

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

СЛИЗЧЕНКО Дмитро Станіславович - аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Академії праці, соціальних відносин і туризму

ORCID 0009-0003-8107-1475

УДК 342.7

DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.13>

У статті здійснюється аналіз інституційного забезпечення державної політики щодо чутливої верстви населення України - внутрішньо переміщених осіб. Визначено, що для України, здійснення інституційного забезпечення політики щодо внутрішньо переміщених осіб є нагальним питанням ще з 2014 року, коли в Україні з'явилася така особлива категорія осіб, внаслідок анексії російською федерацією Автономної Республіки Крим у 2014 році, окупації частини Донецької та Луганської областей, а також істотно загострилася після повномасштабного вторгнення сусідньої держави у лютому 2022 року. Зроблено висновки, що інституційне забезпечення державної політики у сфері внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюється низкою органів державної влади та місцевого самоврядування, для яких така діяльність є основною, або другорядною. Визначено, що існує три категорії суб'єктів щодо забезпечення такої державної політики: 1) загальні суб'єкти, які формують політику у цій сфері та для яких забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб не є основним видом діяльності (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України); 2) спеціальні суб'єкти, для яких така діяльність входить до їх компетенцій та прямо передбачене у чинних нормативно-правових актах (Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Державна служ-

ба України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної влади та їх посадові особи тощо); 3) допоміжні суб'єкти, які здійснюють свої повноваження в інтересах внутрішньо переміщених осіб або за запитом останніх, або за ініціативи інших суб'єктів, у разі порушення, обмеження чи відновлення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (органи судової гілки влади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, центральні органи виконавчої влади та інші).

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, захист прав, інституційний механізм, державна політика, органи державної влади.

Актуальність теми

Окремі аспекти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб властива не лише Україні. Уряди багатьох держав світу стикаються з необхідністю захисту й допомоги частині населення, яка внаслідок дії загрозливих чинників вимушена змінити місце свого проживання без виїзду за межі країни. Для України здійснення інституційного забезпечення політики щодо внутрішньо переміщених осіб є нагальним питанням ще з 2014 року, коли в Україні з'явилася така особлива категорія осіб, внаслідок анексії російською федерацією Автономної Республіки Крим у 2014 році, окупації частини Донецької та Луганської областей, а також істотно загострилася після повномасштабного вторгнення сусідньої держави у лютому 2022 року.

Різні питання діяльності суб'єктів забезпечення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб викликали активний науковий інтерес з початку вимушеного переміщення, спровокованого російською окупацією Криму та ОРДЛО. До початку повномасштабного воєнного вторгнення російських окупаційних військ в Україні вже був вироблений досвід інституційного забезпечення та підтримки внутрішньо переміщених осіб, але сучасні реалії обумовили появу низки нових завдань, що потребували абсолютно нового бачення та формування нових підходів їх вирішення.

Метою роботи є визначення особливостей інституційного забезпечення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій підтверджує актуальність обраної тематики та особливу пильність наукової спільноти до питання державної політики у сфері чутливої категорії населення України – внутрішньо переміщених осіб. Так, Мінакова Є.В. у своїй праці «Інституційна система забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану: теоретичні та правові аспекти» зазначає, що на сьогодні в Україні розбудована система уповноважених органів та служб для забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, але їх ефективність і функціональність залишається актуальним предметом наукових досліджень. Суб'єкти (інституції), що здійснюють заходи у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, можна умовно поділити на три групи:

- органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- інституції громадянського суспільства;
- міжнародні організації та проекти [1].

Логвиненко Б. у своєму дослідженні «Напрями підвищення ефективності інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні» визначив, що до основних проблем, пов'язаних із належним забезпечен-

ням прав і свобод людини в умовах воєнного стану, віднесено:

- а) загрози для безпеки внутрішньо переміщених осіб;
- б) погіршення умов проживання, зокрема в пунктах тимчасового перебування;
- в) відсутність належної можливості для реалізації законних прав і свобод;
- г) складність легалізації правового статусу й доступу до адміністративних послуг;
- д) дискримінація і сегрегація в нових місцях перебування;
- е) погіршений стан психічного і фізичного здоров'я внутрішньо переміщених осіб [2].

І ще однією працею, про яку варто згадати, є дослідження Кошляк Н.Е. «Органи державної влади у системі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: види та проблеми функціонування», яка визначила проблеми забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами державної влади в Україні, серед яких:

- невизначеність компетенції та відсутність узгодженості в діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні;
- недосконалість обліку внутрішньо переміщених осіб та їх потреб;
- відсутність стратегії щодо державного фінансового забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб [3].

Виклад основного матеріалу

У першу чергу, необхідно відмітити, що відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [4]. З визначення випливає, що внутрішньо

переміщеною особою може бути не лише громадянин України, а й іноземець чи апатрид, які на законних підставах перебували в нашій державі.

Так, протягом 2014 – 2016 рр. в Україні було закладено важливі нормативно-правові та інституційні основи щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та сформовано певний політичний масив актів щодо регулювання таких суспільних відносин. Окрім зазначеного вище Закону, було прийнято також Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», у якому визначено, особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України [5]. Крім того, особливе значення для інституційного забезпечення державної політики відіграли підзаконні нормативно-правові акти, – в основному це Постанови Кабінету Міністрів України (далі – Постанови КМУ). Серед основних Постанов, котрі є чинними до цього часу, є Постанова КМУ «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [6], Постанова КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» [7], Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації» [8] та низка інших.

Т. Цимбалістий та А. Блащак вказують на те, що основними актами, які регулюють досліджувану проблему, є Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни, сформовані Представником Генерального секретаря ООН, та Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Фахівці наголошують, що забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб є однією з важливих проблем сьогодення, бо в таких осіб часто виникають труднощі, пов'язані із соціальними виплатами, соціальними послугами, відновленням документів, отриманням субсидій,

працевлаштуванням, наданням житла [9, с. 129]. Погоджуючись з наведеним, потрібно зважати також на те, що титульний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4] повинен кореспондуватися з іншими актами національного законодавства. Тільки в такому разі можна говорити про дієвість правових норм.

Інституційне забезпечення державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, зважаючи на окреслене нормативно-правове забезпечення такої сфери суспільних відносин, має здійснюватися відповідними органами, котрі уповноважені на формування та реалізацію такої політики.

За таких обставин суб'єкти, що беруть участь в інституційному забезпеченні державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, можливо умовно поділити на три групи: загальні суб'єкти; спеціальні суб'єкти; допоміжні суб'єкти [10, с. 36].

Так, до загальних суб'єктів, що беруть участь в інституційному забезпеченні державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, слід віднести ті, які формують політику у цій сфері та для яких забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб не є основним видом діяльності. Такими органами є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України.

До другої групи суб'єктів, що беруть участь в інституційному забезпеченні державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, належать органи державної влади, для яких така діяльність входить до їх компетенції та прямо передбачена у чинних нормативно-правових актах, а саме: Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти та науки України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної влади та їх посадові особи.

Третю групу суб'єктів, що беруть участь в інституційному забезпеченні державної політики щодо внутрішньо переміщених

осіб, формують органи державної влади, які здійснюють свої повноваження в інтересах внутрішньо переміщених осіб або за запитом останніх, або за ініціативи інших суб'єктів, у разі порушення, обмеження чи відновлення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а саме: органи судової гілки влади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, центральні органи виконавчої влади та інші.

Слід зауважити, що такий поділ має умовний та дискусійний характер й може змінюватися залежно від трансформації державної політики у сфері забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи існуючі вимоги до об'єму наукових статей, авторкою буде розглянуто повноваження окремих органів державної влади у досліджуваному напрямі.

Важливим суб'єктом, який забезпечує реалізацію державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб є Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції). При цьому згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 376, саме воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованої російською федерацією території України, а також прилеглих до неї територій, дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України, інформаційного суверенітету України [11], у сфері захисту прав примусово переміщених (депортованих) осіб, зокрема захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою [12]. Разом із викладеним, можна погодитись із тим, що діяльність публічної адміністрації на всіх рівнях організації публічної влади (вищому, центральному і місцевому) передбачає забезпечення цими органами, у межах наданих їм повноважень, прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Ще одним важливим суб'єктом тут треба вважати інститут Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, статус якого закріплений відповідним Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів

України від 28.06.2022 р. № 740. Таким Уповноваженим є посадова особа Мінреінтеграції, основним завданням якого є участь у формуванні та реалізації державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій російською федерацією території України внаслідок збройного конфлікту або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України та виїхали за кордон, сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання [13].

За таких умов від ефективності інституційного механізму залежить повнота і всебічність забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Важливо зазначити, що на функціонування державних і недержавних інституцій в умовах воєнного стану впливає низка чинників, що створюють проблеми і перешкоди для забезпечення прав і свобод людини. До таких Б. Логвиненко відносить:

- 1) загрози для безпеки внутрішньо переміщених осіб;
- 2) погіршення умов проживання, зокрема в пунктах тимчасового перебування;
- 3) відсутність належної можливості для реалізації законних прав і свобод;
- 4) складність легалізації правового статусу й доступу до адміністративних послуг;
- 5) дискримінація і сегрегація в нових місцях перебування;
- 6) погіршений стан психічного і фізичного здоров'я внутрішньо переміщених осіб [2, с. 81].

Таким чином, забезпечення формування та реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюють кілька десятків органів державної влади, діяльність яких регулюється понад сотнею нормативно-правових актів, що провокує виникнення великої кількості проблем та неузгодженостей під час правозастосування. Разом з тим, якщо у 2014, 2015 чи навіть у 2016 роках такі проблеми пояснювали новизною умов, у яких опинилися державні органи, що усклад-

новало регулювання суспільних відносин, які виникли через тимчасову окупацію території України, то у 2022 р. такі аргументи є недопустимим виправданням та потребують негайного реагування.

Висновки

Отже, інституційне забезпечення державної політики у сфері внутрішньо переміщених осіб в Україні здійснюється низкою органів державної влади та місцевого самоврядування, для яких така діяльність є основною або другорядною. Визначено, що існує три категорії суб'єктів щодо забезпечення такої державної політики: 1) загальні суб'єкти, які формують політику в цій сфері та для яких забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб не є основним видом діяльності (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України); 2) спеціальні суб'єкти, для яких така діяльність входить до їх компетенції та прямо передбачена у чинних нормативно-правових актах (Міністерство з питань реінтеграції окупованих територій, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, місцеві органи державної влади та їх посадові особи тощо); 3) допоміжні суб'єкти, які здійснюють свої повноваження в інтересах внутрішньо переміщених осіб або за запитом останніх, або за ініціативи інших суб'єктів, у разі порушення, обмеження чи відновлення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (органи судової гілки влади, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України, центральні органи виконавчої влади та інші).

Література

1. Мінакова Є.В. Інституційна система забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану: теоретичні та правові аспекти. № 12(26) (2023): Наука і техніка сьогодні. С. 169-181. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/7021>

2. Логвиненко Б. Напрями підвищення ефективності інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2023. № 3. С. 80-84. URL: https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/10/3/nv_3-2023-80-84.pdf

3. Кошляк Н.Е. Органи державної влади у системі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: види та проблеми функціонування. Нове українське право, Вип. 1, 2023. С. 194-200 URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/444/397>

4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.

5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#top>

6. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-п#Text>

7. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>

8. Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 № 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF>

9. Цимбалістий Т., Блащак А. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). С. 126–130. DOI: 10.35774/app2019.04.126

10. Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод

внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Наука і правоохорона*. 2016. No 3. С. 33–42.

11. Наливайко Л. Р. Інформаційна безпека та інформаційна політика в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Запорізького державного університету*. 2003. Т. 1. С. 60-65

12. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій : постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text>.

13. Деякі питання захисту прав депортованих та внутрішньо переміщених осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2022 № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF/print>

References

1. Minakova E.V. The institutional system of ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons under martial law: theoretical and legal aspects. No. 12(26) (2023): Science and technology today. P. 169-181. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/7021>

2. Logvynenko B. Directions for increasing the effectiveness of the institutional mechanism for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine. Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs. 2023. No. 3. P. 80-84. URL: https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/10/3/nv_3-2023-80-84.pdf

3. Koshlyak N.E. State authorities in the system of ensuring the rights of internally displaced persons: types and problems of functioning. *New Ukrainian Law*, Vol. 1, 2023. P. 194-200 URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/444/397>

4. On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons: Law of Ukraine dated October 20, 2014 No. 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.

5. On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine: Law of Ukraine dated April 15, 2014 No. 1207-VII. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#top>

6. On accounting of internally displaced persons% Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 1, 2014 No. 509. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-п#Text>

7. On the implementation of social payments to internally displaced persons: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 5, 2014 No. 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>

8. On the approval of the Procedure for providing and determining the amount of monetary assistance to victims of emergency situations and the amount of monetary compensation to victims whose residential buildings (apartments) were destroyed as a result of a military emergency caused by the armed aggression of the Russian Federation: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 18.12.2013 No. 947. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF>

9. Tsymbalisty T., Blaschak A. Legal status of internally displaced persons in Ukraine. Actual problems of jurisprudence. 2019. No. 4 (20). P. 126–130. DOI: 10.35774/app2019.04.126

10. Protsenko T.O. State authorities and local self-government bodies as subjects of ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine. Science and law enforcement. 2016. No. 3. С. 33–42.

11. Nalivaiko L.R. Information security and information policy in Ukraine: constitutional and legal aspect. Bulletin of Zaporizhzhya State University. 2003. Vol. 1. P. 60-65

12. Some issues of the Ministry on Reintegration of Temporarily Occupied Territories: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 06/08/2016 No. 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text>.

13. Some issues of protection of the rights of deportees and internally displaced persons: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 28.06.2022 No. 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF/print>

**INSTITUTIONAL ENSURING STATE
POLICY REGARDING INTERNALLY
DISPLACED PERSONS IN UKRAINE**

The article analyzes the institutional support of state policy regarding the sensitive population of Ukraine – internally displaced persons. It was determined that for Ukraine, the implementation of institutional policy support for internally displaced persons has been an urgent issue since 2014, when such a special category of persons appeared in Ukraine as a result of the annexation by the Russian Federation of the Autonomous Republic of Crimea in 2014, the occupation of parts of Donetsk and Luhansk oblasts, and also significantly intensified after the full-scale invasion of a neighboring state in February 2022. It was concluded that the institutional support of state policy in the field of internally displaced persons in Ukraine is carried out by a number of state authorities and local self-government bodies for which such activities are primary or secondary. It was determined that there are three categories of subjects in terms of ensuring such a state policy: 1) general subjects who form policies in this area and for whom ensuring the rights and freedoms

of internally displaced persons is not the main type of activity (the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine); 2) special entities for which such activity is within their competence and is directly provided for in the current legal acts (Ministry of Reintegration of Occupied Territories, Commissioner for Internally Displaced Persons, Ministry of Social Policy, Ministry of Health, State service of Ukraine for emergency situations, local state authorities and their officials, etc.); 3) auxiliary entities that exercise their powers in the interests of internally displaced persons either at the request of the latter or at the initiative of other entities, in case of violation, restriction or restoration of the rights and freedoms of internally displaced persons (judicial branch authorities, the Commissioner of the Supreme Human Rights Council of Ukraine, prosecutor's office, Security Service of Ukraine, central bodies of executive power and others.

Keywords: internally displaced persons, rights protection, institutional mechanism, state policy, state authorities.