

**ДО ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
З ПИТАНЬ НАДАННЯ ДОПОМОГИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ**

**ON THE ISSUE OF THE ACTIVITIES OF CENTRAL AND LOCAL BODIES  
OF EXECUTIVE POWER, BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
ON PROVIDING ASSISTANCE TO INTERNALLY DISPLACED PERSONS**

**Грабар Н.М.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

**Федик С.Є.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена питанням державної гарантії визначення та забезпечення статусу «внутрішньо переміщена особа». Проаналізовано законодавство щодо забезпечення прав і свобод вимушених переселенців, практику його застосування та наукові погляди на зазначену проблему. Узагальнено та висловлено власне бачення щодо вирішення проблемних питань діяльності та взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань надання допомоги та забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

**Ключові слова:** внутрішньо переміщена особа, вимушений мігрант, біженець, вимушений переселенець, соціальний захист, державна політика.

Статья посвящена вопросам государственной гарантии определения и обеспечения статуса «внутренне перемещенное лицо». Проанализировано законодательство по обеспечению прав и свобод вынужденных переселенцев, практику его применения и научные взгляды на указанную проблему. Обобщено и высказано собственное видение решения проблемных вопросов деятельности и взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по вопросам оказания помощи и обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц.

**Ключевые слова:** внутренне перемещенное лицо, вынужденный мигрант, беженец, вынужденный переселенец, социальная защита, государственная политика.

The article deals with the issues of the state guarantee of determining and providing the status of "internally displaced person". The legislation on ensuring the rights and freedoms of forced displaced persons, the practice of its application and the scientific views on the problem are analyzed. The author's opinion on solving the problems of the activities and interaction of central and local bodies of executive power, bodies of local self-government on providing assistance and ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons is generalized and expressed.

**Key words:** internally displaced person, forced migrant, refugee, forced settler, social protection, state policy.

**Постановка проблеми.** Міграція населення завжди існувала у всьому світі, але поштовхом для переселення та переміщення були різні фактори. Саме усі ці фактори, які впливали на переміщення з території на територію, були предметом дослідження багатьох науковців. В Україні міграційний процес контролюється державними органами спільно з міжнародними організаціями та представниками ООН. Поняття «внутрішньо переміщена особа» виникло в Україні нещодавно, у зв'язку із захопленням частини території України та вимушеними воєнними діями на сході.

На нашу думку, досить суттєвим є визначення самого статусу внутрішньо переміщеної особи, що дає змогу з боку держави певного захисту таких осіб, а також контроль їхньої діяльності та законне перебування на певній частині території України. Хоча стати вимушеними мігрантами чи біженцями у своїй же країні зумовила анексія частини України, попри все, особи цієї категорії є громадянами країни та мають право отримати повний соціальний пакет прав та можливостей, а також захист із боку держави в особі державних органів. Тому актуальною проблемою сьогодення є не лише визнання існування такої категорії осіб і надання їм допомоги, а й локалізація наслідків виникнення такого явища, як «внутрішньо переміщена особа».

Варто зазначити, що через три роки від початку конфлікту на сході України не можна виміряти, який вплив він матиме у середній та довгостроковій перспективі, уже призвівши, за оцінками, до загибелі 9 700 та поранення 23 000 осіб. Натомість першочергові потреби постражда-

лого від конфлікту населення зрозумілі й гострі. На початку 2017 року понад 3,8 млн осіб потребували гуманітарної допомоги. Багато з них живуть у селищах уздовж лінії розмежування без природного газу, гарячої води, продуктів харчування та інших речей першої необхідності. Ще 1,6 млн осіб офіційно зареєстровані по всій території України як внутрішньо переміщені особи. Хиткий режим припинення вогню, який постійно порушується обстрілами та окремими локальними спалахами бойових дій, призводить до уразливості населення, особливо того, яке проживає по обидві сторони від лінії розмежування у так званій буферній зоні, або «нічийній землі» між двома лініями вогню. На підконтрольній уряду території східної України загальне погіршення економічної ситуації призводить до того, що внутрішньо переміщені особи (ВПО), особи, що повернулися, а також уражені конфліктом місцеві громади мають обмежені можливості отримання прибутку, вже вичерпали свої заощадження та ледве можуть забезпечувати свої першочергові потреби. Основні послуги та багато товарів недоступні для жителів найвіддаленіших селищ та містечок із різних причин, включаючи поганий стан доріг, наявність мін, боєприпасів, що не розірвалися, та інших вибухонебезпечних залишків конфлікту, що триває. Більшість осіб похилого віку та осіб з інвалідністю або хронічними хворобами не змогли залишити свої домівки, навіть якщо вони проживають близько до лінії розмежування або у «буферній зоні». Крім того, після трьох років переміщення багато хто не може дозволити собі винаймати житло, особливо у разі безробіття, і тому повертається. Багато осіб, наприклад ле-

жачі хворі, залежить від догляду малочислених родичів, які вирішили залишитися, або співробітників недофінансованих геріатричних та реабілітаційних центрів. Також є особи, які не зареєстровані як ВПО, проте були змушені залишити свої зруйновані обстрілами будинки та переселитися до будинків родичів або друзів [1].

Цей факт сам передбачає потребу в аналізі та вдосконаленні законодавства щодо діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Окрім цього, зазначеній тематиці науковці приділяли увагу фрагментарно, оскільки таке явище для України є новим, тому значна частина проблемних питань залишилась мало дослідженою або дослідженою частково.

**Стан опрацювання.** Питаннями вимушених переселенців присвячені дослідження О.В. Балуєвої, І.А. Аракелової, Е.М. Лібанова, І.П. Майданік, О.А. Малиновської, І.М. Прибиткова, Ю.І. Римаренко та іншими вченими юристами.

**Метою статті** є аналіз взаємозв'язку та визначення ролі центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах військового конфлікту Україна стикнулася з проблемою виникнення такої категорії осіб, як ВПО. Проте врегулювання відносин між цією групою осіб та державою виявилось неможливим повною мірою через відсутність нормативно-правових актів, які регулювали б усі питання щодо внутрішньо переміщених осіб. Будучи членом ООН, Україна зобов'язана дотримуватись міжнародних вимог забезпечення прав, свобод та інтересів ВПО.

Основною відмінністю внутрішньої міграції є той факт, що особи, переміщені всередині країни, – це, як правило, громадяни цієї держави. Тому вони повинні мати права і свободи, закріплені як у законодавстві держави їх громадянства, так і в основних міжнародних документах, перш за все, у Загальній декларації прав людини та міжнародних пактах про права людини [2, с. 258].

Внутрішньо переміщені особи користуються тими самими правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація під час здійснення ними будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є внутрішньо переміщеними особами [3].

У зв'язку з новизною внутрішніх політичних процесів українській владі варто спиратися на міжнародні норми регулювання питань, пов'язаних із проблемами внутрішньої міграції, проте важливість власної нормативно-правової бази підтверджується позитивною динамікою в статистиці внутрішньо переміщених осіб. Відсутність відповідного законодавства спричиняє складність реалізації прав та свобод цієї категорії населення. Вимушеними мігрантами опікуються структурний підрозділ обласної адміністрації департаменту соціального захисту населення та частково територіальний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції [4, с. 8].

Перше, що виявилось необхідним, – це чітке формулювання дефініції «внутрішньо переміщена особа». Для аналізу зазначеної проблеми варто звернутись до керівних принципів УВБ ООН із питання про переміщення осіб усередині країни. Відповідно, особи, переміщені усередині країни, визначаються як люди або групи людей, які були змушені рятуватися втечею, або покинути свої будинки або місця

проживання, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих, техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон країни [5].

При формулюванні зазначеного визначення в Україні за основу було взято поняття «внутрішньо переміщена особа» з Керівних принципів ООН. Згідно з ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [3].

Саме визначення поняття ВПО розкриває суть вимушеного переміщення осіб усередині країни. Стосовно примусового переміщення осіб погоджуємось із думкою В.І. Надраги: під «вимушеністю» розуміється відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміна умов проживання, за якої стає неможливим нормальна життєдіяльність чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації [6, с. 137]. Погоджуємось, що вимушені обставини змусили осіб не з власної ініціативи покинути територію та переселитись на іншу. Це, в свою чергу, створило їм додатково багато незручностей та проблем, які мали місце в процесі переселення ВПО, оформлення документів, реєстрації та її адаптації загалом.

Хоча формулювання визначення прояснило, хто ж потрапляє у таку категорію осіб, як ВПО, проблем це не вирішило. Тому у 2014 р. Постановою КМ України № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» затверджено за погодженням із Міністерством економічного розвитку і торгівлі та Міністерством фінансів перелік витрат та визначено порядок надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг. Фінансування витрат здійснюється коштом резервного фонду державного бюджету та завдяки коштам, що надходять до державного бюджету як благодійна або міжнародна допомога.

Відповідно, грошова допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території України, населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення, а також внутрішньо переміщеним особам, житло яких зруйновано або стало непридатним для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції та які взяті на облік у структурних підрозділах із питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органах із питань соціального захисту населення міських, районних у містах (у разі утворення) рад (далі – уповноважені органи), із дня звернення за її призначенням по місяць зняття з такого обліку включно, але не більше ніж на шість місяців [7].

Грошова допомога виплачується шляхом перерахування на поточний рахунок, відкритий у публічному акціонерному товаристві «Державний ощадний банк України». На нашу думку, це є обмеження прав ВПО, оскільки особа позбавлена права на свободу вибору, порушуються, в першу чергу, конституційні права внутрішніх переселенців. Із метою дотримання права вибору варто було б включити в перелік хоча б кілька фінансових установ. Це б сприяло змозі ВПО самостійно прийняти рішення, куди та на який рахунок має перераховуватись грошова допомога.

Загалом грошова допомога внутрішньо переміщеним особам призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди у довільній формі про виплату йому грошової допомоги від інших членів сім'ї (далі – уповноважений представник сім'ї) у таких розмірах:

- для осіб, які отримують пенсію, та дітей – 1 000 грн. на одну особу (члена сім'ї);
- для осіб з інвалідністю I групи та дітей з інвалідністю – 130% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- для осіб з інвалідністю II групи – 115% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- для осіб з інвалідністю III групи – прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;
- для працездатних осіб – 442 грн. на одну особу (члена сім'ї).

Загальний розмір допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 3 000 грн., для сім'ї, до складу якої входять особи з інвалідністю або діти з інвалідністю, – 3 400 грн., для багатодітної сім'ї – 5 000 грн.

Якщо у складі сім'ї, якій призначено грошову допомогу, відбулися зміни, розмір грошової допомоги перераховується з місяця, наступного за місяцем виникнення таких змін, за заявою уповноваженого представника сім'ї або інформацією, поданою компетентним органом.

Розмір отриманої грошової допомоги не враховується під час обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, що надаються відповідно до законодавства [7].

Важливим моментом є те, що у разі змін у складі сім'ї, якій призначено грошову допомогу, розмір грошової допомоги має перераховуватися з місяця, наступного за місяцем виникнення таких змін, за заявою уповноваженого представника сім'ї або інформацією, поданою компетентним органом.

Також для продовження на шестимісячний термін виплати грошової допомоги уповноваженим представником сім'ї подається заява до уповноваженого органу або установи уповноваженого банку, в якій повідомляє про відсутність змін, що впливають на призначення грошової допомоги, а також пред'являє довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб усіх членів сім'ї.

Окрім цього, законодавством України передбачено також і випадки, коли особам працездатного віку виплату грошової допомоги було припинено та грошова допомога не призначається.

Після подання уповноваженим представником сім'ї заяви та усіх необхідних для виплати грошової допомоги документів уповноважені органи протягом 10 днів призначають грошову допомогу або відмовляють в її призначенні, про що надають відповідне повідомлення уповноваженому представнику сім'ї.

Особи працездатного віку, яким призначено грошову допомогу, зобов'язані інформувати у триденний строк уповноважений орган у разі працевлаштування або перебування на обліку як безробітних. На наш погляд, це сприяє зменшенню зловживань із боку осіб, котрі отримали таку грошову допомогу, а також дає змогу визначити кількість осіб, що отримали грошову допомогу, та спрогнозувати, яка сума коштів необхідна для таких виплат. Це вид контролю здійснюється щомісяця до 25 числа. Мінсоцполітики подає в електронному вигляді перелік таких осіб державній службі зайнятості, яка протягом 10 календарних днів подає Мінсоцполітики інформацію про періоди реєстрації цих осіб як безробітних чи осіб, які шукають роботу. На основі цієї інформації держава має змогу впливати на таких осіб та пришвидшувати їх працевлаштування з метою зменшення такої категорії осіб та скорочення витрат на виплату грошової допомоги, а це, в свою чергу, економія бюджетних коштів. Інформація про призначення грошової допомоги вноситься уповноваженими органами до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Суттєвим є й те, що виплата грошової допомоги припиняється з наступного місяця у разі подання уповноваженим представником сім'ї заяви про припинення виплати грошової допомоги чи надання інформації державної служби зайнятості про те, що працездатні члени сім'ї протягом двох місяців не працевлаштувалися за сприянням державної служби зайнятості або перебувають у трудових відносинах із роботодавцями на тимчасово окупованій території України, в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення, але фактично не працюють. Отримання такої інформації сприяє пришвидшенню визначення тих, хто потребує допомоги. У разі виявлення уповноваженим органом факту подання недостовірної інформації або неповідомлення про зміну обставин, які впливають на призначення грошової допомоги, вона також припиняється.

У законодавстві чітко передбачено перелік підстав для скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та внесення відомостей про це в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб. Таке рішення приймається керівником структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання особи та надається внутрішньо переміщеній особі протягом трьох днів із дня прийняття такого рішення.

Рішення про скасування дії довідки відповідно до ст. 12 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» приймається керівником уповноваженого органу за місцем проживання та надається їй протягом трьох днів із дати прийняття такого рішення або надсилається на адресу місця проживання, вказану в довідці. Уповноважений орган на підставі прийнятого рішення невідкладно вносить до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб запис про скасування дії довідки. З цього часу в результаті зняття з обліку ВПО автоматично виплата допомоги припиняється.

За відсутності інформації щодо перебування внутрішньо переміщеної особи, а також у разі неповідомлення внутрішньо переміщеною особою про її повернення до покинутого місця постійного проживання рішення про скасування дії довідки приймається відповідними уповноваженими органами на підставі інформації про тривалу відсутність (понад 60 днів) особи за місцем проживання, яка дає обгрунтовані підстави вважати, що внутрішньо переміщена особа повернулася до покинутого місця постійного проживання.

Із цього приводу погоджуємось з думкою Н.І. Тищенко, що держава повністю відповідальна за створення умов, за яких права вимушених переселенців будуть захищені нарівні з правами всіх громадян, але з урахуванням особливих потреб, що виникли в результаті раптового переїзду [8, с. 125].

Таким чином, відсутність особи за вказаним нею місцем проживання тягне за собою прийняття рішення про відмову в призначенні виплат. А відновлення виплат можливе не раніше ніж через 2 місяці, а у разі скасування довідки – не раніше ніж через 6 місяців.

На жаль, вирішенню проблем заважає відсутність повної взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, які відповідають за розв'язання вказаних вище проблем.

**Висновки.** У період державної нестабільності, пов'язаної з подіями, що відбуваються на сході країни, державою має бути врегульовано усі питання, що стосуються ВПО з урахуванням того, що під неї підпадають не лише повнолітні, а й діти та пенсіонери, тому надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та надання такого статусу в сучасних умовах є необхідністю.