних зв'язків з такими територіями. Тоді як решта громадян України, з огляду на небезпеку, вочевидь, максимально уникатиме подорожей чи перебування на цих територіях, і такі особливості застосування законодавства не матимуть фактичного значення для їх індивідуальних правових статусів.

Підсумовуючи ситуацію з особливостями застосування міжнародних договорів Організації Об'єднаних Націй, статус тих договорів, щодо яких Урядом України було здійснено відступ або надіслано повідомлення, є спірним: повідомлення юридично не є відступом, а там, де було здійснено відступ, за оцінкою Міжнародної моніторингової місії Організації Об'єднаних Націй, це відбулось неналежним з точки зору міжнародного права чином. Застосування таких міжнародних договорів щодо прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні з цієї причини може бути утрудненим. Йдеться про такі міжнародні договори, як Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 рік); Міжнародну конвенцію про боротьбу з актами ядерного тероризму (2005 рік); Міжнародну конвенцію про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців (1989 рік); Міжнародну конвенцію про боротьбу із захопленням заручників (1979 рік); Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання (1984 рік); Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами (1950 рік); Міжнародну конвенцію про боротьбу з бомбовим тероризмом (1997 рік); Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999 рік); Угоду про привілеї та імунітети Міжнародного кримінального суду (2002 рік); Конвенцію про стягнення аліментів за кордоном (1956 рік); Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2003 рік); Конвенцію Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (1988 рік); Конвенцію про запобігання та покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів (1973 рік); Конвенцію

Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000 рік); Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000 рік); Протокол про попередження торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (2000 рік); Конвенцію про визнання та виконання іноземних арбітражних рішень (1958 рік); Конвенцію про заборону застосування, накопичення запасів, виробництво і передачу протипіхотних мін та про їх знищення (1997 рік) і Факультативний протокол до Конвенції про права дітей щодо процедури повідомлень (2011 рік) [4, с. 11–12].

Говорячи ж про відступ від Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейської конвенції з прав людини) відповідно до Постанови Верховної Ради від 21 травня 2015 року [136], варто зауважити, що такий відступ є обмеженим:

- предметно (відповідно до пункту 1 Постанови і пункту 9 Заяви, яка нею схвалена, він стосується статей 5, 6, 8 і 13 Конвенції, і відповідно до пункту 8 Заяви ще і статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції);
- часово («до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України та повідомлення... Генеральному секретарю Ради Європи про продовження застосування у повному обсязі... Конвенції...») (пункт 9) [136];
- територіально (у пункті 2 Постанови йдеться про змінність території, на яку поширюється відступ України від своїх зобов'язань, що може створювати невизначеність і бути проблемним при посиленні на цей відступ).

В усіх інших аспектах, зобов'язання України щодо забезпечення прав і свобод людини, і внутрішньо переміщених осіб, зокрема, продовжують діяти в повному обсязі. Крім того, відповідно до інформації Ради Європи, «Європейський суд з прав людини буде оцінювати у кожній конкретній справі, чи відступ (дерогація) був виправданим» [213].

Цікаво зазначити, що постанова Верховної Ради про відступ від окремих зобов'язань, передбачених Європейською конвенцією з прав людини, вже була предметом розгляду Вищого адміністративного суду України по справі щодо визнання протиправною та скасування постанови Кабінету Міністрів України № 595 від 07 листопада 2015 року «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей» (абзац 9) [193]. У ній позивачі, позов яких був частково задоволений судами першої та апеляційної інстанцій у запереченні на касаційну скаргу Міністерства фінансів України, Кабінету Міністрів України та ОСОБА_45 стверджували, що спірна постанова порушує зобов'язання України згідно з міжнародним правом, відступ від яких у цій справі іррелевантний, оскільки спірна постанова № 595 була прийнята Кабінетом Міністрів до постанови про відступ від зобов'язань Верховної Ради України.

Європейська конвенція з прав людини, ратифікована Україною і імplementована в національне законодавство, є одним із найважливіших міжнародних договорів регіонального характеру для захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Хоча вона не виокремлює внутрішньо переміщених осіб як окремих суб'єктів захисту, Рекомендація Rec (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, у тому числі Україні, щодо внутрішньо переміщених осіб дуже чітко зазначає і у Преамбулі, і у параграфах 5 і 6, що зобов'язання держави щодо внутрішньо переміщених осіб також охоплюються її зобов'язаннями за Європейською конвенцією з прав людини, зокрема, її статтями 2, 3, 5 і 8 [206]. Тому в разі неналежного забезпечення цих прав органами публічної адміністрації існує ризик визнання України державою-порушницею відповідних статей Європейської конвенції з прав людини Європейським судом з прав людини.

Повідомлення про обмежене і не гарантоване застосування інших 19-ти документів з прав людини Ради Європи від 16 жовтня 2015 року, надіслане Урядом України, посилення на яке також з'являється у Аналітичній довідці

Моніторингової місії Організації Об'єднаних Націй з прав людини в Україні [4, с. 11–12], на цьому етапі дослідження не було можливим проаналізувати з огляду на відсутність у відкритому доступі як самого повідомлення, так і переліку означених 19-ти документів.

До міжнародних договорів регіонального характеру, укладених в рамках Ради Європи, що стосуються забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб органами публічної адміністрації (Додаток 1) [9, с. 151], належать Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, чинна для України з 01 січня 2006 року [160], Рамкова конвенція про захист національних меншин, чинна з 23 грудня 1997 року [161] та Європейська соціальна хартія (переглянута), чинна з 21 жовтня 2006 року [159].

До першої групи джерел – актів вищої юридичної сили, що передбачають повноваження органів публічної адміністрації по забезпеченню реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, потрібно віднести також ряд **законів України**, які можна умовно поділити на дві підгрупи: (1) спеціальні, присвячені лише статусу внутрішньо переміщених осіб; (2) загальні, в яких йдеться про загальний статус громадян, іноземців та апатридів, але при цьому, вони у тому числі застосовуються і щодо прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [9, с. 156].

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

Закони України:

- «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року [121], зазначені в якому органи публічної адміністрації та їх повноваження ми будемо детально аналізувати у наступному підрозділі;

- «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року (за частиною 3 статті 18 якого Кабінет Міністрів України має повноваження щодо передбачення порядку здійснення з Державного бюджету витрат, спрямованих на заходи для дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб з Криму) [123];

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб» від 05 березня 2015 року (в якому, зокрема, передбачені повноваження щодо сприяння зайнятості і працевлаштування внутрішньо переміщених осіб) [99];

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року (повноваження щодо забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, видачі 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) [98];

- «Про внесення змін до Закону України “Про оздоровлення та відпочинок дітей” щодо оздоровлення дітей учасників бойових дій, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи» від 14 липня 2015 року (розширення повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері оздоровлення та відпочинку дітей в частині забезпечення оздоровлення та відпочинку дітей-внутрішньо переміщених осіб) [103];

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» від 14 травня 2015 року (що передбачає надання такої державної підтримки в рамках державної цільової програми, що розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України і реалізується іншими органами публічної адміністрації) [97].

До другої ж групи належать численні як кодифіковані акти (приміром, Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року та Житловий кодекс

Української РСР від 30 червня 1983 року), так і не кодифіковані закони, що передбачають повноваження органів публічної адміністрації (Закони України: «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року; «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року; «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року) по забезпеченню, у тому числі, прав та свобод внутрішньо переміщених осіб у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, політичній, інформаційній, освітній, охороні здоров'я, або ж присвячені спеціальним органам публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в умовах окупації та антитерористичної операції (такі, як Закони України: «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року; «Про військово-цивільні адміністрації» від 03 лютого 2015 року тощо).

II. До другої групи джерел ми відносимо **підзаконні нормативно-правові акти**, видані вже органами публічної адміністрації різних рівнів для забезпечення реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, які вбачається за доцільне класифікувати відповідно до органу, що їх видав та внутрішньої ієрархії підзаконних нормативно-правових актів згідно з частини 3 статті 106, частини 3 статті 113 Конституції України [43], частини 1 статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [170], статті 2 Закону України «Про Національний банк України» [147], статей 1 та 4 Закону України «Про Службу безпеки України» [162] та пункту 2 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [67] на:

- підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Президентом України, зокрема, тут релевантним буде Указ Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 05 березня 2015 року № 123/2015;

- підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (понад 40 постанов та розпоряджень), найважливішими з яких є такі постанови,

як: № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року; № 505 «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; № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року» від 16 грудня 2015 року; № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей» від 07 листопада 2014 року; № 450 «Деякі питання надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї» від 17 вересня 2014 року; № 505 «Про затвердження Основних напрямків розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 рік» від 08 липня 2015 року; № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року; № 213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя» від 25 червня 2014 року; № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08 червня 2016 року; № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» від 22 вересня 2016 року та розпорядження: № 149-р «Про додаткові заходи щодо посилення контролю за переміщенням осіб на території України» від 09 березня 2014 року; № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» від 11 червня 2014 року; № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених

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

- постанови Правління Національного банку України як особливого центрального органу державного управління: № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони “Крим”» від 03 листопада 2014 року; № 810 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 03 листопада 2014 року № 699» від 16 грудня 2014 року; № 520 «Про внесення змін до Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами» від 12 серпня 2015 року;

- накази Міністерства соціальної політики України: № 738 «Про затвердження форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи» від 08 жовтня 2014 року та № 140 «Про затвердження Положення про комісію з питань розподілу коштів для надання грошової допомоги постраждалим чи внутрішньо переміщеним особам» від 12 лютого 2015 року;

- наказ керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 415-ог «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 12 червня 2015 року.

Крім того, джерелами правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні можуть вважатись постанова Правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (№ 37 «Про затвердження Порядку надання матеріального забезпечення за рахунок коштів

Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» від 26 грудня 2014 року) та постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (№ 20 «Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції» від 11 грудня 2014 року).

Обидва Фонди (Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності) відповідно до пункту 4 Розділу VII Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [128] перебувають у стані реорганізації, результатом якої має стати створення єдиного Фонду соціального страхування України. До того ж часу, вони, будучи і цільовими позабюджетними страховими фондами, і самоврядними юридичними особами, здійснюють керівництво та управління відповідними аспектами загальнообов'язкового державного соціального страхування. При цьому, відповідно до пункту 3 Прикінцевих та перехідних положень цього ж Закону, «особливості надання соціальних послуг та виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам (громадянам України, які переселилися з тимчасово окупованої території, території проведення антитерористичної операції або зони надзвичайної ситуації) визначаються Кабінетом Міністрів України» [128].

Звертаючи увагу на істотну кількість нормативно-правових актів різного рівня, що регулюють різноманітні аспекти внутрішнього переміщення в Україні, варто згадати досвід Хорватії, на території якої внаслідок етнічного конфлікту 1991–1995 років відбулося переміщення близько 220 000 хорватів та

300 000 сербів, і якій за десять років вдалося вирішити проблеми переважної більшості з них [219]. Перелічуючи уроки з хорватського досвіду, на які варто звертати увагу іншим державам у аналогічних ситуаціях, Представник Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй з прав людини внутрішньо переміщених осіб зазначав, що прийняття великої кількості фрагментарних нормативно-правових актів створило в результаті настільки складну юридичну систему, у якій індивідуальні внутрішньо переміщені особи не могли розібратись, які права і як їм реалізовувати, а тому «найбільш підходящим способом донесення прав у ясній, всеосяжній і доступній формі є Кодекс прав внутрішньо переміщених осіб, що охоплював би різні питання, що їх стосуються» (абзац 32) [219]. Враховуючи, що внутрішньо переміщені особи є вразливою групою осіб, що не завжди можуть мати можливість отримання безоплатної правової допомоги, ідея створення єдиного кодифікованого акту щодо внутрішньо переміщених осіб є цікавою і для вітчизняного законодавця.

III. До третьої групи джерел правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні ми відносимо **рішення судових органів**, найважливішими з яких є рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини. Крім того, є також рішення Верховного та Вищого адміністративного суду України (йдеться про постанову Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України та постанову Вищого адміністративного суду України по справі, яку ми згадували у підрозділі 1.3 цього дисертаційного дослідження [78], а також ще кілька ухвал Вищого адміністративного суду України [94; 192]). Варто також відзначити і одну особливо релевантну для реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб адміністративними судами в Україні Постанову Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13 червня 2007 року [87], оскільки в таких спорах часто йтиметься про конфлікт з органами виконавчої влади.

Вважаємо, що рішення Конституційного суду України є джерелами правового забезпечення, оскільки в яких надається офіційне тлумачення

положенням Конституції, що стосуються захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, насамперед варто звернути увагу на рішення Конституційного суду від 25 грудня 1997 року № 9-зп у справі за зверненням жителів міста Жовті Води, де було дане офіційне тлумачення статей 55, 64 та 124 Конституції в контексті права на судовий захист. Так у пунктах 1 і 2 резолютивної частини Конституційний суд зазначив, що «...кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод», і при цьому «відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене» [180]. Це положення є важливим, оскільки одним з елементів правового статусу внутрішньо переміщених осіб є державні гарантії дотримання їх прав і свобод, чільне місце серед яких посідає гарантія статті 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо можливості судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у питаннях, що стосуються внутрішньо переміщених осіб.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [93], рішення Європейського суду з прав людини є джерелом права в Україні. Враховуючи той факт, що Європейська конвенція з прав людини застосовується для захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб завдяки механізму, описаному нами вище у цьому підрозділі, рішення Європейського суду з прав людини є також джерелом правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб. Так, різні аспекти, релевантні для захисту прав внутрішньо переміщених осіб, підіймались у кількох десятках рішень Європейського суду з прав людини як проти України, так і проти інших держав. Наприклад, проти України було

прийнято такі рішення, як Дубецька та інші проти України (щодо забезпечення права на повагу до приватного і сімейного життя) [177], Дземюк проти України (так само в частині права на повагу до приватного і сімейного життя) [176], Пічкур проти України (в частині щодо дискримінації та захисту права власності) [178]. Є приклади застосування практики Європейського суду з прав людини адміністративними судами України і у справах за позовами внутрішньо переміщених осіб, щоправда, не завжди на їхню користь. Приміром, справи Пічкур проти України, Вілліс проти Сполученого Королівства, Ван Раалте проти Нідерландів цитувались Окружним адміністративним судом міста Києва (у справі за позовом проти Національного банку України щодо постанови, яка зробила внутрішньо переміщених осіб з Криму та інших фізичних і юридичних осіб нерезидентами) з метою оцінки того, чи мала місце дискримінація [86].

Те, що внутрішньо переміщені особи в Україні розглядають звернення до Європейського суду з прав людини як ефективний спосіб захисту своїх порушених прав після вичерпання всіх національних засобів правового захисту, підтверджується значною кількістю заяв, які вже були подані ними до цього суду. Нещодавно Європейський суд з прав людини почав розглядати подібні заяви. Наприклад, 28 липня 2016 року було опубліковане рішення по трьом заявам громадян України, що втратили житло у м. Ясинувата Донецької області та с. Трьохізбенка Луганської області (де-факто вони є переміщеними особами, проте чи має хтось з них де-юре статус внутрішньо переміщеної особи – невідомо). Хоча рішення, винесене Судом щодо їх заяв [207], було несприятливим: вони були визнані Судом неприйнятними як явно необґрунтовані і такі, що є зловживанням правом на подання заяви. Але це не означає, що така ж доля спіткає решту заяв від українських внутрішньо переміщених осіб.

IV. До четвертої групи ми відносимо **акти, що містять норми так званого «м'якого права»**. За загальним правилом, ці акти лише «справляють суттєвий вплив на суспільні відносини і в майбутньому можуть бути віднесені до джерел адміністративного права» через те, що держави дотримуються і імплементують їх у національне законодавство через моральну і політичну значущість таких

міжнародних актів, але юридично обов'язковими їх норми не є [27, с. 100, 118, 119]. Тоді як традиційно під поняттям «джерела права» ми розуміємо зовнішню форму вираження саме юридично обов'язкових правових норм [2, с. 108, 135].

Тим не менше, на нашу думку, у сфері правового забезпечення реалізації саме статусу внутрішньо переміщених осіб значення і обов'язковість ряду таких актів – зокрема, Вказівок для законодавців та політиків із захисту внутрішньо переміщених осіб, Принципів з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб, документів «м'якого права» Ради Європи, а особливо Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, постійно зростає, що свідчить про те, що у майбутньому вони можуть стати джерелами адміністративного права щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб.

Спробуємо довести цю тезу на прикладі Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення.

Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення називають «всеохоплюючим міжнародним мінімальним стандартом трактування статусу внутрішньо переміщених осіб» [204, с. 465]. Вони були розроблені відповідно до мандату, наданого Представнику Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішньо переміщених осіб п. Францису Денгу Комісією з прав людини Організації Об'єднаних Націй у 1992 році, і підтвердженого пізніше як резолюціями самої Комісії, так і Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй [212]. Не маючи юридичної сили міжнародного договору, означені Керівні принципи дозволили досить швидко і ефективно створити міжнародне зібрання правових норм стосовно захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам для використання урядами, міжнародними організаціями та неурядовими утвореннями [204] не за рахунок їх обов'язковості, а за рахунок їх якості і авторитетності.

Те, що Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення мають саме таку форму – не міжнародного договору, що був би формально обов'язковим для держав, що його підписали б і надали згоду на його

обов'язковість (у формі ратифікації, затвердження, прийняття, приєднання), – а міжнародного акту «м'якого права», є не випадковістю, а свідомим вибором його розробників. І для цього було принаймні три серйозні причини [204, с. 464, 465]. Перша – сам предмет правового регулювання. Адже врегулювання питання внутрішнього переміщення на рівні міжнародного договору викликало б побоювання держав з точки зору їх суверенітету. Другий – складність і довготривалість процесу розробки, підписання і набрання чинності міжнародними договорами. Цей процес міг би тривати навіть десятки років, тоді як правова реакція на критичне становище внутрішньо переміщених осіб потрібна була негайно. Третя ж причина у тому, що Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення майже не створювали нових норм права – вони збирали в один документ розпорошені по величезній кількості інших актів вже існуючі на час їх укладення норми щодо захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам.

При цьому, враховуючи досить кризову ситуацію, що склалася у міжнародному праві з грубим порушенням навіть міжнародних договорів, що є обов'язковими (наприклад, досі є чинним Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року, за статтею 2 якого «Високі Договірні Сторони... поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів») [22], Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, не будучи таким договором, не маючи санкцій і не спричиняючи відповідальності за їх недотримання, застосовуються структурами Організації Об'єднаних Націй, міжурядовими організаціями, урядами (Колумбії, Перу, Анголи, Афганістану, Бурунді, Філіппін, Шрі Ланки, Уганди, Грузії), і навіть неурядовими утвореннями – Визвольного Руху і Армії Судану, Тигрів Звільнення Таміл Іламу Шрі Ланки [204, с. 470, 471]. На них посилаються велика кількість авторів, що пишуть про правове регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні [49; 187; 45], а Комітет Міністрів Ради Європи у Преамбулі Рекомендації Rec (2006) 6 державам-членам, у тому числі Україні, наголошуючи на

міжнародному визнанні і авторитеті Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, наполегливо рекомендує їх застосовувати [206]. Таким чином, вбачається, що ці Керівні принципи завдяки своїй реальній практичній корисності, авторитету і застосовності у світі можуть вважатись принаймні додатковим джерелом для правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Крім того, Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення є не єдиним міжнародним орієнтиром для правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб глобального характеру. Так, при їх розробці для допомоги Представнику Генерального секретаря у здійсненні його мандату у 1994 році було створено т. зв. «Проект Брукінгз» (пізніше – «Проект Брукінгз-Берн» та «Брукінгз-ЛШЕ») [59] – проект приватно-публічної співпраці, в рамках якого потужна приватна наукова інституція протягом більше ніж 20-ти років займалась «моніторингом проблем внутрішнього переміщення у всьому світі, промоувала розповсюдження і застосування Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення; працювала з урядами, регіональними структурами, міжнародними організаціями і громадянським суспільством з метою створення більш ефективної політики та інституцій для внутрішньо переміщених осіб; і публікувала основні дослідження, статті і звіти» [59]. А Представник Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішньо переміщених осіб, що мав мандат протягом цього часу, при цьому традиційно *ex officio* був співдиректором цього Проекту [59].

Саме в рамках Проекту Брукінгз-Берн 2008 року було створено Вказівки для законодавців та політиків із захисту внутрішньо переміщених осіб (Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers), які охоплюють як Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, так і найкращі національні практики тих держав, які вже стикались із такою проблемою [59]. Адже, на жаль, явище вимушеного внутрішнього переміщення в Україні не є поодиноким випадком і відбувалось у інших державах, досвід яких міг би використати і український законодавець.

Інший глобальний міжнародний стандарт – т. зв. «Принципи Пінейро» або Принципи з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб (що складають інтегральну частину остаточної доповіді Спеціального доповідача Підкомісії із заохочення і захисту прав людини Комісії з прав людини Організації Об'єднаних Націй Паулу Сержіу Пінейру) [40], є спеціальним стандартом, присвяченим одному з найважливіших для переміщених осіб питанню – реституції житла, землі і (іншого) майна. Принципи Пінейро охоплюють як правові, так і технічні питання такої реституції по відношенню до трьох категорій осіб: (1) біженців; (2) внутрішньо переміщених осіб; (3) тих примусово чи вимушено переміщених осіб, які перетнули національний кордон, і тому вже не є внутрішньо переміщеними, проте не можуть бути кваліфіковані і як біженці. Принципи Пінейро були розроблені, зокрема, відповідно до положень міжнародного права з прав людини, міжнародного гуманітарного права, а також національного досвіду Боснії і Герцеговини, Бурунді, Камбоджі, Кіпру, Гватемали, Косово і Південної Африки та Руанди (резюме, пункт 6 Вступу, пункти 1.1 і 1.2) [40]. Питання реституції житла і майна дуже релевантні і для України, оскільки у статті 2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачені державні гарантії «створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні» [121], що потребує створення відповідної матеріальної бази для таких осіб і співпраці органів публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб у цій сфері.

Всі перелічені нами вище акти т. зв. «м'якого права» належать до міжнародних глобальних стандартів правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб. А крім глобальних, існують також і регіональні, провідна роль по створенню яких серед європейських міжнародних організацій належить Раді Європи, Комітет міністрів якої у своїх рішеннях, рекомендаціях та пояснювальних меморандумах до них, Парламентська асамблея у рекомендаціях, а також Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи у Рекомендації та

Резолюції, кожен в межах своєї компетенції, торкались різних аспектів внутрішнього переміщення.

Підводячи підсумки, зазначимо, що правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюється на підставі Конституції України; міжнародних нормативно-правових актів; законів; підзаконних нормативно-правових актів; рішень судових органів та актів так званого «м'якого права». Його особливостями є: 1) переважання у ньому не законів, а підзаконних актів. При невеликій кількості спеціальних законів забезпечення реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб відбувається переважно через Постанови Кабінету Міністрів України і відомчі нормативно-правові акти, якими встановлюються не передбачені законами обмеження (про які ми писали у Розділі 1 і будемо ще писати у підрозділі 2.3 цього дисертаційного дослідження); 2) міжнародні договори, що покладають на органи публічної адміністрації певні обов'язки щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, застосовуються з врахуванням відступів від деяких з них, а також повідомлень про негарантованість застосування окремих договорів (які, проте, не є відступом з точки зору міжнародного права); 3) унікально важлива роль актів т. зв. «м'якого права».

2.2 Інституційний механізм забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб

Для того, щоб виклад інституційного механізму забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб був максимально логічним і повним, варто почати з пояснення того, чому в якості суб'єктів такого забезпечення нами була вибрана саме концепція органів публічної адміністрації; після чого окреслити коло таких органів публічної адміністрації і з'ясувати повноваження

щодо забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб кожного з окремо взятих органів публічної адміністрації.

Вибір концепції саме органів публічної адміністрації, а не суб'єктів державного управління чи органів виконавчої влади для характеристики організаційного забезпечення внутрішньо переміщених осіб зумовлений змістовною різницею у сутності цих трьох концепцій. Так, аналізуючи співвідношення між державним управлінням і публічною адміністрацією на сучасному етапі (оскільки значення поняття «державне управління» зазнавало змін протягом історії), І. В. Патерило у своїй монографії зазначає, що «державне управління є вузькою категорією, яка відображає одну з форм діяльності органів виконавчої влади» [62, с. 15], «суто управлінські відносини імперативного характеру» [62, с. 13]. При цьому, цитуючи В. Б. Авер'янова, вона зазначає, що органи виконавчої влади ще займаються неуправлінською, публічно-сервісною діяльністю, спрямованою, зокрема, на «забезпечення реалізації різних суб'єктивних прав, а також обов'язків громадян» і захисту порушених прав [62, с. 13–14]. А крім того, такою діяльністю із забезпечення реалізації публічних інтересів займаються не лише органи виконавчої влади – а ще й інші суб'єкти, наприклад, такі, як суб'єкти муніципального управління та суб'єкти делегованих повноважень, органи судової та законодавчої гілок влади, а також органи публічної влади, не віднесені до жодної з трьох гілок влади, які охоплюються терміном «публічна адміністрація» [62, с. 15, 16, 31]. Підтвердженням такої позиції є і Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який чітко передбачає, що функції по реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, крім органів виконавчої влади, покладені і на інші органи, зокрема на органи місцевого самоврядування і суб'єктів делегованих повноважень (приміром, у частині 9 статті 11 чи статті 16 Закону) [121].

При цьому варто уточнити, що концепція «публічної адміністрації» є науковою конструкцією, запозиченою з європейської адміністративно-правової доктрини, і тому її визначення немає у вітчизняних нормативно-правових актах [27, с. 120–121]. Крім того, в її оригінальному європейському значенні,

«публічна адміністрація» може вживатись в трьох контекстах: як адміністративна діяльність, як сфера управління, і як сукупність органів, установ та організацій [172, с. 13, 14; 199, с. 9–11; 27, с. 121]. Саме в цьому останньому контексті ми і вживатимемо її у цьому підрозділі.

Для визначення того, які саме органи, установи і організації входять до складу публічної адміністрації, у науці адміністративного права існує ряд підходів. Найбільш класичним у вітчизняній науці є визначення публічної адміністрації через «систему органів та установ, які підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади» [3, с. 553]. В рамках цього підходу до публічної адміністрації відносять органи центральної і децентралізованої державної адміністрації, а також органи місцевого самоврядування [3, с. 553–560].

На противагу вказаному існує інший підхід, який визначає коло органів, що належать до публічної адміністрації дуже широко. Його представницею є, зокрема, І. В. Патерило, яка пропонує за критерієм основної діяльності органів публічної адміністрації (що визначається її інструментами та їх повноваженнями) поділяти їх на такі дві групи [62, с. 38]:

1. Органи, для яких публічно-управлінська діяльність є основною:
 - органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні і місцеві органи виконавчої влади);
 - органи місцевого самоврядування;
 - органи влади Автономної Республіки Крим;
 - юридичні особи публічного права, які не мають статусу органів публічної влади.
2. Органи, для яких публічно-управлінська діяльність не є основною, або виконується ними за певних обставин чи умов (а тому, їх перелік є динамічним):
 - Верховна Рада України, Президент України, Вища рада юстиції (яку має замінити Вища рада правосуддя. – *К. К.*) і Вища кваліфікаційна комісія суддів

України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо;

- органи державної влади, що не належать з жодної з гілок влади відповідно до конституційного принципу розподілу влад (органи прокуратури, Служба безпеки України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національний банк України та інші);

- суб'єкти делегованих повноважень.

Для того, щоб найбільш повно проаналізувати систему органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків внутрішньо переміщених осіб в Україні, ми пропонуємо прийняти за основу компромісний варіант між вузьким і розширеним розумінням органів публічної адміністрації, оскільки такий підхід найбільше відповідає реальній законодавчій і практичній ситуації, що склалась в Україні щодо досліджуваної категорії осіб. При цьому виділимо дві групи органів. Так, до першої групи органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні ми віднесемо ті, для яких публічно-управлінська діяльність є основною: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, військово-цивільні адміністрації, органи влади Автономної республіки Крим з урахуванням її тимчасової окупації, а також Національний банк України. До другої ж групи ми віднесемо органи держави та їх посадових осіб, що не належать до жодної з гілок влади, але за певних обставин та умов забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, та інші (див.: Додаток А). Окрім того, разом з органами публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, діють юридичні особи публічного права та національні громадські та міжнародні організації, які сприяють реалізації їх прав та свобод, які також будуть проаналізовані нижче.

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

Провідне місце серед органів публічної адміністрації, для яких публічно-управлінська діяльність є основною, займають **органи виконавчої влади**, які відповідно до Розділу VI Конституції України [43], Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [138], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [170], Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [144], постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [148] становлять ієрархічну систему, побудовану за принципами інстанційності, територіальності та предметної компетенції [27, с. 139].

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України, відповідно до частин 3 і 9 статті 4, частини 2 статті 4-1, пункту 2 частини 1, частин 8 і 9 статті 7, статей 10 і 17 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [121] координує і контролює діяльність інших органів виконавчої влади на предмет вжиття заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, 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.

Крім зазначених загальних повноважень, Кабінет Міністрів України також встановлює порядок отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, забезпечення засобами реабілітації та надання внутрішньо переміщеним особам-інвалідам реабілітаційних послуг, порядок фінансування навчання внутрішньо переміщених

осіб за рахунок коштів державного бюджету, а також разом з Національним банком України розробляє механізми рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків за кредитами на придбання і будівництво житла для найбільш уразливих категорій внутрішньо переміщених осіб. При цьому такий перелік повноважень Кабінету Міністрів України щодо реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні не є вичерпним.

З метою реалізації своїх повноважень Кабінет Міністрів України, відповідно до частини 1 статті 117 Конституції України, видає постанови та розпорядження [43]. Якщо ми проаналізуємо ті постанови і розпорядження, що були видані Кабінетом Міністрів України на цей момент з метою забезпечення реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб (перелічені нами у попередньому підрозділі) і ті функції, які були на нього покладені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», то побачимо, що у більшості випадків ці функції мають відповідне правове забезпечення, але є і ряд проблем. Наприклад, наразі не має належного забезпечення передбачене частиною 2 статті 17 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положення щодо напрацювання правового механізму з метою рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків за сплаченими кредитами внутрішньо переміщеним особам, що набули каліцтва чи інвалідності, або лишилися без годувальника, або без належної опіки та піклування за віком (діти-сироти, одинокі батьки та пенсіонери). (Є лише положення пункту 3 частини 3 статті 20 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо звільнення всіх внутрішньо переміщених осіб з Криму від обов'язку погашення іпотечного кредиту, якщо об'єктом іпотеки є майно, розташоване (зареєстроване) на території, тимчасово окупованій після укладення іпотечного договору) б Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів

України № 1094 [132], як це впливає навіть з назви, передбачає порядок соціальної адаптації та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб лише для громадян України, без врахування того, що такими особами також можуть бути і іноземці, і особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, як це передбачено частиною 1 статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». А відповідно до частини 1 статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [43].

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

Так, до повноважень Міністерства соціальної політики, відповідно до пункту 2 частини 3 статті 4, пункту 2 частини 2 статті 4-1, частини 3 статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», належить затвердження форми заяви для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, формування і ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та захист їх персональних даних, надання їм гуманітарної допомоги, сприяння у працевлаштуванні внутрішньо переміщених осіб (разом з Державною службою зайнятості), розробка державних програм з підтримки та вирішення соціально-побутових питань внутрішньо переміщених осіб, подання до Кабінету Міністрів України пропозицій про необхідні заходи, а також як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей – координація та забезпечення соціального захисту дітей-внутрішньо переміщених осіб.

Якщо звернутись до Положення про Міністерство соціальної політики України, то у його підпунктах 28–30, 52 і 53 пункту 4 деталізуються такі повноваження, міністерства, як розробка та внесення пропозицій щодо надання державної соціальної допомоги «особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції», організація роботи з призначення та виплати такої державної соціальної допомоги та контроль за правильністю її надання, спрямування діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади на «усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, сприяння поверненню таких осіб до залишеного місця проживання та їх реінтеграції» [141].

На Міністерство охорони здоров'я України 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 (частина 2 статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).

Міністерство освіти і науки України, відповідно до частини 4 статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», координує формування мережі навчальних закладів та доводить до них державне замовлення на підготовку фахівців та кадрів з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб та з метою забезпечення реалізації їхнього права на освіту. Наприклад, для вступників-випускників 2014 року, які переселилися з тимчасово окупованої території України та за результатами конкурсного відбору у державні та комунальні навчальні заклади не потрапили на місця державного замовлення, був розроблений і досі є чинним механізм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 450 [74]. Відповідно до нього, керівник вищого навчального закладу, в разі наявності таких вступників, має можливість звернення з пропозицією щодо внесення змін до обсягу державного замовлення до центрального органу виконавчої влади, до сфери управління якого

належить цей навчальний заклад (тобто, у більшості випадків – до Міністерства освіти і науки України), уповноваженого надати (розмістити) додаткові місця державного замовлення з урахуванням напряму підготовки (спеціальності), обраного вступником(ами) (пункти 1, 3–6 Порядку) [74].

Якщо звернутись до Положень про ці два міністерства, то на відміну від Закону, вони містять перелік їх завдань і функцій у загальних формулюваннях, не перелічуючи при цьому окремо ті, які спрямовані на забезпечення реалізації прав і свобод саме внутрішньо переміщених осіб [142; 143].

До інших міністерств, що безпосередньо не зазначені у профільному законі, проте на які покладено виконання ряду заходів з 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, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1094 [132] віднесені Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство фінансів України; Міністерство культури України; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство юстиції України та Міністерство інформаційної політики України [71].

Важливого значення набуває також діяльність Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яке відповідно до підпункту 2 пункту 1, підпункту 1 пункту 3 Положення про нього, має бути головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, одним з основних завдань якого є «забезпечення формування і реалізація державної політики з питань... внутрішньо переміщених осіб...» [140].

Проведений нами аналіз правових засад діяльності центральних органів виконавчої влади потребує звернути увагу на паралельне існування двох чинних підзаконних нормативно-правових актів – Указу Президента, прийнятого раніше [148] і постанови Кабінету Міністрів України, прийнятої пізніше [149] –

які регулюють одну і ту ж сферу суспільних відносин і навіть мають однакові назви: «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», якими затверджено різні переліки міністерств в Україні.

Для вирішення цієї колізії звернемось до Конституції України, відповідно до частини 3 статті 113 якої Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується, серед іншого, Указами Президента [43], що означає, що Укази Президента мають вищу юридичну силу, ніж постанови Кабінету Міністрів України. Таким чином, постанова Кабінету Міністрів не може суперечити указу Президента, що регулює ідентичну сферу суспільних відносин. Одночасно, оскільки згідно Закону «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства створюються саме Кабінетом Міністрів України, вбачається, що перелік міністерств в Указі Президента має бути приведений у відповідність до їх реально існуючого переліку із постанови Кабінету Міністрів України.

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

Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [113], відповідно до пункту 1 Положення про неї 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, а

також сприяє возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб (частина 1 статті 6, частина 5 статті 7, частина 1 статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).

Державна служба України з надзвичайних ситуацій, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [116], згідно з частиною 5 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» забезпечувала, зокрема, евакуацію населення і надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації на найбільш ранніх етапах вимушеного переміщення внутрішньо переміщених осіб. Крім того, на Державну службу України з надзвичайних ситуацій пунктом 2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 року № 588-р [64] покладено функції забезпечення діяльності Міжвідомчого координаційного штабу з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції. До складу цього Міжвідомчого координаційного штабу входять заступники Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністра внутрішніх справ, Голови Державної міграційної служби України, Міністра соціальної політики, Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністра інфраструктури, Міністра охорони здоров'я, Міністра освіти і науки, Міністра оборони, Міністра економічного розвитку і торгівлі, Міністра фінансів, Міністра юстиції, Голови Служби безпеки України (за згодою), Голови Держкомтелерадіо, Голови Національного банку України (за згодою), представника Асоціації міст України (за згодою) [181].

Додатково, Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [132], покладає забезпечення

реалізації певних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні також на Державну санітарно-епідеміологічну службу України (щодо здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за станом об'єктів для проживання внутрішньо переміщених осіб – в Комплексній державній програмі вживається термін «переселені громадяни» – якістю харчових продуктів та питної води); а також на такий центральний орган виконавчої влади України, як Фонд державного майна України (щодо створення механізму оцінювання матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини території України з метою майбутнього надання компенсацій).

Серед інших центральних органів виконавчої влади, що раніше здійснювали забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, можна також згадати Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та Державне агентство з питань відновлення Донбасу. Із створенням Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб ці два органи припинили свою діяльність, а їх функції передано вищезгаданому міністерству (пункт 3) [68; 69; 140] (хоча де-факто, до завершення заходів з передачі повноважень та функцій, вони продовжують діяти, про що можна судити, наприклад, з того, що Державне агентство з питань відновлення Донбасу все ще згадується в Комплексній державній програмі 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, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094).

Державна прикордонна служба України, відповідно до закону про неї, не є органом виконавчої влади [114], такою є лише Адміністрація Державної прикордонної служби України (пункт 1 Положення) [66], як орган, відповідальний за забезпечення спрощення процедур, пов'язаних з видачею документів для забезпечення реалізації прав переселених громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання відповідно до пункту 4 Плану заходів з

виконання 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 [132].

Перейдемо тепер до аналізу органів, що діють на місцевому рівні. Якщо провести порівняльний аналіз повноважень щодо забезпечення реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, покладених Законом «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» на місцеві державні адміністрації як **органи місцевої виконавчої влади** та виконавчі органи місцевих рад як **органи місцевого самоврядування**, то виявиться, що більша частина з них є спільними. Так, і місцеві державні адміністрації, і органи місцевого самоврядування забезпечують тимчасове проживання (перебування) і надання в тимчасове користування житла внутрішньо переміщеним особам, надання медичних (а місцеві державні адміністрації – ще і психологічних) 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. Крім того, додатково місцеві державні адміністрації також забезпечують надання безоплатної первинної правової допомоги з питань взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, тимчасове безоплатне харчування, внесення даних до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, надання гуманітарної та благодійної допомоги, додаткових соціальних послуг, влаштування громадян похилого віку та інвалідів в стаціонарні інтернатні установи та заклади, організацію роботи медичних закладів та надання безоплатного проїзду до залишеного місця проживання.

При цьому, однією з особливостей організаційного забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є те, що кількість повноважень органів місцевого самоврядування щодо внутрішньо переміщених осіб поступово

збільшувалась. Наприклад, якщо ми порівняємо чинний на сьогодні варіант Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [121], і найперший варіант цього Закону [122], скажімо, з точки зору організаційного забезпечення права внутрішньо переміщеної особи на отримання довідки (і статусу) внутрішньо переміщеної особи (частина 3 статті 4 Закону), то побачимо, що спочатку повноваження щодо видачі таких довідок мали лише місцеві державні адміністрації, а після змін, що набрали чинності з 13 січня 2016 року [98] – і органи місцевого самоврядування. Проте, не це є найбільшою особливістю організаційного забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні на місцевому рівні.

Якщо проаналізувати регіони, куди переїжджає найбільше внутрішньо переміщених осіб – Луганська, Харківська, Донецька, Дніпропетровська і Запорізька області [33] (Примітка: Міжвідомчим координаційним штабом використовується інша методика підрахунку ВПО в Україні, тому їхні дані в цілому можуть відрізнитись навіть на сотні тисяч осіб, проте припускаємо, що області, куди перемістилась найбільша кількість ВПО при цьому будуть аналогічними) – то не у всіх з цих областей діють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Так, в Донецькій і Луганській областях діють Донецька і Луганська обласні військово-цивільні адміністрації, Попаснянська районна військово-цивільна адміністрація і ще шість військово-цивільних адміністрацій міст, сіл і селищ Донецької і Луганської областей, сформованих відповідно до Указу Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» [168]. Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03 лютого 2015 року № 141-VIII [95], такі адміністрації не мають на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування, але при цьому в місцях, де вони утворені, військово-цивільні адміністрації виконують і повноваження місцевих органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування (Преамбула і стаття 1 цього Закону).

Особливостями військово-цивільних адміністрацій є те, що:

1) вони є тимчасовими державними органами, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (абзац 2 частини 1 статті 1 Закону «Про військово-цивільні адміністрації»). При цьому їх тимчасовість підкреслюється також тим, що відповідно до частини 11 статті 3 цього Закону, повноваження військово-цивільних адміністрацій починають реалізовуватись у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення (для військово-цивільних адміністрацій району, області) або з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань (для військово-цивільних адміністрацій населених пунктів), а припиняються у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради. Крім того, за частиною 2 статті 7 сама дія Закону «Про військово-цивільні адміністрації» поширюється на період проведення антитерористичної операції та на шість місяців після дня її завершення, але не більше ніж на три роки з дня набрання чинності цим Законом;

2) військово-цивільні адміністрації мають додаткові повноваження в порівнянні з місцевими державними адміністраціями (частина 2 статті 1 та стаття 4 Закону «Про військово-цивільні адміністрації»); по-суті, вони виконують всі функції життєзабезпечення населення на відповідній території, у тому числі і внутрішньо переміщених осіб;

3) утворюються за рішенням Президента України у разі потреби (частина 1 статті 3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації»);

4) діють відповідно до Конституції України, Закону України «Про боротьбу з тероризмом», Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та іншими виданими відповідно до них нормативно-правовими актами;

5) формуються з військовослужбовців, осіб зі складу правоохоронних органів, працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір, осіб, які мають спеціальні знання та досвід (частини 4 і 5 статті 3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації»).

Таким чином, специфікою організаційного забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Донецькій та Луганській областях, на контрольованих Україною територіях, є те, що там через агресію Російської Федерації тимчасово реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб забезпечують не місцеві органи виконавчої влади і не органи місцевого самоврядування, а такі державні органи, як військово-цивільні адміністрації.

Система органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим є ієрархічною, автономною, централізованою системою органів, які «в масштабах України можуть вважатися різновидом місцевих органів влади» [27, с. 140], і включає в себе Раду міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим, республіканські комітети Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади та орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим зі спеціальним статусом, яким є Фонд майна Автономної Республіки Крим.

Відповідно до частини 1 статті 1, статей 2 і 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [123], тимчасово окупована внаслідок збройної агресії Російської Федерації територія (сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; повітряний простір над цими територіями) є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, але там встановлюється особливий правовий режим. Оскільки діяльність органів влади Автономної Республіки Крим поширюється на територію автономії, вони з об'єктивних причин на даному етапі не можуть здійснювати забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Як зазначається у проекті

рекомендацій парламентських слухань з приводу Автономної Республіки Крим, що відбулись 15 червня 2016 року, «...в силу обставин, що склалися, на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя були фактично ліквідовані органи державної влади та місцевого самоврядування, які функціонували на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (абзац 70 Рекомендацій) [39]. Відповідно до частини 2 статті 18 цього Закону для тих громадян України, які виїхали (переселилися) за межі тимчасово окупованої території України та перебувають на території України на законних підставах, забезпечення їх прав і свобод здійснюється за Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», тобто на загальних підставах, так само, як щодо решти внутрішньо переміщених осіб.

При цьому, органи влади Автономної Республіки Крим не можна цілком виключати з органів публічної адміністрації, що покликані забезпечувати реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, оскільки окупація є тимчасовою, а отже, після її припинення вони в перспективі матимуть повноваження, зокрема, щодо реінтеграції та соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб з Криму, що повертатимуться.

Національний банк України, відповідно до частини 1 статті 2 Закону України «Про Національний банк України», як особливий центральний орган державного управління [147], також забезпечує реалізацію певних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні у економічній сфері, у тому числі і шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів. Найважливішими в контексті предмету дослідження вбачаються Постанова Правління Національного банку України № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони “Крим”» від 03 листопада 2014 року, змінена Постановою Правління Національного банку України № 810, і № 520 «Про внесення змін до Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами» від 12 серпня 2015 року, про які ми згадували

у підрозділі 2.1 цього дисертаційного дослідження. Обмеження, встановлені ними, в першу чергу торкнулись внутрішньо переміщених осіб з Криму, оскільки на ранніх етапах переміщення такі особи мають лише місце перебування там, куди вони були змушені переміститись, а постійним місцем проживання все ще може залишатись те, яке вони покинули.

При цьому, правомірність Постанови Правління Національного банку України № 609 була предметом розгляду Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 826/17587/14 за позовом до Національного банку України про визнання протиправними дій, скасування постанови та стягнення моральної шкоди [81] (і її розгляд саме адміністративним судом за Кодексом адміністративного судочинства України ще раз підтверджує, що Національний банк України тут здійснював владні управлінські функції). Цю справу варто розглянути детальніше.

Позивачі звернулися до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Національного банку України, і позовними вимогами: (1) «визнати протиправними та такими, що становлять дискримінацію за ознакою місця проживання/реєстрації/місця знаходження, дії Національного банку України щодо встановлення обмежень в реалізації фізичними і юридичними особами, що зареєстровані/постійно проживають на території вільної економічної зони “Крим”, права на здійснення банківських операцій та обміну валюти» (абзац 2) [81]; (2) визнати протиправною та скасувати постанову правління Національного банку України № 699 в частині пунктів 1, 6 і 7 та абзацу 3 пункту 2; (3) стягнути з Національного банку України кошти на користь кількох позивачів на відшкодування моральної шкоди.

Суд першої інстанції у задоволенні позову повністю відмовив, посилаючись, зокрема, на те, що пункти 1, 6 і 7 постанови Національного банку України прийняті у межах повноважень; позивачі і третя особа самі «обрали собі статус нерезидентів з огляду на положення Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”»; доказів застосування приписів абзацу 3 пункту 2 постанови не подано, а тому позовні вимоги в цій

частині необґрунтовані; а дискримінація не мала місця, оскільки постанова прийнята на виконання вимог Закону України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» і за висновком, складеним після розгляду її проекту, дискримінаційні ознаки відсутні (абзац 4) [81].

Колегія суддів апеляційної інстанції з такими висновками не погодилась. Постанову № 699 дійсно було прийнято відповідно до приписів підпункту 2 пункту 6 Прикінцевих положень Закону України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» [165] (який є спеціальним законом відповідно до статті 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України») [123] і ухваленню проекту постанови передувало надання висновків юридичного департаменту Національного банку України про відсутність ознак дискримінації, гендерну нейтральність, відсутність корупціогенних факторів, і навіть відповідність положенням Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (відповідно до довідки генерального департаменту грошово-кредитної політики Національного банку України) (абзаци 9, 16, 17, 20–22) [81]. Проте при цьому у суду апеляційної інстанції були сумніви щодо відповідності положення пункту 1 постанови № 699 щодо визнання фізичної особи, яка має податкову адресу (місце проживання) на території вільної економічної зони «Крим» (і юридичної особи/відокремленого підрозділу з податковою адресою/місцезнаходженням там же), нерезидентом з метою оподаткування, закріпленому у Конституції України принципу рівності. Ухвалою від 21 квітня 2015 року Київський апеляційний адміністративний суд звернувся до Верховного Суду України для вирішення питання щодо внесення до Конституційного Суду України подання про відповідність окремих положень Закону, на виконання якого була прийнята Постанова № 699, Конституції України в порядку частини 5 статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України, а провадження у справі було зупинено.

Лист-відповідь Верховного Суду України, що був отриманий 08 липня 2015 року, містив постанову Пленуму Верховного Суду України № 16 від 03 липня 2015 року про відмову у зверненні до Конституційного суду України через те, що Національний банк України врегулював іншу сферу суспільних відносин, ніж було приписано спірним Законом: в Законі України «Про вільну економічну зону “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» йшлося про необхідність врегулювання Національним банком України питань мита та податків, а Національний банк України вийшов за межі повноважень, видавши, натомість, постанову щодо валютного і зовнішньоекономічного регулювання (абзаци 35–39) [81]. Таким чином, аналізованою постановою Київського апеляційного адміністративного суду рішення суду першої інстанції було в частині скасоване, пункт 1 постанови Правління Національного банку України № 699 визнано незаконним і скасовано, в задоволенні решти позовних вимог – відмовлено. Постанова суду, відповідно до інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень, набрала законної сили 01 вересня 2015 року, 02 вересня 2015 року офіційним Інтернет-представництвом Національного банку України було опубліковано оголошення про це, проте в офіційному тексті Постанови Національного банку України № 699 на сайті Верховної Ради України пункт 1 все ще зазначений.

Таким чином, як впливає із вищезазначеної судової справи, Національний банк України є органом публічної адміністрації, який здійснює забезпечення реалізації прав внутрішньо переміщених осіб у економічній сфері, проте його повноваження відповідно до закону не передбачають можливостей розширення нормативно закріпленого кола нерезидентів, валютного і зовнішньоекономічного регулювання.

До другої групи суб'єктів публічної адміністрації України, що не належать до жодної з гілок влади, але за певних обставин та умов забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, ми відносимо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як посадову особу, на яку покладено виконання функції парламентського контролю за додержанням конституційних

прав і свобод людини і громадянина), органи прокуратури, Службу безпеки України, та ряд інших.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є одним з найважливіших суб'єктів публічної адміністрації України, який може забезпечувати реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб завдяки своїм широким повноваженням. По-перше, відповідно до частини 1 статті 11 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений в межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України, має право призначати своїх представників [167]. Таким чином було призначено і з 03 лютого 2015 року працює на посаді представника Уповноваженого з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб п. Ж. В. Лук'яненко, а також створено мережу таких представників на місцях. По-друге, Уповноважений отримує відомості щодо порушення прав і свобод людини і громадянина і має можливість реагувати на них двома видами актів: конституційним поданням або конституційним зверненням (статті 15 і 16 Закону про Уповноваженого). Конституційне подання є зверненням до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, або про офіційне тлумачення Конституції України та законів України (пункт 3 частини 1 статті 13 Закону). А подання Уповноваженого є актом, який вноситься до органів державної влади і місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх посадовим і службовим особам для вжиття заходів і усунення виявлених порушень у місячний строк (абзац 3 статті 15 Закону). По-третє, за пунктом 10 частини 1 статті 13 Закону Уповноважений з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника має право звертатися до суду (для захисту прав і свобод тих осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність не можуть самі захистити себе), брати участь у судовому розгляді справ за своїми позовами і вступати у справи за

позовами інших осіб на будь-якій стадії судового розгляду, а також ініціювати перегляд судових рішень. Це положення майже дублюється у абзаці 3 частини 1 статті 60 Кодексу адміністративного судочинства України щодо участі у адміністративних справах органів та осіб, яким законом надано право захищати права свободи та інтереси інших осіб.

Ще одним суб'єктом публічної адміністрації, що наділений повноваженнями за частиною 2 статті 60 Кодексу адміністративного судочинства України [34] захищати права, свободи та інтереси інших осіб в адміністративних судах, є **прокурор**. Так, він має право звертатись до суду з адміністративним позовом (поданням), брати участь у розгляді справ за цими позовами, а також вступати у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії розгляду, подавати апеляційну та касаційну скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України та перегляд за нововиявленими обставинами. При цьому, можливість здійснення такого представництва інтересів мають не всі прокурори і не щодо всіх громадян України, іноземців чи осіб без громадянства. Згідно із частинами 2 і 4 статті 23 Закону України «Про прокуратуру» [158] та частиною 2 статті 60 Кодексу адміністративного судочинства України це можливо лише у випадках, якщо: (1) особа не може самостійно захистити свої порушені чи оспорюванні права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність; (2) законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють взагалі або неналежним чином здійснюють її захист. За наявності таких підстав прокурор ще до звернення до суду повідомляє про це громадянина (іноземця, особу без громадянства) та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень, а звертаючись до адміністративного суду, має надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина (іноземця, особу без громадянства), а також письмову згоду законного представника або органу, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси

відповідної особи, на здійснення ним представництва. Відповідно до частин 1, 3 і 4 статті 24 Закону України «Про прокуратуру» право подання такої позовної заяви (подання) в порядку адміністративного судочинства має Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники. Право подання апеляційної та касаційної скарги на судові рішення має прокурор, який брав участь у судовому розгляді. А в разі, якщо він не брав такої участі попередньо – всі вищеперелічені прокурори, крім перших заступників і заступників керівників місцевих прокуратур. Якщо ж йдеться про подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами чи перегляд судового рішення Верховним Судом України – то лише Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник, керівники регіональних прокуратур.

Практика Вищого адміністративного суду України містить цікавий приклад успішного прокурорського звернення в суд з позовом в інтересах внутрішньо переміщеної особи у справі № 265/7852/14-а, ухвала у якій 18 квітня 2016 року набрала законної сили [194], побіжно згадану нами серед судових рішень у підрозділі 2.1 цього дисертаційного дослідження. Вона варта того, щоб зупинитися на ній детальніше, тому що крім факту прокурорського представництва, справа є ілюстративною і щодо свого предмету – вона стосувалась права особи визнати її внутрішньо переміщеною, взяти на відповідний облік і отримати довідку про це.

ОСОБА_4, в інтересах якого прокурор Орджонікідзенського району міста Маріуполя звернулася до Вищого адміністративного суду України з позовом до Управління соціального захисту населення Орджонікідзенського району Маріупольської міської ради про визнання протиправними дій щодо відмови у видачі довідки про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи, був зареєстрований на території Тельманівського району Донецької області. Відповідно до чинного на той час Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють чи здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 07 листопада 2014 року № 1085-р (надалі – Переліку), Тельманівський район до таких населених пунктів не входив. Коли ОСОБА_4 разом з сім'єю перемістився до міста Маріуполя Донецької області, і для оформлення пенсійних виплат та реалізації інших прав внутрішньо переміщеної особи звертався до відповідача із заявою про взяття себе і членів сім'ї на облік та видачу довідки внутрішньо переміщеної особи, то отримав з цієї причини відмови і був змушений звернутися до суду. Суд першої інстанції позов задовольнив, ґрунтуючись на тому, що «...відсутність (населеного пункту) у переліку...» «...не може бути підставою для відмови у захисті його прав та видачі відповідної довідки» (абзац 11) [194]. Пізніше, судом апеляційної інстанції через відсутність Тельманівського району у Переліку і відсутність підтверджень «...того, що органи державної влади на території, на якій зареєстроване місце проживання позивача, тимчасово не здійснюють або не здійснюють в повному обсязі свої повноваження», рішення було скасоване (абзац 12) [194].

Вищий адміністративний суд України, проаналізувавши положення статей 1, 4 і 20 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також пунктів 1–3, 6 і 8 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 в чинній на той час редакції, а також розглянувши підстави для відмови для видачі довідки, звернув увагу на наступне: за статтею 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» факт того, що у місці проживання особи, з якого вона перемістилась, мали місце негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдні прояви насильства, масові порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру, підтверджується не лише наявністю такого місця проживання у затвердженому Переліку. У другому реченні статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» вказано також, що ці обставини «вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення,

якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення». І прокурором у цій справі було представлено інформацію з офіційного веб-сайту Ради національної безпеки і оборони України з картою щодо ситуації на Сході України (де смт. Тельманово було зазначене як таке, де органи влади України не діють); інформацію щодо проведення на території смт. Тельманово антитерористичної операції у засобах масової інформації та повідомленнях Спеціальної моніторингової місії Організації з безпеки і співробітництва в Європі в Україні; інформацію з повідомлення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо того, що «за результатами військового протистояння Тельманівський район розділено вздовж річки Кальміус на дві частини», підконтрольну і непідконтрольну українським військам; а також розпорядження Голови Донецької обласної державної адміністрації від 08 грудня 2014 року про переміщення Тельманівської районної державної адміністрації на територію селища Мирне із зазначенням, що місто, де вона знаходилась раніше, тепер на окупованій території (абзац 25) [194]. На підставі цього, Вищим адміністративним судом було задоволено касаційну скаргу ОСОБИ_4, і ще навіть до винесення остаточного рішення і набрання ним законної сили, у січні 2015 року його було взято на облік і видано довідку внутрішньо переміщеної особи.

Крім прокурорських повноважень щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, ця справа демонструє надзвичайно важливу роль означених вище міжнародних організацій і національних органів. Адже ситуація на території збройного конфлікту змінюється динамічно, і дуже часто процес нормотворення і включення населених пунктів до відповідних переліків відставатиме від цих змін. Тому ще однією особливою рисою захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в порядку адміністративного судочинства є

те, що обставини, підтвердження яких є необхідним для отримання статусу внутрішньо переміщених осіб, не вимагають доведення, якщо вони підтверджуються, у тому числі, інформацією з веб-сайтів міжнародних організацій.

Серед інших органів публічної адміністрації, що не належать до жодної з гілок влади, в контексті забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, необхідно також згадати **Службу безпеки України**, що є державним правоохоронним органом спеціального призначення відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про Службу безпеки України» [162].

Території Донецької і Луганської областей, на яких розміщені населені пункти, де органи державної влади України не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, і ті, які є підконтрольними територіями, умовно розділені так званою «лінією зіткнення». Перетин цієї лінії зіткнення регулюється Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженим наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року № 415-ог [134]. Оскільки отримати статус внутрішньо переміщеної особи можливо лише звернувшись до відповідних державних адміністрацій чи органів місцевого самоврядування на підконтрольній території, всі особи, що планують його отримання, мають спочатку перетнути лінію зіткнення відповідно до цього Тимчасового порядку. А крім того, вже після отримання статусу і довідки внутрішньо переміщеної особи в'їзд на неконтрольовану територію (район проведення антитерористичної операції) та виїзд з неї можливий як для внутрішньо переміщених осіб, так і для інших осіб тільки в порядку, передбаченому вищезгаданим нормативно-правовим актом.

За загальним правилом (оскільки є винятки для різних категорій осіб та ситуацій), для перетину лінії зіткнення фізичними особами в рамках діючих контрольних пунктів в'їзду-виїзду, серед інших документів, потрібне рішення

відповідного підрозділу з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до лінії зіткнення. Це рішення має назву «дозвіл фізичній особі». Для його отримання існує два шляхи: можна зареєструватися та заповнити заяву на отримання дозволу на веб-порталі Служби безпеки України, а можна заповнити в паперовому вигляді і подати особисто чи надіслати її поштою до координаційного центру, координаційної групи, контрольного пункту в'їзду-виїзду чи блокпосту першого рубежу (абзац 1 пункту 7.2 Тимчасового порядку). Координаційний центр та координаційна група якраз і є різновидами згаданих підрозділів з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до лінії зіткнення. Перший створений при оперативному штабі з управління антитерористичною операцією, другий – при управліннях (відділах) Міністерства внутрішніх справ України районів (міст). Повноваження цих органів дещо різняться, проте спільним для них є те, що обидва займаються організацією видачі дозволів для фізичних осіб для перетину лінії зіткнення, а також структурно мають у своєму складі представників шести органів:

- Служби безпеки України;
- Збройних Сил України;
- Міністерства внутрішніх справ України;
- Національної гвардії України;
- Державної прикордонної служби України;
- Державної фіскальної служби України.

Таким чином, як Служба безпеки України, так і перелічені вище органи забезпечують реалізацію права на свободу пересування, у тому числі і внутрішньо переміщених осіб, з врахуванням тих обмежень, які накладає проведення антитерористичної операції. (В значенні абзацу 20 частини 1 статті 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» під «антитерористичною операцією» мається на увазі комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності) [90].

Ще одним з органів цієї групи, на який покладено невелику, проте важливу функцію щодо забезпечення реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло, є **Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг**. Вона має статус державного колегіального органу, підпорядкованого Президенту України та підзвітного Верховній Раді України [72], який не належить до жодної з гілок влади. За згодою, її члени беруть участь в розробленні механізмів оплати вартості комунальних послуг за тарифами для побутових споживачів у разі тимчасового переміщення переселених громадян для проживання в офісних приміщеннях, санаторних та оздоровчих закладах, дитячих закладах оздоровлення та відпочинку відповідно до Плану заходів з виконання 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, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [132].

Крім органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, потрібно також згадати юридичні особи публічного права та національні громадські та міжнародні організації, які сприяють забезпеченню реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

До таких **юридичних осіб публічного права** ми можемо віднести:

(1) Державну спеціалізовану фінансову установу «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», яку у Комплексній державній програмі 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, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 зазначено співвиконавцем завдання з внесення змін до нормативно-правових актів щодо можливості участі переселених громадян у програмах

забезпечення доступним житлом, разом з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [132];

(2) Два Фонди: Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, які після завершення реорганізації мають перетворитись на один Фонд соціального страхування України. Підтвердженням того, що вони забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні є не лише їх нормотворча діяльність, про яку ми писали у підрозділі 2.1 цього дисертаційного дослідження, а і судова практика. Наприклад, Вищим адміністративним судом України нещодавно розглядалась справа № 417/578/15-а за позовом внутрішньо переміщеної особи до дирекції місцевого відділення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності про визнання протиправною бездіяльності, незаконним рішення та зобов'язання вчинити певні дії [192].

(3) Національну академію наук України, яка відповідно до Закону про неї (частина 1 статті 1 Закону) [152] та її статуту [183] є вищою державною науковою організацією України, і (за згодою) може бути залучена до виконання такого державного завдання як визначення рівня соціальної адаптації та інтеграції переселених громадян (в рамках створення системи моніторингу та оцінювання ефективності заходів щодо інтеграції, адаптації та захисту переселених громадян як на регіональному, так і на національному рівні), на виконання 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, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [132].

Говорячи ж про національні громадські та міжнародні організації, слід зазначити, що відповідно до частин 2 і 3 статті 16 Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» [121] «органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть

залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики щодо вирішення питань внутрішньо переміщених осіб». При цьому вони здійснюватимуть державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства такими громадськими об'єднаннями в цій частині.

Однією із особливостей організаційного забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні якраз і є активне залучення до реалізації державних завдань таких громадських організацій. Так, у Плані заходів з виконання Комплексної державної програми щодо внутрішньо переміщених осіб до 2017 року, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1094 [132], що реалізуються, у тому числі, за кошти державного бюджету, виконання більше половини – одинадцяти з двадцяти – завдань щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції внутрішньо переміщених громадян України передбачене за участі громадських об'єднань (і ще одне завдання – із залученням міжнародних організацій).

Участь громадських об'єднань у реалізації державної політики щодо вирішення питань внутрішньо переміщених осіб є набагато істотнішою, ніж у інших сферах суспільного життя у зв'язку з тим, що прийняття відповідного законодавства та покладення певних функцій на державні органи (і пізніше – органи місцевого самоврядування) мали місце не відразу після початку вимушеного внутрішнього переміщення в Україні. Якщо Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», що охопив і осіб, які вимушено переміщувались з Криму, потребував два місяці на прийняття [123], а «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» – вісім місяців після офіційно встановленої дати початку тимчасової окупації – 20 лютого 2014 року (пункт 1 частини 1 Розділу I) [96], то створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб відбулося більш ніж два роки потому, і в певних аспектах його формування триває і досі. Тому громадські об'єднання, а також міжнародні організації, на початку масового внутрішнього переміщення часто брали на себе основний тягар забезпечення реалізації прав і свобод

внутрішньо переміщених осіб, і маючи унікальний досвід, продовжують активно діяти у цій сфері і досі.

Підсумовуючи цей підрозділ, потрібно відзначити, що інституційний механізм забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні становлять близько тридцяти органів публічної адміністрації, які умовно можна поділити на дві групи: ті, для яких публічно-управлінська діяльність є основною (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та органи виконавчої влади на місцях, органи місцевого самоврядування, військово-цивільні адміністрації, органи влади Автономної Республіки Крим з застереженням щодо особливого правового порядку на тимчасово окупованій території України, Національний банк України), і ті, для яких публічно-управлінська діяльність не є основною, які не належать до жодної з гілок влади, проте здійснюють забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні за певних обставин чи умов (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України та інші). Крім того, окремо виділяються юридичні особи публічного права та національні і міжнародні організації, які сприяють забезпеченню реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Специфікою інституційного механізму забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є те, що по-перше, значна кількість державних завдань щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб реалізується за сприяння національних та міжнародних організацій. По-друге, на місцевому рівні у Донецькій і Луганській областях України, куди переміщається фактично більшість внутрішньо переміщених осіб, тимчасово, через обставини, зумовлені агресією Російською Федерацією, реалізацію статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні забезпечують не органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, а військово-цивільні адміністрації.

На центральному рівні органів виконавчої влади у статусі міністерств (14 з яких задіяні у реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб), існує

правова колізія, породжена одночасною дією двох підзаконних нормативно-правових актів різної юридичної сили (Указу Президента і постанови Кабінету Міністрів України), які по-різному регулюють перелік і кількість таких міністерств, яка має бути вирішена шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

2.3 Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб та можливі шляхи їх вирішення з урахуванням зарубіжного досвіду

Враховуючи, що забезпечення адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюють кілька десятків органів публічної адміністрації, діяльність яких регулюється понад сотнею нормативно-правових актів, кількість проблем, що виникає при забезпеченні реалізації внутрішньо переміщеними особами своїх прав, обов'язків та гарантій в Україні є досить значною. Ситуація ускладнюється також тим, що поточне вимушене внутрішнє переміщення в Україні є безпрецедентно масовим, а відповідні державні органи мають мінімальний практичний досвід вирішення таких питань.

Тим не менше, з плином часу, рівень суспільної толерантності до об'єктивних чинників, що зумовлюють виникнення проблем у забезпеченні реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, буде зменшуватись, а суспільний запит на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб саме уповноваженими на те органами – ставати все гострішим. І хоча події Революції гідності стали потужним поштовхом до розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, які взяли на себе значну частину реалізації функцій держави як у забезпеченні оборонного сектору, так і забезпеченні реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (як це видно з попереднього підрозділу цієї роботи), ресурси таких інституцій не безмежні. Так, у тематичному звіті Спеціальної моніторингової місії Організації з безпеки і співробітництва в

Європі в Україні щодо внутрішньо переміщених осіб ще станом на серпень 2014 року зазначалось, що «...організації, задіяні в процесі надання допомоги ВПО (внутрішньо переміщеним особам), вичерпують свої можливості» (Резюме) [185]. Це означає, що в разі делегування громадським організаціям, які надають внутрішньо переміщеним особам неоціненну допомогу, певних повноважень щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, вони обов'язково мають бути забезпечені фінансовими ресурсами, необхідними для їх виконання.

При цьому, безперечним позитивним організаційним чинником, який дозволяє стверджувати, що успішне вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні є можливим принаймні в середньостроковій перспективі, є потужна підтримка міжнародної спільноти, яку наша держава отримує в якості гуманітарної допомоги для задоволення базових потреб внутрішньо переміщених осіб від Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (УВКБ ООН), Офісу Управління координації гуманітарних питань Організації Об'єднаних Націй в Україні, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), Фонду народонаселення Організації Об'єднаних Націй (UNFPA), Дитячого фонду Організації Об'єднаних Націй (UNICEF), Виконавчої ради Всесвітньої продовольчої програми (ВПП), Міжнародної федерації товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Міжнародного Комітету Червоного Хреста, Норвезької Ради у справах біженців, Міжнародного благодійного фонду «Карітас України», ряду дипломатичних представництв, національних інституцій іноземних держав, благодійних фондів та організацій (абзаци 19 і 20 Рекомендацій) [174]. Крім того, за інформацією Департаменту координації міжнародних програм Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, було зареєстровано чотири проекти міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу, що стосуються забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, бенефіціарами яких були Київська,

Полтавська, Миколаївська та Донецька обласні державні адміністрації (щодо територіальної громади м. Маріуполь) [119].

При цьому, крім гуманітарної допомоги в її нормативному сенсі (як різновиду благодійництва, цільової адресної безоплатної допомоги в грошовій або натуральній формі, або допомоги у вигляді виконання робіт, надання послуг, що мають спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог статті 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації») (абзац 3 статті 1) [110], частина з вищеперелічених організацій та структур, якщо це входить до їх компетенції, надає також рекомендації щодо покращення правового регулювання, організаційного та правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, які, проте, не завжди виконуються. А крім того, ще одним з дуже перспективних, але наразі фактично не використаних потенціальних напрямів покращення забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, є запозичення і використання національного досвіду інших країн у цій сфері. Адже Україна є лише однією з 58-ми держав світу, яка стикається із вимушеним чи примусовим внутрішнім переміщенням [16]. А тому, навіть з врахуванням того, що кожне таке внутрішнє переміщення є унікальним і має свої особливості, певні проблеми і шляхи їх вирішення є спільними. А між тим, жоден з промовців на обох парламентських слуханнях, присвячених внутрішньо переміщеним особам в Україні, не торкнувся цієї теми [174; 175].

Враховуючи вищезазначене, у даному підрозділі ми сфокусуємось лише на найбільш важливих проблемах адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, розглянемо можливі шляхи їх вирішення з урахуванням відповідного досвіду зарубіжних країн у цій сфері.

При цьому для того, щоб вибір таких проблем був максимально практичним і об'єктивним, нами будуть використані різні види джерел:

- індивідуальні погляди і очікування 400 внутрішньо переміщених осіб, зібрані за результатами інтерв'ю представниками Спеціальної моніторингової місії Організація з безпеки і співробітництва в Європі в Україні (Інтерв'ю

проводились в тринадцяти областях країни в період з 18 червня по 19 липня 2014 року) [185];

- матеріали двох парламентських слухань, що були проведені на цю тему («Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції», що відбулись 17 лютого 2016 року [174], та «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи» 15 червня 2016 року [175]), оскільки на таких слуханнях мають змогу бути присутніми і виступити як представники внутрішньо переміщених осіб, їх громадських об'єднань, правозахисних організацій, так і представники уряду та інших органів публічної адміністрації, міжнародних організацій, зокрема, і з можливістю задати питання і отримати на них безпосередньо відповідь;

- одну з останніх доповідей Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні [23];

- нещодавнє ґрунтовне детальне дослідження Проекту Ради Європи «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» [9];

- Глобальну базу даних щодо Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення (що адмініструється Джорджтаунським університетом і містить як документи, що стосуються безпосередньо імплементації Керівних принципів в тих країнах, де відбулось внутрішнє переміщення, так і національні документи щодо прав внутрішньо переміщених осіб та наукові статті англійською, французькою та іспанською мовами) [210], матеріали «проекту Брукінгз», про який ми згадували, характеризуючи правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб (міжнародного проекту, створеного для допомоги Представнику Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішньо переміщених осіб, в

рамках якого були зібрані різноманітні міжнародні і національні практики вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб), та інші джерела.

Серед проблем організаційного забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні ми можемо виділити три основних:

- (1) координації діяльності між органами публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні;
- (2) обліку внутрішньо переміщених осіб та їх потреб;
- (3) ресурсного забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб.

Розглянемо їх по порядку.

(1) Враховуючи, що реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні забезпечують кілька десятків органів публічної адміністрації, ключовим є питання координації їх діяльності у цій сфері.

Тому, коли при формуванні нового уряду 14 квітня 2016 року до складу Кабінету Міністрів України було введено посаду Міністра з тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (яким став п. В. О. Черниш) [169], і створений центральний орган виконавчої влади на рівні міністерства, який би опікувався справами внутрішньо переміщених осіб, означені організаційні зміни були сприйняті експертами однозначно позитивно.

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

Річ у тому, що особливості розвитку ситуації на півдні та сході Україні зумовили формування двох груп внутрішньо переміщених осіб, на які поширювалось навіть різне законодавство.

Внутрішнє переміщення осіб з першої групи почалось внаслідок анексії Криму Російською Федерацією у лютому 2014 року. Територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя була нормативно визначена Законом

України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року тимчасово окупованою територією України [121], а в статті 18 цього закону було вперше зазначено гарантії прав і свобод громадян України, які виїхали за межі тимчасово окупованої території – гарантується дотримання у повному обсязі їхніх прав і свобод, передбачених Конституцією України, у тому числі, соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, а заходи із цим пов'язані, здійснюються за рахунок витрат з Державного бюджету України [121].

Таким внутрішньо переміщеним особам дещо простіше ставати на облік і отримувати статус внутрішньо переміщеної особи, тому що той факт, що в Криму та місті Севастополі склалась обставина, що вимушують внутрішнє переміщення, є чітко нормативно закріпленим на рівні закону. Хоча при цьому інші закони України, що приймаються щодо цієї території і впливають на реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб з Криму і міста Севастополя мають особливості, пов'язані з тим, що ця тимчасово окупована територія продовжує бути невід'ємною частиною України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, але при цьому там діє спеціальний правовий режим і внаслідок збройної агресії Російської Федерації де-факто контроль над цією частиною території здійснюють її незаконні органи (посадові особи).

Наприклад, створення вільної економічної зони «Крим» і прийняття постанови Правління Національного банку України № 699 [131], що зробила кримчан нерезидентами, обмежили можливість реалізації внутрішньо переміщеними особами з Криму своїх економічних прав на території «материкової України», що було змінено лише після додання абзацу 3 до пункту 1 зазначеної постанови.

З такими проблемами не стикаються внутрішньо переміщені особи з Донецької і Луганської областей. Проте їх ситуація має свою специфіку. Законом, що врегулював їх правовий статус, став прийнятий у жовтні 2014 року Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [121], яким відповідні зміни були внесені і до статті 18 Закону України «Про

забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», зокрема було додано нову частину, положеннями якої дію Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» поширено і на внутрішньо переміщених осіб з Криму та міста Севастополя (пункт «в» абзацу 2 частини 3 статті 20 Закону) [121].

Проте, при цьому, правовий статус території, з якої вимушені переміщуватись внутрішньо переміщені особи з Донбасу, не визначений достатньо чітко. Так, щодо правового статусу території Донбасу не законом, а постановою Верховної Ради України лише від 17 березня 2015 року [91] окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей визнані тимчасово окупованими територіями. Але при цьому, зазначена постанова їх не перелічує, а містить у пункті 1 відсилочну норму на статтю 1 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування», де, в свою чергу, зазначено, що такі окремі райони Донецької та Луганської областей, міста, селища, села «визначаються рішенням Верховної Ради України» [151]. І лише у додатку до постанови Верховної Ради України «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» [92], міститься спосіб, за яким можна визначити такі райони та окремі населені пункти (що мають знаходитись на території від кордону України з Російською Федерацією до умовної лінії). При цьому, військовий конфлікт є динамічним явищем, і з часу прийняття зазначеної постанови умовна лінія між безпечними і небезпечними територіями змінюється. Тому внутрішньо переміщені особи, що переміщуються з Донбасу, на відміну від внутрішньо переміщених осіб з Криму, мають проблеми навіть на найпершому етапі – юридичного закріплення свого статусу і постановки на облік, оскільки спочатку мають довести наявність обставин, що спричинили їх внутрішнє переміщення саме за місцем свого покинутого проживання.

Наведені приклади демонструють відмінності у обсязі регулювання і характері проблем, з якими стикаються внутрішньо переміщені особи з Криму і внутрішньо переміщені особи з Донецької і Луганської областей.

З точки зору правового забезпечення це означає, що кожна, передбачена законодавцем, відмінність у трактуванні цих двох груп внутрішньо переміщених осіб, так само як і різний підхід до внутрішньо переміщених і не-внутрішньо переміщених осіб в Україні, має проходити дуже ретельну антидискримінаційну експертизу на предмет того, наскільки такі відмінності є розумно обґрунтованими і досягаються способами, пропорційними до легітимної цілі, яка їх виправдовує. Інакше вони будуть становити порушення конституційного принципу рівності і гарантії заборони дискримінації внутрішньо переміщених осіб (стаття 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), а також міжнародних зобов'язань України (про це детально описано у підрозділі 1.3 та підрозділі 2.1 цього дисертаційного дослідження).

З точки зору державної політики, окремий розгляд проблем Криму та Донбасу – і в контексті деокупації, і в контексті повернення внутрішньо переміщених осіб – був би також несприятливим. Так, в останніх рекомендаціях за результатами парламентських слухань 15 червня 2016 року зазначається, що «...варто визнати помилковою дотеперішню відсутність жорсткого пов'язання в одне нерозривне ціле – причому, в переговорних процесах усіх існуючих на сьогодні форматів – питань деокупації території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь і частин Донецької та Луганської областей», тому що «як наслідок, у разі повного припинення збройного протистояння на території Донецької та Луганської областей та скасування... санкцій, ...це може призвести до того, що Україна ...втратить інструменти... тиску для досягнення цілей деокупації Кримського півострова...» (абзаци 80 і 81) [175].

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

При цьому, роль Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб як центрального органу виконавчої влади, який би потенційно міг забезпечувати координацію зусиль всіх інших органів публічної адміністрації у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, послаблюється особливостями формувань у Положенні про нього [70]. Так, відповідно до абзацу 2 пункту 1 цього Положення, Міністерство є саме головним органом у системі центральних органів виконавчої влади лише щодо забезпечення формування та реалізації державної політики з питань Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Тобто, забезпечення формування і реалізація державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб, сприяння реалізації їх прав та свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні, хоч і належать до одного з чотирьох основних завдань Міністерства відповідно до абзацу 1 пункту 3 Положення, проте Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб з означених питань головним не є [182]. Власне, це означає, що станом на сьогодні головного органу у системі органів центральної виконавчої влади на рівні міністерства щодо забезпечення реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні все ще немає. Ці функції продовжують бути розпорощеними. При цьому, є інформація про пропозиції від Міністерства закордонних справ, Міністерства соціальної політики та Міністерства юстиції, на підставі яких планується доопрацювання самого положення про Міністерство [182]. У зв'язку з цим, доцільним вбачається також внести зміни до абзацу 2 пункту 1 Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб та інші пов'язані підзаконні нормативно-правові акти таким чином, щоб визначити це Міністерство головним органом у системі центральних органів виконавчої влади і щодо внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, пропонуємо викласти абзац 2 пункту 1 цього Положення у наступній редакції:

«Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань Автономної Республіки Крим і міста Севастополя (далі – тимчасово окупована територія України) та окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, **а також головним органом з формування та реалізації державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб**» (виділено мною. – К. К.).

(2) Крім відсутності єдиного координуючого органу, іншою дуже серйозною проблемою організаційного забезпечення внутрішньо переміщених осіб в Україні є їх **облік**. Адже надзвичайно важко забезпечувати реалізацію прав і свобод таких осіб, відслідковувати прогрес у цій сфері, зрештою, контролювати використання коштів з державного бюджету і запобігати зловживанням, якщо достеменно невідомо, скільки внутрішньо переміщених осіб є в Україні.

Наприклад, якщо ми порівняємо дані про кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні, які наводить Міністерство соціальної політики України, то станом на 29 серпня 2016 року в Україні було більше 1 мільйона 700 тисяч внутрішньо переміщених осіб [58], а за даними Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення – громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території (забезпечення діяльності якого покладено на Державну службу України з надзвичайних ситуацій), тимчасово розміщених в інших регіонах України внутрішньо переміщених осіб станом на 26 серпня 2016 року згідно з уточненою інформацією було більше 1 мільйона 40 тисяч осіб [32]. Розходження у кілька сотень тисяч осіб на обліку за даними різних органів виконавчої влади, що надають їм допомогу, є проблемними.

Вирішення цієї проблеми був покликаний забезпечити запуск Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, де б в одній базі обліковувались всі внутрішньо переміщені особи в Україні, а також їх потреби та надана їм допомога, яка була б доступною для всіх тих органів публічної

адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

01 серпня 2016 року цю базу даних було запущено Міністерством соціальної політики України як його адміністратором у тестовому доступі, проте виявились недоліки у програмному забезпеченні бази, через які вона працювала з перебоями [173]. Тим не менше, навіть за відсутності таких недоліків не тестовий, а реальний запуск все рівно був би неможливим, оскільки не існувало підзаконного нормативно-правового акту, яким би регулювалась робота цієї бази. Адже відповідно до статті 4-1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб мав бути розроблений і затверджений Кабінетом Міністрів України, але сталось це лише 22 вересня 2016 року [133]. При цьому, навіть за умови вже наявного правового забезпечення і при умові виправлення помилок у програмному забезпеченні бази, за інформацією Міністерства соціальної політики України «обнародувати більш точні дані про кількість внутрішньо переміщених осіб можна буде не раніше грудня 2016 року» [25].

Причини такої серйозної затримки зі створенням системи обліку внутрішньо переміщених осіб (майже два с половиною роки) експерти, проводячи певну аналогію між грузинським і українським внутрішнім переміщенням, вбачають: по-перше, у сподіваннях на швидке закінчення антитерористичної операції, деокупацію і повернення внутрішньо переміщених осіб додому; по-друге – у питанні фінансування створення такої бази [7]. Так само 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», на підписання якого було уповноважено якраз Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб [154]. Такий Цільовий фонд багатьох партнерів для України є механізмом, покликаним

забезпечити фінансування «заходів з відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» [166] і потенційно може використовуватись також для фінансування підтримки функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Не маючи впливу на швидкість прийняття рішень щодо фінансування заходів з покращення обліку внутрішньо переміщених осіб, ми тим не менш, можемо запропонувати правові заходи щодо покращення такого обліку. Так, новоприйнятий 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, у пункті 4 передбачає перелік інформації, яка має вноситись до бази даних на підставі поданої внутрішньо переміщеною особою заяви, за формою, затвердженою Міністерством соціальної політики України (пункт 3 цього ж Порядку). 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» від 01 жовтня 2014 року № 509, який не був приведений у відповідність до новоприйнятої Постанови № 646 від 22 вересня 2016 року. Таким чином, при введенні Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб в експлуатацію потенційно можлива ситуація, коли органи публічної адміністрації, що приймають заяви про постановку внутрішньо переміщених осіб на облік, зобов'язані будуть вносити до бази інформацію, яку внутрішньо переміщені особи станом на сьогодні не зобов'язані їм надавати. А, крім того, досить ймовірною є ситуація, коли внутрішньо переміщені особи можуть не дати згоди на передачу їх персональних даних певним органам публічної адміністрації, що задіяні в забезпеченні реалізації їх прав та свобод. У зв'язку з цим пропонуємо внесення змін до пункту 3 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року № 509 шляхом викладення його у такій редакції:

«3. Заява про взяття на облік повинна містити таку інформацію про заявника:

прізвище, ім'я та по батькові;

громадянство;

дата та місце народження;

стать;

відомості про реєстраційний номер облікової картки платника податків (крім фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовилися від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають про це відмітку в паспорті або які не є громадянами України);

відомості про малолітніх, неповнолітніх внутрішньо переміщених осіб, які прибули разом з ним (у разі необхідності);

відомості про законних представників, які супроводжують малолітню дитину, недієздатних осіб або осіб, дієздатність яких обмежена, та осіб, зазначених в абзаці п'ятому пункту 2 цього Порядку;

дані про останнє зареєстроване та фактичне місце проживання/ перебування внутрішньо переміщеної особи на території, де виникли обставини, зазначені у статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;

дані про фактичне місце проживання особи на дату звернення;

адреса, за якою з особою може здійснюватися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та контактний номер телефону;

обставини, що спричинили внутрішнє переміщення;

повідомлення особи про її непричетність до скоєння злочинів або співучасті у злочинах;

відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби, стан їх забезпечення;

відомості про наявність в особи інвалідності із зазначенням причин настання, групи (підгрупи) інвалідності, нозологічних ознак і потреб у технічних та інших засобах реабілітації, санаторно-курортному лікуванні;

відомості про місце навчання/виховання дитини (найменування закладу);

відомості про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію, найменування підприємства, установи, організації;

відомості про малолітніх дітей, які прибули без супроводу законних представників;

відомості про наявність у будь-якого з членів сім'ї на депозитному банківському рахунку коштів у розмірі, що перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб;

відомості про наявність у будь-якого з членів сім'ї у власності житлового приміщення, розташованого в інших регіонах, ніж тимчасово окупована територія України, райони проведення антитерористичної операції та населенні пункти, що розташовані на лінії зіткнення.

Як фактичне місце проживання/перебування не можуть зазначатися адреси (місцезнаходження) органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх підрозділів, будь-яких інших приміщень, за якими внутрішньо переміщені особи фактично не проживають.

Заява про взяття на облік підписується заявником або особою, зазначеною в абзацах третьому–шостому пункту 2 цього Порядку, які дають згоду на **обробку, використання, зберігання та надання персональних даних заявника та особи, від імені якої подається заява, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних».** (Оскільки в інших нормативно-правових актах коло суб'єктів, що працюють з їх персональними даними, ширше).

Інформація про персональні дані внутрішньо переміщених осіб може передаватися до агенції ООН та Міжнародного Комітету Червоного Хреста за згодою заявника або його законного представника для надання допомоги” (виділено мною. – *К. К.*).

(3) І, нарешті, третім проблемним моментом у організаційному забезпеченні є **ресурсне забезпечення органів публічної адміністрації, що здійснюють повноваження у сфері реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, та ресурсне забезпечення державних програм допомоги таким особам.**

На фоні наведеної кількості внутрішньо переміщених осіб і суттєвого переліку їхніх прав, свобод і державних гарантій, занепокоєння викликає той факт, що у Законі України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» єдиною цільовою статтею витрат Державного бюджету, передбаченою для внутрішньо переміщених осіб, були близько 2,9 мільярдів гривень щомісячної адресної допомоги для покриття їх витрат на проживання, у тому числі, оплату житлово-комунальних послуг, що було, до того ж, на 15,7 % меншим за фінансування попереднього року [112]. У проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» щомісячна адресна допомога для покриття витрат на проживання внутрішньо переміщених осіб станом на сьогодні також залишається єдиною цільовою статтею витрат на допомогу саме цій категорії осіб, проте її фінансування пропонується дещо збільшити до близько 3,3 мільярдів гривень (при цьому окремо ще близько 25,3 мільйонів гривень передбачено на апарат Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України і управління з цих питань) [118].

Навіть за відсутності джерел збільшення фінансування, хорошою альтернативою могли б бути нефінансові механізми допомоги внутрішньо переміщеним особам у задоволенні принаймні частини їх базових потреб, реалізації прав і свобод.

Наприклад, у Азербайджанській Республіці «вимушеним переселенцям» за частиною 3 статті 17 Закону АР «Про статус біженців і вимушених переселенців (осіб, переселених в межах країни)» від 21 травня 1999 року № 668-IQ та статті 6 Закону АР «Про соціальний захист вимушених переселенців та прирівняних до них осіб» від 21 травня 1999 року № 669-IQ за їх бажанням надається земельна ділянка в користування, технічна та інша допомога для зайняття сільським

господарством [56]. А в Грузії, відповідно до підпункту «h» частини 2 статті 5 Закону Грузії «Про внутрішньо переміщених осіб – переслідуваних» № 335-II-S від 28 червня 1996 року (зі змінами від 18 грудня 2001 року) внутрішньо переміщеним особам не лише надають земельну ділянку у користування «протягом переміщення», а й звільняють їх від сплати земельного податку щодо такої ділянки [214]. Враховуючи багатство земельних ресурсів України, той факт, що внутрішньо переміщені особи часто переміщуються і у сільську місцевість або невеликі населені пункти, а також те, що в Україні існує практика надання земельних ділянок в спрощеному порядку іншим групам населення – наприклад, ветеранам антитерористичної операції, її можна було б запровадити і щодо внутрішньо переміщених осіб.

Видається недостатнім і кадрове забезпечення: порівняємо кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні, які до того ж за даними Міжвідомчого координаційного штабу Державної служби України з надзвичайних ситуацій, проживають принаймні в 13 областях України [32], і граничну чисельність працівників Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яка згідно Додатку 1 до Постанови Кабінету Міністрів від 05 квітня 2014 року № 85 максимально може складати 114 осіб [17]. Постає питання: як в умовах обмеженості людських ресурсів забезпечити ефективне виконання державних завдань? При цьому, його вирішення шляхом збільшення кількості працівників територіальних органів Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб було б концептуальною помилкою, оскільки відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», зокрема його статей 6 і 7, Міністерство є органом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у певній сфері чи сферах [170].

Корисним для України в цьому плані може бути досвід зарубіжних країн, зокрема, Грузії та Хорватії. Йдеться про те, що оскільки явище внутрішнього переміщення є динамічним і у часовій перспективі пріоритетні державні завдання щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб змінюються,

обидві країни створювали тимчасові вузькоспеціалізовані адміністративні органи для вирішення конкретного завдання. Так, у Грузії, так само як зараз в Україні, досить гостро стояло питання обліку, реєстрації, а також збору і верифікації інформації щодо внутрішньо переміщених осіб, для вирішення якого Міністерством внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розміщення та біженців Грузії було створено центральну Групу з управління реєстрацією, а також 12 реєстраційних комісій на місцях, що склались із працівників центрального апарату Міністерства, і являли собою мобільні тимчасові утворення, призначені для вирішення цього одного державного завдання [222]. У результаті, за період з 01 серпня 2013 року по 27 грудня 2013 року 116 працівниками Міністерства було зареєстровано внутрішньо переміщених осіб у Грузії (у тому числі, відвідавши їх на дому, в пенітенціарних та медичних установах), ідентифіковано померлих, а також тих, хто набув статус внутрішньо переміщеної особи з порушеннями законодавства [222].

У Хорватії на більш пізній пост-конфліктній стадії вже у зв'язку з поверненням внутрішньо переміщених осіб, у системі органів виконавчої влади були створені такі спеціалізовані адміністративні утворення, як Комісія з імплементації Програми з повернення, Координаційна комісія для районів особливої державної уваги (офіційна хорватська назва пост-конфліктних територій) та Комісія з повернення біженців та переміщених осіб і реституції власності (абзац 27) [219].

Вважаємо, що створення подібних тимчасових спеціалізованих органів для вирішення конкретних проблем внутрішнього переміщення може бути релевантним і для України.

Аналізуючи проблеми адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні, слід зауважити, що ця тема настільки об'ємна, що може бути і, зрештою, вже стала предметом окремого дослідження в рамках проекту Ради Європи «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» [9]. Але ознайомившись і віддаючи належне цій публікації, хочемо запропонувати

авторське бачення проблем правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Річ у тому, що переважна більшість всіх проблем такого характеру випливає з порушення одного з найбільш засадничих принципів адміністративного (і конституційного) права – принципу верховенства права і принципу законності, як його складової [27, с. 77–85]. Для доведення цієї тези ми коротко зупинимось на тих правових джерелах, у яких знайшов своє відображення цей принцип, після чого перелічимо ті проблеми, які існують у правовому забезпеченні внутрішньо переміщених осіб в Україні внаслідок порушення його складових.

Зміст принципу верховенства права, як і принципу законності, в контексті адміністративного судочинства розкривається у статтях 8 і 9 Кодексу адміністративного судочинства України [34]. Так, у його частинах 1–3 статті 8 зазначається, що відповідно до принципу верховенства права, яким керується суд при вирішенні справи, людина, її права та свободи є найвищими цінностями, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави; цей принцип застосовується з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини; а звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. А принцип законності, відповідно до абзаців 1 і 2 частини 1, частин 4 і 6 статті 9 означає, що справи вирішуються судом відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідним органом на підставі, у межах повноважень, та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. При цьому, у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу; а у разі колізії – якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Конституційними положеннями, на які посилаються адміністративні суди [193] для розкриття змісту та здійснення адміністративного судочинства відповідно до цих двох принципів, є положення: статті 8 (щодо найвищої юридичної сили Конституції України, необхідності відповідності їй законів та інших правових актів, а також властивості її норм бути нормами прямої дії); статті 19 (про те, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України); частини 3 статті 22 (про недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів); статті 24 (про рівність конституційних прав і свобод громадян та їх рівність перед законом, і недопущення обмежень за ознаками, у тому числі, і місця проживання); статті 64 (про неможливість обмеження прав і свобод громадянина, крім як в умовах воєнного або надзвичайного стану, за винятком в принципі необмежувальних прав та свобод); а також статті 92 Конституції України (щодо встановлення прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод, а також основних обов'язків громадянина виключно законами України) [43]. Крім того, доволі часто адміністративні суди посилаються і на пункт 19 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13 червня 2007 року, відповідно до якої «не підлягають застосуванню судами закони та інші нормативно-правові акти, якими скасовуються конституційні права і свободи людини та громадянина, а також нові закони, які звужують зміст та обсяг встановлених Конституцією України і чинними законами прав і свобод» [87].

Таким чином, ілюстраціями порушенням принципу законності як складової принципу верховенства права в контексті правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні органами публічної адміністрації в Україні ми можемо вважати:

1. Обмеження прав, свобод та гарантій внутрішньо переміщених осіб в Україні шляхом видання органами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових актів, що суперечать нормативно-правовим актам вищого

рівня. Оскільки встановлення прав і свобод людини і громадянина, гарантій цих прав і свобод, а також основних обов'язків громадянина відповідно до статті 92 Конституції України можливо виключно законами України, органи публічної адміністрації своїми підзаконними актами не можуть змінювати чи обмежувати їх.

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

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

У Розділі 1 цього дисертаційного дослідження ми вже наводили приклади підзаконних нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, які не відповідають Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» або створюють небезпеку дискримінаційних порушень, так само як пропонували певні вдосконалення чинного законодавства.

У цьому ж підрозділі нашого дисертаційного дослідження хотілося б детальніше зупинитись на прикладі з судової практики щодо застосування принципу законності і його порушенні органами публічної адміністрації, зокрема у справі про визнання незаконним та нечинним з моменту прийняття пункту 2 Тимчасового порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 595 від 07 листопада 2014 року [186].

Зазначений пункт 2 Тимчасового порядку (яким у населених пунктах Донецької та Луганської областей на тимчасово неконтрольованій території видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування були

зупинені до повернення згаданої території під контроль органів державної влади) був визнаний незаконним та нечинним з моменту прийняття кількома рішеннями адміністративних судів, що набрали законної сили (про що ми побіжно згадували у Розділі 1 цього дисертаційного дослідження). Першою була постанова Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/18826/14 від 11 лютого 2015 року, яка набрала законної сили [84]. При розгляді цієї справи Вищим адміністративним судом України, як судом касаційної інстанції [193] суд, застосовуючи зазначені положення статті 8 Кодексу адміністративного судочинства України щодо верховенства права, наведені вище положення Конституції України та Постанови Пленуму Верховного Суду, а також рішення Європейського суду з прав людини у справах «Пічкур проти України» та «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», залишив касаційну скаргу без задоволення, а Тимчасовий порядок, затверджений цією постановою, частково скасованим, погоджуючись із рішенням судів нижчих інстанцій, і зазначив, що:

- «на час прийняття Постанови № 595 воєнний або надзвичайний стан в державі відсутній.
- Вона не є законом, а тому не може змінювати в бік звуження права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили».
- «Законом України “Про боротьбу з тероризмом” Кабінет Міністрів України не наділений правом обмежувати встановлені нормативно-правовими актами вищої сили права громадян у сфері соціального (пенсійного) забезпечення у районі проведення антитерористичної операції», а «...перевірка законності Постанови № 595 в частині затвердження пункту 2 Тимчасового порядку дає підстави для висновку про те, що зупиняючи видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов’язкового державного страхування, Кабінет Міністрів України порушив... приписи як щодо наявності повноважень на прийняття такого рішення, так і щодо звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, рівності громадян перед законом, виплати пенсії, інших видів соціальних виплат та допомоги на

рівні не нижче від прожиткового мінімуму, встановленого законом» (абзаци 16 і 41) [193].

Рішення про нечинність пункту 2 Тимчасової постанови, крім цього, ще раз констатував Окружний адміністративний суд міста Києва вже по іншій справі № 826/19786/14, рішення по якій також набрало законної сили [85]. Але, де-факто пункт 2 Тимчасового порядку затвердженого Постановою № 595 Кабінету Міністрів України продовжує діяти.

Дуже часто підзаконні нормативно-правові акти, присвячені захисту прав і свобод лише внутрішньо переміщених осіб, які є громадянами, не передбачають механізму захисту прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах постійно проживають на території України і також мають право на отримання статусу внутрішньо переміщених осіб з усіма належними гарантіями (оскільки підзаконна нормотворчість відстає від змін, що були внесені до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», чинних від 13 січня 2016 року). Як, приміром, Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України на період до 2017 року, що створена на виконання пункту 3 частини 1 статті 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1094 [132] (що передбачає підтримку і соціальну адаптацію не всіх внутрішньо переміщених осіб, а лише громадян). Тоді як за Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» до неї потрібно внести зміни з метою поширення її також на тих внутрішньо переміщених осіб, які за своїм загальним статусом є іноземцями та апатридами, що на законних підставах постійно проживають в Україні.

Крім того, порушення принципу законності при забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами публічної адміністрації в Україні відбувається через триваюче існування прогалів в праві – зокрема там, де законами, найчастіше Законом «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб», передбачалось прийняття певного підзаконного нормативно-правового акту, проте з певних причин це не було зроблено. Деякі з цих прогалин хоча і зачіпають права і свободи внутрішньо переміщених осіб, але є менш критичними. Наприклад, згідно з частиною 3 статті 17 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Кабінетом Міністрів України має бути визначено місце розташування державних органів, утворених в Криму та м. Севастополі відповідно до Конституції та законів України у разі неможливості здійснювати ними діяльність на тимчасово окупованій території, чого наразі здійснено не було (абзац 79) [175].

Заповнення ж інших прогалин є надпріоритетним, оскільки напряму впливає на те, як посадові чи службові особи здійснюють свої повноваження щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Проблема забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні – це не лише складна до скоординування та розуміння система кількох десятків органів публічної адміністрації з розпорощеними функціями, які потребують оптимізації та консолідації, але і проблема позитивної відповідальності держави перед своїми внутрішньо переміщеними громадянами і тими, хто постійно проживає на її території на законних підставах та притягнення до юридичної відповідальності тих посадових осіб, які порушують права і свободи внутрішньо переміщених осіб. Натомість, механізму такої відповідальності наразі бракує. Йдеться про те, що у пункті 1 частини 4 статті 20 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим законом (тобто, до 22 лютого 2015 року) було доручено «підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції змін до Кодексу України про адміністративні порушення в частині відповідальності посадових чи службових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб під час їх реєстрації, надання соціальних послуг та інформації щодо наявних місць тимчасового поселення та можливостей працевлаштування» [121]. Проте до

сьогодні такої статті у Кодексі України про адміністративні порушення немає, і, відповідно, немає санкцій за порушення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, які можуть застосовуватись до посадових чи службових осіб органів публічної адміністрації, а тому внутрішньо переміщені особи, будучи і так вразливою групою, по-суті, залишаються тут беззахисними.

При цьому, спроби законотворчої діяльності у даній сфері були. Проте єдиний станом на сьогодні законопроект – № 2528-а від 26 серпня 2015 року, внесений народним депутатом України І. С. Алексєєвим, отримавши висновки про відповідність Конституції України та вимогам антикорупційного законодавства, потрапив на доопрацювання до комітетів Верховної Ради України і за цей час застарів, оскільки Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», на виконання положень якого законопроект був поданий, змінився за цей час [117].

Тому нижче ми пропонуємо зміни до цього законопроекту, які привели б його у відповідність до поточного законодавства.

Законопроект № 2528-а передбачає внесення чотирьох змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення: доповнення його новими статтями 201-1 та 202-2, які передбачали б склад таких правопорушень як «Порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб під час їх реєстрації» і «Ненадання інформації внутрішньо переміщеним особам» відповідно, а також доповнення статті 221 і абзацу 1 пункту 1 частини 1 статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення цифрами «201-1, 201-2» з метою надання права на складання протоколів про ці правопорушення уповноваженим особам органів внутрішніх справ, а щодо розгляду справ – суддям районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (пункт 3 Пояснювальної записки та текст проекту Закону) [117]. При цьому, запропонований законопроект містить два види адміністративних правопорушень проти прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб – реєстраційні і інформаційні. Водночас, як пункт 1 частини 4 статті 20 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачає ще і

третьої – порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб під час надання їм соціальних послуг, де таких порушень потенційно може бути найбільше і вони можуть найсуттєвішим чином впливати на рівень життя внутрішньо переміщених осіб.

Ще одним аспектом законопроекту № 2528-а від 26 червня 2015 року, який потребує вдосконалення, є запропоновані санкції. Адже з точки зору теорії адміністративного права саме реалізація санкції є ядром адміністративної відповідальності як такої. Як зазначає професор Д. М. Лук'янець, «...в цілому, адміністративна відповідальність – це механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення» [47, с. 223].

Запропоновані штрафи від 10 до 15 і від 10 до 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян вбачається за доцільне підвищити, інакше вони не будуть мати значного превентивного ефекту. Наприклад, санкція схожого реєстраційного правопорушення – порушення посадовими особами порядку реєстрації іноземців у статті 204 Кодексу України про адміністративні правопорушення – накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [35]. Враховуючи, що внутрішньо переміщені особи теж можуть бути іноземцями за своїм загальним статусом, така відмінність санкцій за реєстраційні правопорушення щодо іноземців, які є внутрішньо переміщеними особами, і просто іноземців без такого спеціального статусу дає підстави для вже висловлюваних міркувань про певні ознаки дискримінаційного підходу до внутрішньо переміщених осіб. А у законодавстві зарубіжних країн, які зіткнулись із внутрішнім переміщенням на своїй території, санкції за порушення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб взагалі набагато істотніші. Так, однією з країн, яка вже запровадила адміністративну відповідальність за проступки у сфері прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, є Федерація Боснії і Герцеговини. У цій країні до понад 100 000 осіб, які лишались внутрішньо переміщеними внаслідок війни 1992–1995 років, додалися ті, хто постраждали від катастрофічних повеней і зсувів у 2014 році, багато «старих» внутрішньо переміщених осіб були знову переміщені і все втратили [227], тому питання і

допомоги, і відповідальності за порушення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є у Боснії і Герцеговині досить гострим. Нині діючий федеральний закон Боснії і Герцеговини «Про внутрішньо переміщених осіб та осіб, що повертаються до Федерації Боснії і Герцеговини та біженців з Боснії і Герцеговини» у статті 42 Розділу IX передбачає адміністративну відповідальність «відповідальних осіб та працівників відповідних адміністративних органів» у вигляді штрафів від 500 до 2 000 боснійських конвертованих марок (КМ), що за поточним обмінним курсом приблизно дорівнює від 270 до 1080 доларів США (а на момент його прийняття у 2005 році взагалі був дуже значною сумою), причому це лише за проступки з порушення прав і свобод таких осіб, визначені цим законом незначними [215].

Суворіша санкція за адміністративні порушення прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб вбачається також необхідною для підвищення ефективності захисту їх прав та свобод і в Україні.

Крім того, запропонований у законопроекті № 2528-а від 26 серпня 2015 року проект статті 201-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення застарів, оскільки передбачає відповідальність за відмову у продовженні дії довідки внутрішньо переміщеної особи, яка після змін до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» більше не продовжується і є безстроковою, а також за відмову у реєстрації місця проживання внутрішньо переміщеної особи і вимагання документів, виданих на території, яку така особа покинула, тоді як частини 2–6 статті 5 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо реєстрації внутрішньо переміщеної особи були виключені, а для отримання довідки і статусу внутрішньо переміщеної особи в разі відсутності у документі, що підтверджує особу та громадянство або посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус тепер сама внутрішньо переміщена особа надає докази, у тому числі і документи, що підтверджують факт її проживання на території, де відбулись обставини, що зумовили вимушене внутрішнє переміщення.

Вважаємо за доцільне також при формулюванні відповідних статей передбачати адміністративну відповідальність за порушення прав і свобод не «внутрішньо переміщених осіб» у множині – інакше неминуче повстане проблема при кваліфікації, права скількох саме осіб мають бути порушені? – але принаймні однієї внутрішньо переміщеної особи.

Таким чином, пропонуємо зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб викласти у такій оновленій і вдосконаленій редакції:

«Верховна Рада України постановляє:

I. Внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122) такі зміни:

1. Доповнити статтями 201¹, 201², **201³** такого змісту:

“Стаття 201¹. Порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщеної особи під час її реєстрації

Безпідставна відмова посадовою особою у видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи **чи безпідставне скасування її дії**, а так само **безпідставне** порушення встановленого законом строку для видачі такої довідки –

тягнуть за собою накладення штрафу від **ста до двохсот** неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Виключити (наступний абзац у цій статті законопроекту, що передбачає штраф за відмову посадовими особами у реєстрації місця проживання внутрішньо переміщеної особи, а також вимагання в неї, крім паспортного документа, довідок або будь-яких документів, що мають видаватися на території, яку така особа покинула, оскільки це положення, як пояснено вище, є застарілим)

Стаття 201². Ненадання інформації внутрішньо переміщеній особі

Ненадання посадовою особою інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування членів її сім’ї, про можливі місця і умови для

проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях, про можливості працевлаштування у відповідних населених пунктах, а також невжиття заходів щодо працевлаштування внутрішньо переміщеної особи, яка отримала статус безробітної, –

тягнуть за собою накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 201³. Порухення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщеної особи під час надання їй соціальних послуг

Порухення посадовою особою прав, свобод та законних інтересів взятої на облік внутрішньо переміщеної особи під час надання їй соціальних послуг (відмова у наданні з підстав, не передбачених законом або безпідставне надання не в повному обсязі або з порушенням встановлених строків)

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Статтю 221 після цифр та слів “195¹–195⁶, статтями” доповнити цифрами “201¹, 201², 201³”.

3. Абзац перший пункту 1 частини першої статті 255 після цифр та слів “189–196, статті” доповнити цифрами “201¹, 201², 201³”.

II. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування» (виділено мною. – *К. К.*).

Варто також зазначити, що хоча законодавцем і передбачається запровадження саме адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, з точки зору теорії, адміністративна відповідальність для цієї групи суб'єктів може викликати ряд питань.

По-перше, щодо адміністративної відповідальності існує концептуальна проблема загального характеру. Як зазначають Н. О. Армаш і С. В. Петков, те розуміння адміністративної відповідальності, яке сьогодні відображене у Кодексі України про адміністративні правопорушення, багато в чому залишається дуже радянським, і переосмислення адміністративної відповідальності і зміна її

«вектору з “обов’язку громадянина” на “обов’язок держави”», що поступово з’являється в науці адміністративного права, наразі не відображається у адміністративному законодавстві [63, с. 137, 138].

По-друге, є надзвичайно цікаве дослідження проблем адміністративної відповідальності в Україні, у тому числі на основі досліджень практики застосування адміністративних стягнень, яке було нещодавно завершено колективом Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України [44]. Зокрема, автори говорять про те, що враховуючи розмір адміністративного стягнення, частина порушників сприймає їх не як покарання, а як своєрідну «плату за можливість вчинити порушення» [44, с. 16]; постійне додання нових складів правопорушень до Кодексу України про адміністративні правопорушення ймовірно має певну кореляцію зі збільшенням надходжень до Державного бюджету, куди спрямовуються адміністративні стягнення [44, с. 16–17]; а широкі, «розпливчасті» формулювання ознак адміністративних правопорушень, недоліки процесуальної форми і вартість професійної правової допомоги у таких справах, яка часто перевищує розмір самих стягнень, створює корупційні ризики [44, с. 17].

Крім того, щодо адміністративної відповідальності конкретно посадових осіб висловлюються застереження, пов’язані з виділенням публічних службовців в окрему групу суб’єктів адміністративної відповідальності з точки зору принципу рівності усіх перед законом; з тим, що у механізмі адміністративної відповідальності одних публічних службовців по суті мали б притягати до відповідальності інші публічні службовці, а також з огляду на те, що такі особи несуть відповідальність в порядку адміністративного судочинства [171, с. 119, 120]. У такому контексті замість притягнення посадових осіб за порушення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб до адміністративної відповідальності пропонується їх притягнення до дисциплінарної відповідальності на підставі частини 2 пункту 5 статті 65 Закону України «Про державну службу» [115], насамперед з двох причин: по-перше, дисциплінарна відповідальність традиційно розглядається як така, що насамперед спрямована на забезпечення

законності [171, с. 121] – а якраз порушення принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації при реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб було визначено нами як одна з проблем; а по-друге, саме дисциплінарні стягнення завдяки їх диференційованості і можливості найбільш цільового впливу на посадових осіб видаються більш відповідними, ніж адміністративні стягнення.

Підбиваючи підсумки цього підрозділу про актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та можливі шляхи їх вирішення відзначимо, що найбільшими з них є:

(1) відсутність єдиного головного, координуючого зусилля всіх органів публічної адміністрації, органу виконавчої влади на рівні міністерства для реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. У зв'язку з цим ми пропонуємо визначити Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб таким головним органом в системі центральних органів виконавчої влади і внести відповідні зміни до абзацу 2 пункту 1 Положення про нього;

(2) технічно-інформаційні, організаційні та правові проблеми обліку кількості і потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні, для вирішення останніх з яких вважаємо необхідним внесення змін до пункту 3 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року № 509;

(3) нестача фінансових і людських ресурсів, яку можна вирішити запровадженням нефінансових механізмів допомоги внутрішньо переміщеним особам та створенням тимчасових вузькоспеціалізованих адміністративних органів для виконання конкретних найбільш пріоритетних, відповідно до обставин внутрішнього переміщення, державних завдань (з урахуванням досвіду Грузії та Хорватії);

(4) порушення принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні;

(5) відсутність механізму притягнення посадових осіб до юридичної відповідальності за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, яку ми пропонуємо запровадити або шляхом вдосконалення існуючого законопроекту про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, або ж шляхом притягнення до дисциплінарної відповідальності за такі проступки державних службовців, до функцій яких належить забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Висновки до Розділу 2

1. Основними джерелами правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, рішення судових органів та акти так званого «м'якого права». Специфікою правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації саме в цій сфері є переважання підзаконних нормативно-правових актів, здебільшого Кабінету Міністрів України; застосування міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою, з врахуванням здійснених від них відступів; все більшого значення набувають і акти т. зв. «м'якого права».

2. Інституційний механізм забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні становлять органи публічної адміністрації, які з метою повного і всебічного дослідження їх повноважень вбачається за доцільне розглядати, умовно розподіливши на дві групи: для яких публічно-управлінська

діяльність є основною, а також на ті, які не належать до жодної з гілок влади, але забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб лише за певних обставин або умов. Зокрема, до першої групи відносяться органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, військово-цивільні адміністрації, органи влади Автономної Республіки Крим з застереженням щодо особливого правового порядку на тимчасово окупованій території України, Національний банк України.

До другої групи органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб лише за певних обставин або умов, належатимуть Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, та інші.

Специфікою суб'єктного складу першої групи органів публічної адміністрації є наявність на місцевому рівні у Донецькій і Луганській областях України таких тимчасових державних органів як військово-цивільні адміністрації, поява яких зумовлена агресією Російської Федерації, які замість органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади забезпечують найважливіші питання життєдіяльності на цих територіях, у тому числі і реалізацію статусу внутрішньо переміщених осіб. Друга ж особливість інституційного механізму забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб впливає з історичних особливостей його становлення. Оскільки на початкових етапах вимушеного внутрішнього переміщення і нормативна база, і відповідні органи державної влади були створені з певним запізненням, це зумовило помітно велику роль громадських організацій у реалізації державних функцій у цій сфері. Тому національні та міжнародні організації, так само як ряд юридичних осіб публічного права, ми пропонуємо визначати як такі, що сприяють реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

3. Серед проблем адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні нами вирізняються відсутність головного координуючого органу з реалізації державної політики щодо внутрішньо

переміщених осіб; технічно-інформаційні, організаційні та правові проблеми обліку кількості і потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні; недостатності ресурсів; порушення принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб та відсутність дієвого механізму притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб. Означені проблеми пропонується вирішити, використовуючи позитивний зарубіжний досвід Азербайджану, Боснії та Герцеговини, Грузії, Хорватії та інших держав шляхом внесення змін до відповідних нормативно-правових актів, вдосконалення запропонованої моделі адміністративної відповідальності або використання інституту дисциплінарної відповідальності посадових осіб за порушення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, створення тимчасових вузькоспеціалізованих адміністративних органів для виконання конкретних найбільш пріоритетних відповідно до обставин внутрішнього переміщення державних завдань, залученням альтернативних механізмів нефінансової допомоги.

ВИСНОВКИ

У Висновках сформульовані найбільш суттєві результати і положення дисертаційного дослідження, наведені теоретичні узагальнення та шляхи вдосконалення та нове вирішення наукового завдання щодо адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні:

1. Дослідження історико-правового генезису поняття «внутрішньо переміщені особи» надало можливість подальшого з'ясування його співвідношення з поняттям «біженці», що виникли як міжнародно-правові терміни, оскільки, по-перше, сформувались і удосконалювалися завдяки ряду нормативно-правових актів, що були прийняті на міжнародному рівні і лише пізніше були впроваджені в національні правові системи з метою виконання міжнародних зобов'язань держав; по-друге, функціонування системи захисту таких осіб неможливе або ускладнене без координації зусиль всієї міжнародної спільноти.

Зокрема, перші міжнародно-правові спроби правового врегулювання поняття «біженці» та їхнього статусу були реакцією міжнародної спільноти і Ліги Націй на конкретні випадки масових переселень: росіян після приходу до влади в Росії у 1917 році більшовиків; вірменів, що рятувались від геноциду; а також населення, яке втікало з націонал-соціалістичної Німеччини у 1930-х роках. На цьому етапі формування концепції біженців ще не існувало відокремлення понять «біженець» та «внутрішньо переміщена особа», а самі визначення були дещо звуженими, сформульованими для відповідей на конкретні політико-правові проблеми того часу.

Наступним поштовхом до розвитку означених вище концепцій стала Друга світова війна, після закінчення якої в рамках Організації Об'єднаних Націй була створена Міжнародна організація у справах біженців, в Статуті якої вже розрізнялись поняття «біженець» та «переміщена особа», але під «переміщеною особою» мались на увазі лише зовнішньо переміщені особи, поняття було близьким до поняття «біженець».

У 1950–1960-х роках у міжнародному праві закладаються основні інституційні і інструментальні підвалини захисту прав «біженців»: створено Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, прийнято Конвенцію і Протокол про статус біженців, а також регіональну Конвенцію про біженців в Африці Організації африканської єдності.

У 1972 році на початку програми допомоги Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, а потім і його мандат були розширені з метою забезпечення допомогою і внутрішньо переміщених осіб. У 1992 році починається розробка першого правового документу для забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб – Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, в яких закріплюється визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» на міжнародному рівні.

2. Завдяки проведеному аналізу співвідношення понять «біженці» та «внутрішньо переміщені особи» виокремлено їх спільні та відмінні ознаки. Спільними є характер потреб означених категорій осіб і міжнародні структури, що можуть надавати їм допомогу; обставини, що зумовили їх переміщення, «перетікання» внутрішньої міграції через кордони держави, коли внутрішньо переміщені особи звертаються за отриманням статусу біженця та іншими можливостями легалізації перебування в інших країнах. Критеріями розмежування - держави, на територіальному суверенітеті яких базується захист їх прав і свобод; коло суб'єктів, уповноважених на надання статусу внутрішньо переміщеної особи і біженця, та порядок надання таких статусів; різні галузі права, якими регулюється їх статус; характер міжнародних правових документів, що містять норми щодо їх захисту; різний характер та причини їх міграції.

3. Визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб» у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» переважно відповідає міжнародному аналогу у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення. Проте, одночасно із ним, у нормативно-правових актах України вживаються численні синонімічні або подібні поняття. Тому пропонується уніфікувати вживання поняття «внутрішньо переміщених

осіб» у всіх нормативно-правових актах України з метою полегшення реалізації статусу таких осіб, забезпечення єдності термінології.

4. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні запропоновано визначати як спеціальний, тимчасовий правовий статус осіб, урегульований нормами адміністративного права, що складається з системи додаткових прав, обов'язків і гарантій, обумовлених обставинами їх вимушеного внутрішнього переміщення та потребами, де обсяг і особливості реалізації таких прав, обов'язків і гарантій залежать від того, чи є особа громадянином, іноземцем чи апатридом. Цей статус де-юре виникає в момент постановки внутрішньо переміщеної особи на облік і видачі їй довідки внутрішньо переміщеної особи, а припиняється шляхом скасування такої довідки.

Основними ознаками адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є його тимчасовість; наділення внутрішньо переміщених осіб спеціальними, додатковими правами та обов'язками, обумовленими особливостями їх становища і потребами; залежність обсягу і порядку реалізації таких прав і обов'язків від того, чи є такі внутрішньо переміщені особи за своїм загальним адміністративно-правовим статусом громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства; є спільним для певного кола осіб, визнаних законодавством внутрішньо переміщеними.

Змістом адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи є її права, обов'язки та гарантії їх реалізації, які є або спеціальними (наданими чи покладеними лише на цю групу осіб), або впливають з їх загального статусу, проте мають спеціальний порядок реалізації, що застосовується лише для внутрішньо переміщених осіб.

5. Під адміністративно-правовим забезпеченням статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні пропонується розуміти діяльність органів публічної адміністрації, урегульовану нормами адміністративного права, спрямовану на реалізацію правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні.

6. Співвідношення загального і спеціального правових статусів внутрішньо переміщених осіб через призму гарантії заборони дискримінації внутрішньо

переміщених осіб як однієї з ключових складових їх статусу проявляється в тому, що не лише загальний статус внутрішньо переміщених осіб впливає на спеціальний, а і спеціальний впливає на загальний.

Встановлено, що переважно підзаконними нормативно-правовими актами на загальний статус внутрішньо переміщених осіб – громадян, іноземців чи осіб без громадянства – накладаються обмеження, зумовлені їх спеціальним статусом як внутрішньо переміщених осіб. У тих випадках, коли вони є необґрунтованими, порушують гарантію заборони дискримінації та суперечать нормативно-правовим актам вищого рівня, такі нормативно-правові акти мають бути приведені у відповідність їм або скасовані. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне:

а) внести зміни до абз. 8 ч. 1 ст. 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», яке б дозволило зняти штучне обмеження права внутрішньо переміщених осіб відвідувати покинуте місце проживання 90 днями навіть за наявності обґрунтованих причин і повідомлення органу, що видав довідку внутрішньо переміщеної особи, під загрозою скасування довідки;

б) внести зміни до пунктів 12 і 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 365 з метою скасування додаткових підстав для відмови у призначенні (відновленні) соціальних виплат внутрішньо переміщеній особі, що не передбачені законом;

в) скасувати абз. 2, 3 і 5 п. 12 та пункти 15–17 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 365, що містять додаткові підстави для припинення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, не передбачені законом;

г) потребують змін пункти 1, 3 та 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637 з метою забезпечення реалізації права пенсіонерів-внутрішньо переміщених осіб на вибір банку для виплати їм пенсії, що надане

законом всім пенсіонерам, проте цим підзаконним актом обмежене щодо пенсіонерів-внутрішньо переміщених осіб;

д) потребує нової редакції абз. 7 п. 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 з метою відображення у ньому змін, що були внесені до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і усунення неможливої до виконання застарілої вимоги, що міститься у цьому підзаконному нормативно-правовому акті.

7. Зміст гарантії заборони дискримінації за ознакою належності до внутрішньо переміщених осіб, визначеної у ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», не відповідає оновленому визначенню внутрішньо переміщених осіб, відповідним міжнародним стандартам. Пропонуємо внести зміни до ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», виклавши її наступним чином: «Внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами».

8. Правовими підставами діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, закони, підзаконні нормативно-правові акти, рішення судових органів та акти «м'якого права». Особливостями правового забезпечення у досліджуваній сфері варто відзначити:

- домінування підзаконних нормативно-правових актів (серед яких, в свою чергу, переважають акти Кабінету Міністрів України);

- те, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою, застосовуються з врахуванням відступів від них;

- суттєва роль серед актів, якими передбачаються чи якими покладаються певні повноваження на органи публічної адміністрації, належить актам «м'якого права» (Керівним принципам Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення, Принципам з питань реституції житла і майна біженців і переміщених осіб, Вказівкам для законодавців та політиків із захисту внутрішньо переміщених осіб та ін.).

9. Організаційне забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснює значна кількість органів публічної адміністрації, які можна поділити на дві групи:

а) для яких публічно-управлінська діяльність є основною – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; військово-цивільні адміністрації; органи влади Автономної Республіки Крим з врахуванням її статусу як тимчасово окупованої території; Національний банк України;

б) які не належать до жодної з гілок влади, і здійснюють діяльність у сфері забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за певних обставин чи умов – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, та інші. Додатково, ряд юридичних осіб публічного права, національних і міжнародних організацій сприяє реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

10. Особливостями інституційного механізму забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є, по-перше, суттєва роль громадських організацій, що сприяють органам державної влади у реалізації їх функцій у цій сфері (через те, що на перших етапах вимушеного внутрішнього переміщення і нормативна база, і відповідні органи були створені з певним запізненням), по-друге, тимчасово на місцевому рівні на частині Донецької та Луганської областей забезпеченням реалізації прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб, як і більшістю питань життєзабезпечення цих регіонів, займаються спеціальні органи – військово-цивільні адміністрації.

11. Актуальними проблемами адміністративно-правового забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні є:

а) відсутність єдиного головного, координуючого зусилля всіх органів публічної адміністрації, органу виконавчої влади на рівні міністерства для формування і реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. У зв'язку з цим ми пропонуємо таким головним органом визначити Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб і внести відповідні зміни до абз. 2 п. 1 Положення про нього;

б) технічно-інформаційні, організаційні та правові проблеми обліку кількості і потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні, для вирішення яких вважаємо необхідним внесення змін до п. 3 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509;

в) нестача фінансових і людських ресурсів, яку пропонується вирішити запровадженням нефінансових механізмів допомоги внутрішньо переміщеним особам та створенням тимчасових вузькоспеціалізованих адміністративних органів для виконання конкретних, найбільш пріоритетних, відповідно до обставин внутрішнього переміщення, державних завдань;

г) порушення принципу законності в діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення реалізації статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні;

д) відсутність адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення ними прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, вирішення якої пропонується шляхом доопрацювання існуючого проекту Закону України № 2528-а від 26 серпня 2015 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення

відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб)» шляхом запровадження нового складу адміністративного правопорушення у сфері надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам; встановлення стосовно уповноважених посадових осіб за вчинення ними адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері більш суворих санкцій; приведення цього законопроекту у відповідність до останніх змін у законодавстві.

Разом з тим, не заперечуючи можливості запровадження адміністративної відповідальності, з огляду на існуючі наукові дискусії щодо розміру адміністративних стягнень, недоліки процесуальної форми адміністративної відповідальності, механізму притягнення до адміністративної відповідальності та ряду інших факторів, більш плідним вбачається використання інституту дисциплінарної відповідальності посадових осіб за порушення ними прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

12. Проаналізовано зарубіжний досвід Азербайджану, Грузії, Хорватії, Боснії і Герцеговини у сфері адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, досвід Грузії та Хорватії переконує, що, оскільки явище внутрішнього переміщення є динамічним, досить швидко змінюється і пріоритетність державних завдань щодо допомоги внутрішньо переміщеним особам. Тому досвід створення тимчасових вузькоспеціалізованих адміністративних органів- грузинських центральної Групи з управління реєстрацією та 12 реєстраційних комісій на місцях, створених для обліку і верифікації внутрішньо переміщених осіб або хорватських спеціальних тимчасових адміністративних органів у вигляді комісій, створених для вирішення державних завдань, що виникли при поверненні і реінтеграції внутрішньо переміщених осіб - вбачається доцільним і для України, особливо в умовах нестачі фінансових і людських ресурсів. Корисним може бути і запровадження механізмів нефінансової підтримки внутрішньо переміщених осіб, як в Азербайджані.

Вартий запозичення і досвід Боснії та Герцеговини правового регулювання адміністративної відповідальності, аналіз якого доводить необхідність збільшення розміру адміністративних штрафів, які застосовуються до посадових осіб за порушення ними прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, з метою забезпечення їх ефективності і попередження вчинення нових правопорушень у досліджуваній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – [2-е вид., перероб. та доп.]. – Харків : Право, 2012. – 656 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Київ : ТОВ «Видавництво “Юридична думка”», 2007–2009. – Т. 1: Загальна частина. – 2007. – 592 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Київ : ТОВ «Видавництво “Юридична думка”», 2007–2009. – Т. 2: Особлива частина. – 2009. – 600 с.
4. 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.
5. Антіпов Д. В. Категорія депортації у міжнародному та національному праві: у пошуках узгодження / Д. В. Антіпов // Український часопис міжнародного права. – 2013. – № 1. – С. 24–28.
6. Бабін Б. В. Міжнародно-правові передумови кваліфікації злочинів депортації за етнічною ознакою / Б. В. Бабін // Международное право развития: современные тенденции и перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Одесса, 17 июня 2015 г.) / НУ «ОЮА»; Кафедра междунар. права и междунар. отношений. – Одесса, 2015. – С. 24–30.
7. Богданов С. Чому базу даних українських переселенців змогли зробити лише через 2,5 року після початку АТО [Електронний ресурс] / С. Богданов. – Режим доступу : <http://ua.112.ua/mnenie/chomu-bazu-danykh-ukrainskykh-pereselentsiv-zmohly-zrobyty-lyshe-cherez-25-roky-pislia-pochatku-ato-341980.html>

8. Бояринцева М. А. Особливості спеціального адміністративно-правового статусу громадянина України [Електронний ресурс] / М. А. Бояринцева // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2003. – № 19. – С. 201–205. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v19/70.pdf>
9. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб : Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану Дій Ради Європи для України 2015–2017, (червень 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697cbb>
10. Вірьовкіна Л. Мобілізація переміщених із зони АТО: так чи ні [Електронний ресурс] / Л. Вірьовкіна. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua/blogs/%D0%92%D1%96%D1%80%D1%8C%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D1%96%D0%BD%D0%B0%20%D0%9B%D1%96%D0%BB%D1%96%D1%8F/1640/>
11. Волинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Волинка К. Г. ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2000. – 16 с.
12. Висновок Директорату з прав людини щодо проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 10 жовтня 2014 р [Електронний ресурс] / Генеральний секретаріат, Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи. – DGI (2014) 24. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680098ea6>
13. Герасименко Є. С. Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / Є. С. Герасименко // Адміністративне право і

- процес. – 2014. – № 3 (9). – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390-vyznachennya-prytulku-v-zakonodavstvi-ukrayiny-yoho-spivvidnoshennya-z-pravovym-statusom-bizhentsiv-i-vnutrishno-peremishchenykh-osib-herasymenko-ye-s>
14. Головка В. А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Головка В. А. ; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2011. – 20 с.
 15. Грабова Я. О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні [Електронний ресурс] / Я. О. Грабова // Митна справа. – 2015. – № 2 (2.2). – С. 47–51. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2\(2\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2(2))
 16. Дані Центру моніторингу внутрішнього переміщення – незалежної неурядової гуманітарної організації, яка є частиною Норвезької ради справах біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.internal-displacement.org/global-figures>
 17. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2014 р. № 85 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF/paran13#n13>
 18. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/paran33#n33>
 19. 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 р. № 450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/450-2014-%D0%BF>
20. Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D0%BF>
21. Дзюбановський Ю. Еволюція концепції біженців / Ю. Дзюбановський // Міграція і толерантність в Україні : зб. статей / за ред. Ярослава Пилинського. – Київ : Стилос, 2007. – С. 83–92.
22. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією : Міжнародний документ від 31 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643_006
23. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні за період з 16 лютого по 15 травня 2016 р. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс]. – 61 с. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/images/UA_14th_OHCHR_report_on_the_human_rights_situation_in_Ukraine.pdf
24. Дручек О. М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / О. М. Дручек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 123–128. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
25. Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб запрацював у тестовому режимі [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Міністерства соціальної політики України. – 2016. – 01 серпня. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=191761&cat_id=107177

26. Жванко Л. М. Біженці Першої світової війни: український вимір (1914–1918 рр.) : монографія / Л. М. Жванко. – Харків : Віровець А. П. «Апостроф», 2012. – 568 с.
27. Загальне адміністративне право : підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.]. – Київ : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
28. Звернення Благодійного фонду «Восток-СОС» до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vostok-sos.org/jmbudsman_oshchad/
29. Зловживання при здійсненні соціальних виплат вимушеним переселенцям з тимчасово окупованих територій : за матеріалами Служби безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/ServiceSsu> або <http://crime-ua.com/news/20150226/bejentsy>
30. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р. В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 1 (124). – С. 36–40.
31. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб, яких визнано біженцями в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Ієрусалімова, Г. С. Тимчик // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. – Вип. 60. – С. 128–134. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_60_22
32. Інформація Державної служби з надзвичайних ситуацій, Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території від 26 серпня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinaciyuiy-shtab.html>
33. Інформація Міжвідомчого координаційного штабу Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 22 серпня 2016 р. [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinaciyuniy-shtab.html>
34. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
35. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
36. Козинець І. Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс] / І. Г. Козинець, Л. В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 258–261. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2014/12/59.pdf>
37. Козинець І. Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни» [Електронний ресурс] / І. Г. Козинець // Держава і право : зб. наук. праць. – Київ : Ін-т держави і прав ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 45. – С. 213–219. – Режим доступу : <http://dspace.nbuu.gov.ua/handle/123456789/11173>
38. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів [Електронний ресурс] / Є. Є. Колесников // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 432–438. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
39. Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування підтримує Рекомендації парламентських слухань щодо реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь : Повідомлення Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 18 липня 2016 р., що містить останній проект Постанови Верховної Ради України про затвердження зазначених Рекомендацій парламентських слухань і їх текст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/print/133414.html>

40. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц: Окончательный доклад Специального докладчика от 28 июня 2005 г., E/CN.4/Sub.2/2005/17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.refworld.org.ru/docid/5538ff744.html>
41. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (міжнародний документ) : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
42. Конвенція про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення Міжнародної організації праці від 28 червня 1962 р. № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/993_017
43. Конституція України 1996 року: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
44. Концептуальні засади реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні у контексті забезпечення прав і свобод громадян : Наукова доповідь / підготовлена: О. Ф. Андрійко, Д. М. Лук'янцем, О. А. Банчуком, за участю В. П. Нагребельного, Л. Є. Кисіль. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2016. – 44 с.
45. Котляр О. І. Внутрішньо переміщені особи: міжнародні орієнтири захисту [Електронний ресурс] / О. І. Котляр // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 434–437. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/4_2015/132.pdf
46. Кхасраві Омід Зерар. Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Зерар Омід Кхасраві ; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини "Україна". – Київ, 2016. – 20 с.

47. Лук'янець Д. М. Загальна характеристика адміністративної відповідальності / Д. М. Лук'янець // Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення / кол. авторів ; відп. ред. Ю. В. Баулін. – Донецьк : ПП «ВД «Кальміус», 2013. – С. 215–249.
48. Малиновська О. А. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб і деякі уроки із зарубіжного досвіду : аналітична записка [Електронний ресурс] / О. А. Малиновська. – С. 1–32. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf
49. Микитенко Є. В. Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / Є. В. Микитенко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. – Режим доступу : http://lsej.org.ua/4_2015/47.pdf
50. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) : Енциклопедія / [за ред. Ю. Римаренка (кер.), Р. Абдулатипова, Н. Нижник та ін.]. – Київ : Довіра, 1998. – 912 с.
51. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043
52. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042
53. Наджафгулиев Р. И. оглы. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Наджафгулиев Рафиг Ислам оглы ; М-во образования и науки Украины, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко. – Киев, 2013. – 190 с.

54. Надрага В. І. Проблеми вимушеної міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику» [Електронний ресурс] / В. І. Надрага // Український соціум. – 2015. – № 1 (52). – С. 134–141. – Режим доступу : <http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/US-1-2015/134-141.pdf>
55. Ніколаєв Р. Добровільно-обов'язкова мобілізація: військкомати почали полювання на переселенців [Електронний ресурс] / Р. Ніколаєв. – Режим доступу : <http://ua.krymr.com/a/26899710.html>
56. Нормативно-правові акти Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.azerbaijan.az/portal/Society/Refugees/refugees_03_r.html
57. О неотложных мерах по оказанию помощи беженцам, вынужденно покинувшим постоянное место жительства, из левобережных районов Днестра Республики Молдова : постановление Правительства № 172 от 17 марта 1992 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292459&lang=2>
58. Офіційна інформація Міністерства соціальної політики України станом на 29 серпня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=193423&cat_id=107177
59. Офіційна сторінка Брукінгз, Брукінгз-Берн, Брукінгз-ЛШЕ проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brookings.edu/about/projects/idp> (Дата звернення 01.06.2016).
60. Павлова Л. В. Внеуставная деятельность УВКБ ООН: содействие защите перемещённых лиц [Электронный ресурс] / Л. В. Павлова // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 5: Специальный выпуск к 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. – С. 26–31. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/handle/123456789/30092>

61. Пастушенко Т. В. Остарбайтери з Київщини: вербування, примусова праця, репатріація (1942–1953) / Т. В. Пастушенко. – Київ Ін-т історії України НАН України, 2009. – 284 с.
62. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : монографія / І. В. Патерило. – Харків : Діса плюс, 2014. – 414 с.
63. Петков С. В. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління [Електронний ресурс] / С. В. Петков, Н. О. Армаш // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 4. – С. 133–139. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2014_4_16
64. Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80>
65. Плугатар Т. Деякі аспекти адміністративно-правового статусу прав і свобод громадян [Електронний ресурс] / Т. Плугатар // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 2 (14). – С. 100–108. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_2\(14\)__12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_2(14)__12)
66. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>
67. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : затверджене Указом Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/379/99>
68. Положення про Державне агентство України з питань відновлення Донбасу : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі

- питання Державного агентства з питань відновлення Донбасу» від 26 листопада 2014 р. № 655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF>
69. Положення про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 24 вересня 2015 р. № 736 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/736-2015-%D0%BF>
70. Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб в Україні : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 08 червня 2016 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF/paran173#n173>
71. Положення про Міністерство інформаційної політики України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mip.gov.ua/cr/documents/7.html>
72. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : затверджене Указом Президента України від 10 вересня 2014 р. № 715/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715/2014>
73. Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/paran33#n33>

74. Порядок 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 : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/450-2014-%D0%BF>
75. Порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>
76. Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF/para9#n9>
77. Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/para33#n33>
78. Постанова Вищого адміністративного суду України від 23 лютого 2016 р. у справі № 800/84/16 (800/130/15) про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56155609>
79. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 27 липня 2016 р. (набрала законної сили 04 серпня 2016 р.) у справі № 263/5029/16-а за позовом ОСОБА_2 до Управління соціального захисту населення Центрального району Маріупольської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59233224>

80. Постанова Жмеринського міськрайонного суду Вінницької області від 10 жовтня 2015 р. (набрала законної сили 07 грудня 2015 р.) у справі № 130/2580/15-а за позовом ОСОБА_1 в інтересах ОСОБА_3 до Управління праці та соціального захисту населення Жмеринської міської ради про визнання дій неправомірними та зобов'язання вчинити певні дії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52645378>
81. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 01 вересня 2015 р. у справі № 826/17587/14 за позовом ОСОБА_3, ОСОБА_4, ОСОБА_5, ОСОБА_6, ОСОБА_7, товариства з обмеженою відповідальністю «Аудиторська фірма “Лекс-Сервіс”», третя особа – ОСОБА_8, до Національного банку України про визнання протиправними дій, скасування постанови та стягнення моральної шкоди [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49653975>
82. Постанова Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 05 липня 2016 р. № 800/130/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58976401>
83. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 10 грудня 2015 р. (набрала законної сили 26 грудня 2015 р.) у справі № 826/13524/15 за позовом ОСОБА_1 до Управління праці та соціального захисту населення в Святошинському районі м. Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54332067>
84. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 лютого 2015 р. у справі № 826/18826/14 про визнання протиправною та скасування Постанови № 595 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42748919>
85. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 31 липня 2015 р. № 826/19786/14 про визнання акту незаконним [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47843187>

86. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 січня 2015 р. у справі № 826/17587/14 за позовом ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_7, ОСОБА_8, ТОВ «Аудиторська фірма “Лекс-Сервіс, ЛТД”» до Національного банку України про визнання протиправними дій, визнання протиправною та скасування постанови, а також стягнення моральної шкоди [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42444834>
87. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07>
88. Пояснювальна записка від 13 березня 2015 р. до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54093
89. Призупинення соціальних та пенсійних виплат внутрішньо переміщеним особам. Україна, березень 2016 р. Кластер ООН з питань захисту, Україна (що координується Агентством ООН у справах біженців) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.humanitarianresponse.info/es/system/files/documents/files/suspension_of_payments_of_social_benefits_to_idpsukr_0.pdf
90. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/638-15>
91. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-19>
92. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого

- самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252-19>
93. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
94. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>
95. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03 лютого 2015 р. № 141-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
96. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації : Закон України від 15 вересня 2015 р. № 685-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/685-19>
97. Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти : Закон України від 14 травня 2015 р. № 425-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/425-19>
98. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 921-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921-viii>
99. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 05 березня 2015 р.

- № 245-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/245-19>
100. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації : Закон України від 13 травня 2014 р. № 1263-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1263-18/paran6#n6>
101. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2015 р. № 636 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/636-2015-%D0%BF>
102. Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 920-VIII (чинний з 29 грудня 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/920-19>
103. Про внесення змін до Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» щодо оздоровлення дітей учасників бойових дій, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи : Закон України від 14 липня 2015 р. № 592-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/592-19>
104. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 80 і від 05 квітня 2012 р. № 321 : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/306-2014-%D0%BF>
105. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 505 та від 01 жовтня 2014 р. № 509 : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2015 р. № 34

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/34-2015-%D0%BF>
106. Про внесення змін до Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2014 р. № 403 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/403-2014-%D0%BF>
107. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 509 : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/264-2015-%D0%BF/para10#n10>
108. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів від 01 жовтня 2014 р. № 509 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 352 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/352-2016-%D0%BF>
109. Про внесення змін до пункту 7 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району проведення антитерористичної операції чи населеного пункту, розташованого на лінії зіткнення : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2015 р. № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/428-2015-%D0%BF>
110. Про гуманітарну допомогу : Закон України від 22 жовтня 1999 р. № 1192-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1192-14>
111. Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 14 грудня 1989 р. № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/315-89-%D0%BF>

112. Про Державний бюджет України на 2016 рік. Додаток № 3. Розподіл Державного бюджету України на 2016 рік : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page>
113. Про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF?test=XX7MfyrCSgky8TQIZiyq5pjGHI4wos80msh8Ie6>
114. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
115. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
116. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>
117. Проект Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо встановлення відповідальності посадових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб) № 2528а від 26 серпня 2015 р. та пояснювальна записка до нього [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56299
118. Проект Закону про Державний бюджет України на 2017 рік. Додаток № 3: Розподіл Державного бюджету України на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032
119. Проекти №№ 168, 174, 207 та 209 з Переліку проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих в установленому законодавством

- порядку станом на липень 2016 року Департаменту координації міжнародних програм Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Print?lang=uk-UA&id=4f2cfd67-9206-4761-8625-1f5513b4c0bc>
120. Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим проживанням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 382-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/382-2015-%D1%80>
121. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
122. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII (у попередніх редакціях до 13 січня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/1706-18>
123. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>
124. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08 вересня 2005 р. № 2866-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>
125. Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів від 25 червня 2014 р. № 213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2014-%D0%BF>

126. Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 1068-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1068-2014-%D1%80>
127. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
128. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1105-14/page3>
129. Про зайнятість населення : Закон України від 05 липня 2012 р. № 5067-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
130. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5207-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
131. Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» : Постанова Правління Національного банку України від 03 листопада 2014 р. № 699 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0699500-14>
132. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>

133. 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 р. № 646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249349159>
134. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей : Наказ керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 р. № 415-ог [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=136472
135. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» : Закон України від 31 липня 2008 р. № 338-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/338-17>
136. 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 Верховної Ради України від 21 травня 2015 р. № 462-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/462-19>
137. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 р. № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>
138. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

139. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>
140. [Про] деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 р. № 376 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>
141. Про Міністерство соціальної політики України : Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>
142. Про Міністерство освіти і науки України : Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>
143. Про Міністерство охорони здоров'я України : Положення, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>
144. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
145. 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 01 жовтня 2014 р. № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF/para10#n10>
146. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80>

147. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>
148. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
149. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 422 (нею також затверджено Схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/para38#n38>
150. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон Української РСР від 21 березня 1991 р. № 875-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>
151. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>
152. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу : Закон України 07 лютого 2002 р. № 3065-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3065-14>
153. Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/531-2014-%D0%BF>
154. 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 р. № 689-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/689-2016-%D1%80>
155. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 № 706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/706-92-%D0%BF>
156. Про посилення контролю щодо обліку внутрішньо переміщених осіб : Лист Міністерства соціальної політики України від 16 лютого 2016 р. № 672/о/10-16/081 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://donbasssos.org/22022016_pravo/
157. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
158. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page>
159. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : Закон України від 14 вересня 2006 р. № 137-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/137-16>
160. Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин : Закон України від 15 травня 2003 р. № 802-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/802-15>
161. Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин : Закон України від 09 грудня 1997 р. № 703/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703/97-%D0%B2%D1%80>

162. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
163. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>
164. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України (Української РСР) від 28 лютого 1991 р. № 796-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/796-12/para40#n40>
165. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України : Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>
166. Про уповноваження Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства виступити з ініціативою міжнародного характеру про заснування Цільового фонду багатьох партнерів для України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 270-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D1%80>
167. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
168. Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 05 березня 2015 р. № 123/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/123/2015>

169. Про формування складу Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1097-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1097-19>
170. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
171. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – Київ : Конус_Ю, 2007. – 735 с.
172. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / А. А. Пухтецька ; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – Київ : Юрид. думка, 2010. – 140 с.
173. Реєстр переселенців працює з перебоями, розробнику дали тиждень на усунення помилок : Повідомлення інформаційного агентства «Інтерфакс-Україна» з посиланням на Міністра соціальної політики України п. Андрія Реву [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/general/366878.html>
174. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції» : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2016 р. № 1074-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1074-19>
175. Рекомендації парламентських слухань щодо реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь : Повідомлення Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 18 липня 2016 р. (містить останній проект Постанови Верховної Ради України «Про затвердження зазначених Рекомендацій парламентських слухань» і їх текст) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/print/133414.html>

176. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дземюк проти України» (Заява № 42488/02) від 04 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_a51/page2
177. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дубецька та інші проти України» (Заява № 30499/03) від 10 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_689
178. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» (Заява № 10441/06) від 07 листопада 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_984
179. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Федорченко та Лозенко проти України» (Заява № 387/03) від 20 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_933
180. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 р. № 9-зп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97/paran54#n54>
181. Склад Міжвідомчого координаційного штабу з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : Додаток до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80/print1466714558637611>
182. Солодько А. Огляд ситуації з ВПО у першому півріччі 2016 року [Електронний ресурс] / А. Солодько, О. Слободян ; Аналітичний центр CEDOS. – 2016. – 13 липня. – Режим доступу :

- <http://www.cedos.org.ua/uk/migration/ohlyad-sytuatsiyi-z-vpo-za-pershe-pivrichchya-2016-roku>
183. Статут Національної академії наук України : зареєстрований наказом Міністерства юстиції України 11 червня 2002 р. № 47/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001550-02>
 184. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Степаненко К. В. ; Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 228 с.
 185. Тематичний звіт «Внутрішньо переміщені особи в Україні» від 12 серпня 2014 р. [Електронний ресурс] / Організація безпеки і співробітництва в Європі. Спеціальна моніторингова місія в Україні. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/246201?download=true>
 186. Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2014 р. № 595 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>
 187. Тимчик Г. С. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні [Електронний ресурс] / Г. С. Тимчик // Правове регулювання економіки : зб. наук. праць / редкол.: В. Ф. Опришко (гол. ред.) та ін. – Київ : КНЕУ, 2014. – Вип. 14. – С. 161–172. – Режим доступу : <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/12376/1/161-172.pdf>
 188. Тука Г. Б. Електронний реєстр переселенців у тестовому режимі має запрацювати уже 01 серпня : інформаційне повідомлення заступника міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] / Г. Б. Тука. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/news/elektronniy-rejestr-pereselenciv-u-testovomu-rezhimi-maje-zapracuvati-uzhe-1-serpnya-tuka-364326.html>

189. Уилкинсон Р. К 50-летию Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев [Электронный ресурс] / Р. Уилкинсон // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2001. – № 1. – С. 30–38. – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/handle/123456789/29279>
190. Устав Международной организации по делам беженцев (1946 год). Извлечения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/1946%20Statute_3.pdf
191. У Харкові правозахисники обговорили проблеми реалізації прав і свобод ВПО [Електронний ресурс] // БФ «Право на захист». – Режим доступу : http://vpl.com.ua/uk/news/u_kharkovi_pravozakhysnyku_obhovoryly_problemy_realizatsiyi_prav_i_svobod_vpo/
192. Ухвала Вищого адміністративного суду від 24 травня 2016 р. у справі № 417/578/15-а про визнання протиправною бездіяльності, незаконним рішенням та зобов'язанням вчинити певні дії щодо невиконання певних видів матеріального забезпечення внутрішньо переміщеної особі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58041902>
193. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 16 жовтня 2015 р. у справі № 826/18826/14 про визнання протиправною та скасування постанови Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2015 р. № 595, за касаційними скаргами Міністерства фінансів України, Кабінету Міністрів України та ОСОБА_45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52817469>
194. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03 березня 2016 р. у справі № 265/7852/14-а про визнання протиправними дій (щодо відмови у видачі довідки внутрішньо переміщеної особи) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56645822>
195. Ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 09 серпня 2016 р. (набрала законної сили 09 серпня 2016 р.) у справі № 206/1544/16-а (2-а/206/33/16) за позовом ОСОБА_1 до Управління праці та соціального захисту населення Самарської районної у

- м. Дніпропетровську ради про визнання бездіяльності неправомірною та зобов'язання вчинити певні дії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59813548>
196. Фесенко О. А. Організаційна структура органів публічної адміністрації у сфері реалізації прав внутрішньо переміщених осіб / О. А. Фесенко // Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. праць / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – С. 183–188.
197. Цебенко С. Б. Правове регулювання прав переміщених осіб в Україні / С. Б. Цебенко // Правове регулювання переміщень населення (міграції, депортації, трансфери, проблеми біженців): історія та сучасність : матеріали П'ятої Всеукр. наук.-теоретичної Інтернет-конференції / уклад. І. Я. Теплюк ; ІНПП НУ «Львівська політехніка». – Львів : Ліга-Прес, 2016. – Вип. 5. – С. 68–72.
198. Чехович С. Б. Міграційне право України : підручник для студ., викл. вищ. навч. закладів / С. Б. Чехович. – Київ : Школа, 2003. – 368 с.
199. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для студ. юрид. ф-тів та ф-тів міжнар. відносин / А. М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 307 с.
200. Экологические последствия аварии на Чернобыльской АЭС и их преодоление: двадцатилетний опыт МАГАТЭ [Электронный ресурс]. – Вена, 2008. – Режим доступа : http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1239r_web.pdf
201. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa#sthash.kKU16vrj.dpuf>
202. Albert Annelise. Internal Displacement in Ukraine: Where the Government Went Wrong. A thesis presented in partial fulfillment of the requirements for

- completion of the Bachelor of Arts degree in International Studies at the Croft Institute for International Studies / Albert Annelise. – University of Mississippi.
203. Case of Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, (Application No. 5095/71; 5920/72; 5926/72), European Court of Human Rights Judgment 7 December 1976 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57509>
204. Cohen Roberta. The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting [Electronic resource] / Roberta Cohen // Global Governance. – 2004. – No. 10. – P. 459–480. – Mode of access : http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2004/10/01humanrights-cohen/cohenr_20041001.pdf
205. Convention and Protocol relating to the Status of Refugees [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>
206. Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8265
207. European Court of Human Rights first section decision in case of «Anton Vasylyovych Lisnyy against Ukraine and Russia» (Application No. 5355/15) and two other applications (No. 44913/15 Piven v. Ukraine and No. 50853/15 Anokhin v. Ukraine and Russia) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-165566>
208. Explanatory memorandum by J. Greenway, rapporteur, to Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1877 (2009) on «Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons». Doc. 11942, dated 8 June 2009 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.refworld.org/pdfid/4a51f0660.pdf>

209. Explanatory memorandum CM(2006)36-Add dated 8 March 2006 to Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec (2006) 6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons [Electronic resource]. – Mode of access: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8728
210. Global Database on Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.law.georgetown.edu/idp/english/ld_about.html
211. Hnatyuk T. O. Internally Displaced Persons: A New Challenge for Ukraine / T. O. Hnatyuk // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 2 (22). – С. 187–197.
212. Introductory Note by the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons Mr. Francis M. Deng [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www2.wpro.who.int/internet/files/eha/toolkit/web/Technical%20References/Internally%20Displaced%20Persons/Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf>
213. Jagland: Council of Europe standards still apply in Ukraine [Електронний ресурс] / UNIAN: Information agency. – 2015. – 11 June. – Режим доступу : <http://www.unian.info/politics/1087956-jagland-council-of-europe-standards-still-apply-in-ukraine.html>
214. Law No. 335-II-S of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted (28 June 1996, updated 18 December 2001), Article 5(2)(h) [Electronic resource] // Protecting the Internally Displaced Persons: Manual for Law and Policy Makers. Brookings-Bern Project on Internal Displacement. The Brookings Institution. – Mode of access : <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>
215. Law on Displaced Persons and Returnees in the Federation of Bosnia and Herzegovina and Refugees from Bosnia and Herzegovina (FBiH Official Gazette, no. 15/05 of 16 March 2005). Available also at: <http://cesi.fpn.unsa.ba/wp-content/uploads/2012/12/Law-on-Displaced-Persons-and-Returnees-in-the-Federation-of-Bosnia-and-Herzegovina-and-Refugee-from-BiH.pdf>

216. Mooney Erin. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, Issue 3. – P. 9-26. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/24/3/9.extract>
217. OAU Convention governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>
218. Protecting the Internally Displaced Persons: Manual for Law and Policy Makers. Brookings-Bern Project on Internal Displacement. The Brookings Institution [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/50f955599.pdf>
219. Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kalin. Mission to Croatia. United Nations Economic and Social Council Commission on Human Rights sixty-second session, E/CN.4/2006/71/Add.3, 29 December 2005 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.law.georgetown.edu/idp/docs/EN/1488-EN.pdf>
220. Stainsby Richard. UNHCR and individual refugee status determination [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/statelessness/stainsby.pdf>
221. The Refugee Experience. Ukrainian Displaced Persons after World War II / ed-s: W. W. Isajiw, R. Senkus, Y. Boshyk. – Edmonton: Canadian Institute of Ukrainian Studies, Press University of Alberta, 1992. – 517 p.
222. The 2013 Registration of IDPs. Official information of the Ministry of Internally Displaced Persons From the Occupied Territories, Accommodation and Refugees of Georgia [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.mra.gov.ge/eng/static/3181>
223. UNHCR. Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate. [Electronic resource]. – p. 1-1, 1-2 [Публікація має

- особливу систему нумерації сторінок]. - Mode of access: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>
224. UNHCR. Refugee Status Determination [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>
225. 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.
226. United Nations Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource]. – Mode of access : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>
227. Walicki Nadine. Bosnia and Herzegovina: Ethno-political agendas still prolonging displacement. Internal Displacement Monitoring Centre [Electronic resource]. – Mode of access: <http://internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/bosnia-and-herzegovina/2014/bosnia-and-herzegovina-ethno-political-agendas-still-prolonging-displacement>

ДОДАТКИ

Додаток А

Система органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні

Органи публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні



Органи, для яких публічно-управлінська діяльність є основною:

- органи виконавчої влади
(Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади: Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство фінансів України; Міністерство культури України; Міністерство молоді та спорту України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство юстиції України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба зайнятості, Державна міграційна служба України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Фонд державного майна України, Адміністрація Державної прикордонної служби, та ін.; а також місцеві органи виконавчої влади);
- органи місцевого самоврядування;
- військово-цивільні адміністрації;
- органи влади Автономної республіки Крим з врахуванням її тимчасової окупації;
- Національний банк України.

Органи державної влади, що не належать до жодної з гілок влади, але за певних обставин та умов забезпечують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб:

- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- органи прокуратури;
- Служба безпеки України та інші.

Крім того, сприяють реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні юридичні особи публічного права та національні громадські та міжнародні організації.