

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 342.72

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.33>

І. М. Негуляєва

аспірант кафедри регіонального управління
та публічного адміністрування
навчально-наукового Інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»

ВІЙНА 2022: НОВІ ВИКЛИКИ ЩОДО ПРАВОВОГО СТАТУСУ, РЕЄСТРАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Стаття присвячена дослідженню нових викликів, які постали перед державою в питаннях визначення правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб.

Здійснено аналіз наукової літератури, законодавства та практики його застосування щодо питань, які стосуються правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану в Україні, а також формування пропозицій щодо підвищення рівня захисту внутрішньо переміщених осіб.

Встановлено, що вивченню питань, які б стосувалися внутрішньо переміщених осіб приділяють увагу значна кількість науковців, які розглядають питання поняття «внутрішньо переміщена особа»; звертають увагу на питання щодо забезпечення прав і свобод, соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, ґрунтовно досліджується «адміністративно-правовий статус» внутрішньо переміщених осіб; проводять свої дослідження як на основі аналізу внутрішнього законодавства, так і зарубіжного досвіду. Разом з тим, враховуючи різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок повномасштабного військового вторгнення в Україну, перед нами постають нові виклики щодо правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб, які необхідно досліджувати на теоретичному рівні з подальшою інтеграцією отриманих результатів досліджень в практичне застосування.

Зроблено висновок, що після військової агресії, яка почалася 24 лютого 2022 року, Україна вдруге зіткнулася з масовим внутрішнім переміщенням людей всередині країни. Діючий спеціальний Закон України, низка інших нормативно-правових актів щодо порядку надання соціальної допомоги, єдина Web-орієнтована інформаційна технологія формування сегмент «Облік ВПО», Єдина інформаційна система соціальної сфери для обліку внутрішньо переміщених осіб та здійснення соціальних виплат допомагають захистити таку вразливу верству населення, як внутрішньо переміщені особи.

Зазначено, що офіційні статистичні дані щодо кількості внутрішньо переміщених осіб є нижчими за фактичні. Тому для спрощення процедури отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та допомоги запроваджено новий механізм через «Дію», та мотиваційні програми підтримки основні напрямки яких – «гроші», «робота», «житло».

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, нові механізми обліку, мотиваційні програми підтримки, реєстрація, захист.

Постановка проблеми. Як вірно зазначив генеральний секретар ООН виступ у Раді безпеки ООН Антоніу Гутерріш: «Війна в Україні безглузда за своєю суттю, безжальна за своїми масштабами

і безмежна в тому, що стосується шкоди, яку вона зазнає світу» (5 травня 2022 року).

Вперше за часи своєї незалежності Україна стикнулася з масовим переміщенням громадян всередині країни у 2014 році

з початку окупації території Автономної Республіки Крим та бойових дій в окремих районах Луганської та Донецької областей, коли сотні тисяч людей були вимушені покинути свої помешкання у пошуках безпечного місця проживання. Починаючи з 2014 року упродовж восьми років кількість внутрішньо переміщених осіб зростала незважаючи на домовленості припинення вогню на території Донецької та Луганської областей, пандемію коронавірусу та посилення карантинних обмежень. В період першої хвилі внутрішнього переміщення більшість людей прийняли громади Донецької, Луганської, Харківської, Запорізької, Дніпропетровської, Київської, Херсонської областей та місто Київ. Останні офіційні дані Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб щодо кількості внутрішньо переміщених осіб, взятих на облік розміщені до початку повномасштабної військової агресії 2022 року, станом на 6 липня 2021 відображені на сайті Міністерства соціальної політики України у кількості 1 473 650 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим [1].

Разом з тим, повномасштабне військово-вторгнення в Україну, яке 24 лютого 2022 року, спричинило різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. Так, станом на 3 травня 2022 року за даними Міжнародної організації з міграції (МОМ) цей показник перевищив позначку у 8 мільйонів людей [2].

В даному контексті набувають значної актуальності та необхідності дослідження питання правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань, які б стосувалися внутрішньо переміщених осіб (їх правового статусу, порядку реєстрації, отримання різного роду допомоги тощо) приділяють увагу такі науковці, як: Ю. Деркаченко [7], І. Заверуха [3], О. Капінус [4], А. Краковська [11], К. Крахмальова [5; 6], С. Кухтик [7], О. Малиновська [9; 10], А. Осауленко [11], А. Трофименко [12], Т. Цимбалістий [13] та ін. Зокрема, значна увага приділяється вивченню поняття «внутрішньо переміщена особа», зверта-

ється увага на питання щодо: забезпечення прав і свобод, соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, ґрунтовно досліджується «адміністративно-правовий статус» внутрішньо переміщених осіб. Також дослідження проводяться як на основі аналізу внутрішнього законодавства, так і зарубіжного досвіду. Разом з тим, враховуючи різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб внаслідок повномасштабного військового вторгнення в Україну, перед нами постають нові виклики щодо правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб, які необхідно досліджувати на теоретичному рівні з подальшою інтеграцією отриманих результатів досліджень практичне застосування.

Метою статті є аналіз наукової літератури, законодавства та практики його застосування щодо питань, які стосуються правового статусу, реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану в Україні, а також формування пропозицій щодо підвищення рівня захисту внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. В період антитерористичної операції перша хвиля внутрішньої міграції стала одним з найгостріших для країни викликів та поставила багато проблем, вирішення яких не могло чекати. Тому менше ніж за півроку, а саме 20.10.2014 року був прийнятий Закон України N 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» перша стаття якого дає визначення поняття внутрішньо переміщеної особи. Однак поняття внутрішньо переміщеної особи визначене першою редакцією закону не відповідало змісту, який закріплено у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення, які є універсальним міжнародно-правовим документом, на підставі якого здійснюється розробка законодавства країн щодо даного питання. В пункті 2 у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення внутрішньо переміщеними особами вважаються «особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту,

ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон» [14]. Цей факт одразу привернув увагу науковців, політиків та активістів громадських організацій. Основною відмінністю зазначалося те, що іноземці та особи без громадянства, які теж проживали на території України не були захищені Законом. До менш суттєвих відмінностей можна віднести індивідуальність статусу, непряма ознака не перетину кордону, додаткова причина переміщення – тимчасова окупація.

Однак законодавцем було враховано положення «Керівних принципів» та розроблені пропозиції щодо внесення змін. 13 січня 2016 року набирає чинності Закон України № 219-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» в якому 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. Згідно ст. 1 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» [15].

Проаналізувавши наукові дослідження з тематики визначення поняття внутрішньо переміщеної особи, найсвіжіші з яких датуються 2017 роком, приходимо до висновку що більшість авторів, зокрема, О. Малиновська [8], О. Капінус [4], Т. Цимбалістий і А. Блашак [13] у своїх наукових публікаціях спираються на визначення, наведене у Керівних принципах Організації Об'єднаних Націй з внутрішнього переміщення. Однак, в працях деяких авторів

можна спостерігати тенденцію до застосування поняття «внутрішньо переміщених осіб» лише до громадян України. З такою позицією погодитися не можна. Адже згідно висновків Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи «...статус внутрішньо переміщених осіб повинен залежати не від громадянства, а від законного проживання осіб на території України ... це визначення повинно включати іноземців та осіб без громадянства, які також потребують захисту і які проживали на території України» [16].

Отже, аналіз законодавства та існуючих наукових публікацій стосовно питання визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» дає можливість стверджувати, що законодавче закріплене визначення є достатнім, не потребує більш широкого тлумачення та уточнюючого формулювання.

Повертаючись до подій 2014 року потрібно зазначити, що небувала для України внутрішня міграція спонукала велику кількість проблем та викликів для держави та суспільства, з метою вирішення яких в стислі строки було прийнято достатньо спеціальних законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються захисту внутрішньо переміщених осіб. Нажаль законодавство та практика його застосування виявились непослідовними. Внутрішньо переміщені особи постійно стикалися з безліччю проблем. Довгий час були обмежені в виборчому праві, не мали можливості відкрити рахунки в банківських установах або отримати кредит, мали проблеми з житлом. Запроваджені державою житлові програми для переселенців «Доступне житло», «Кредит для ВПО та АТО (ООС)» перестали фінансуватися державою після 2019 року, Проект розвитку Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Державної спеціалізованої фінансової установи «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву», що фінансується спільно з Федеративною Республікою Німеччина наразі також виявився не досить ефективним [17].

Майже вісім років вносилися зміни до діючого законодавства для забезпечення основоположних прав внутрішньо переміщених осіб, які гарантовано Конституцією

України та нормами міжнародного права. І потрібно відмітити, що більшість затверджених змін сприяли інтеграції внутрішньо переміщених осіб, забезпечили доступ до адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг, а також створили умови для розвитку потенціалу та посилення спроможності внутрішньо переміщених осіб у приймаючих територіальних громадах.

Задля якісної організації підтримки внутрішньо переміщених осіб насамперед необхідно забезпечити об'єктивний облік. Для забезпечення обліку внутрішньо переміщених осіб з 18 грудня 2018 року Міністерством соціальної політики України впроваджено єдину Web-орієнтовану інформаційну технологію формування сегмент «Облік ВПО», минулого року розпочали впровадження Єдиної інформаційної системи соціальної сфери, що дозволило забезпечити виплати більше ніж 1 мільйону людей з найбільш постраждалих територій з початку війни. Починаючи з 24 лютого 2022 року після вторгнення російських військ на територію України карта бойових дій охопила значно більше територій України порівняно з 2014 роком та призвела до масового виїзду людей за межі своїх громад, що вимагало миттєвої реакції на обставини зі сторони держави, запровадження нових підходів, прийняття рішень для допомоги людям, не зважаючи на те що поняття «внутрішньо переміщена особа» для України не нове, як і процедура реєстрації. Для забезпечення обліку з 13 березня 2022 року було запроваджено новий механізм – портал або мобільний застосунок «Дія» [18]. Проте, незважаючи на спрощення процедури, кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб нижча за фактичну величину. Міжнародна організація з міграції 11 травня 2022 року оприлюднила звіт «Про внутрішнє переміщення в Україні», в якому зазначила про кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні (станом на 3 травня 2022 року) – понад 8 мільйонів [2]. В той же час міністр соціальної політики Марина Лазебна 14 травня 2022 року в інтерв'ю УНІАН зазначила, що «з початку введення воєнного стану всередині країни зареєструвались як внутрішньо переміщені більше 2,8 мільйонів людей» [19]. Така різниця

могла виникнути внаслідок наступних факторів: 1) технічні проблеми, довга обробка інформації у зв'язку з великим навантаженням на сервери Міністерства; 2) самостійне вирішення питання облаштування: знайшли місце проживання в приватному секторі, в родичів чи знайомих, або орендуючи житло; 3) не проходять реєстрацію, адже мають надію на швидке повернення до дому; 4) необхідність постановки на облік у військкоматах для чоловіків.

Однак програми, запроваджені Урядом, мають сприяти ставати на облік внутрішньо переміщеним особам. «Гроші», «робота», «житло» – три основні напрями, які охоплює ця програма. Зокрема:

– *Гроші*. Всі хто виїхав з району активних бойових дій мають можливість подати заявку на отримання коштів через портал «Дія», та щомісячно отримувати допомогу 2 тисячі гривень, діти та особи з інвалідністю по 3 тисячі гривень, шляхом переведення коштів на карту отримувача. Механізм подачі заявок через портал «Дія» забезпечує прискорення процесу обробки за рахунок відсутності зайвих паперів та бюрократії.

– *Робота*. Роботодавці за кожного працевлаштованого вимушеного переселенця будуть отримувати по 6,5 тисяч гривень, які повинні витратитися на оплату праці таких працівників. Також для підтримки бізнесу знижено податки, запроваджено кредити під 0 відсотків, проведена масштабна дерегуляція.

– *Житло*. Ті родини, які прихистили у себе переселенців мають отримувати компенсацію на оплату житлово-комунальних послуг у розмірі 450 гривень за кожного, кого прихистили. Також Уряд компенсує громадам витрати на комунальні послуги в місцях, де надається тимчасовий прихисток у школах, садочках, будинках культури та комунальних установах [20].

Крім того, завдання з безпосередньої взаємодії та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам покладено на органи місцевого самоврядування, які в результаті децентралізації набули достатніх повноважень та стали суттєво спроможнішими інституційно. Вони вирішують такі завдання: 1) максимальне сприяння реєстрації; 2) створення зручних можливостей подання документів на отримання соціаль-

них допомог; 3) надання продуктових наборів та питної води; 4) організація надання допомоги речами (постільна білизна, засоби гігієни); 5) організація надання психологічної підтримки; 6) сприяння наданню медичних послуг; 7) організація надання освітніх послуг дітям дошкільного та шкільного віку, які віднесені до категорії внутрішньо переміщених осіб; 8) компенсація оплати комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих у тимчасових пунктах проживання. Для виконання деяких завдань органи місцевого самоврядування залучають допомогу міжнародних донорів, партнерів та міст-побратимів [21].

Висновки. Після 24 лютого 2022 року у зв'язку з військовою агресією Україна вдруге зіткнулася з масовим внутрішнім переміщенням людей всередині країни. На той час країна мала діючий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який визначав поняття «внутрішньо переміщена особа», а також низку нормативно-правових документів щодо порядку надання соціальної допомоги.

Впроваджено єдину Web-орієнтовану інформаційну технологію формування сегмент «Облік ВПО», Єдину інформаційну систему соціальної сфери для обліку внутрішньо переміщених осіб та здійснення соціальних виплат. Однак офіційні статистичні дані щодо кількості внутрішньо переміщених осіб поки що нижчі за фактичні. Тому для спрощення процедури отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та допомоги запроваджено новий механізм через «Дію», та мотиваційні програми підтримки основні напрямки яких – гроші, робота, житло.

На органи місцевого самоврядування, як і в першу хвилю внутрішнього переміщення покладено багато завдань щодо взаємодії та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. При цьому дуже важливо щоб застосування законодавства, залучення фінансових ресурсів мали максимальний ефект для допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Список використаної літератури:

1. Внутрішньо переміщені особи. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

2. Про внутрішнє переміщення в Україні: звіт Міжнародної організації з міграції. URL: <https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-4-3>
3. Заверуха І. Terra incognita на мапі України, або про що замовчує термін «внутрішнє переміщення осіб». *Український часопис конституційного права*. 2017. Вип. 2. С. 30–38.
4. Капінус О. Я. Державне регулювання внутрішньої вимущеної міграції: понятійно-категоріальний апарат. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 3. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_03\(34\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_03(34)/5.pdf)
5. Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с.
6. Крахмальова К. О. Проблема визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» в юридичній науці. *Держава і право*. 2015. Вип. 67. С. 137–145.
7. Кухтик С. В., Деркаченко Ю. В. Імміграція та адвокація прав біженців і внутрішньо переміщених осіб : навч. посіб. Х., 2018. 396 с.
8. Малиновська О. А. Шляхи вирішення проблеми внутрішньо переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду: аналітична записка. 2015. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_prob1-a598d.pdf
9. Михайловський В. І. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 16 с.
10. Михайловський В. І. Внутрішньо переміщені особи – особливості національного та міжнародного-правового забезпечення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 4. С. 151–155.
11. Осауленко А. В., Краковська А. Є. Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні: реалії, проблеми, перспективи. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ ім. Василя Стуса*. Вінниця, 2016. Т. 1. № 8. С. 53–57.
12. Трофименко А. В. Правові засади соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2017. № 18. С. 374–378.
13. Цимбалістий Т., Блащак А. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4(20). С. 126–130.

14. Керівні принципи ООН з питань переміщених осіб в середині країни від 22.07.1998 р. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml
15. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
16. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Висновок Директорату з прав людини щодо проекту Закону України від 10.10.2014 р. URL: <https://rm.coe.int/1680098ea6>
17. Семенова М., Фогель В. Статус внутрішньо переміщеної особи в Україні. Юрліга. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/211039_status-vnutrshno-peremshcheno-osobi-v-ukran
18. Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи : Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-2022-п>
19. Лазебна М. Для відновлення країни нам необхідні юдуть програми соціальних інвестицій, інвестицій в людей. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/21826.html>
20. Шмигаль Д. Уряд запускає комплексну програму підтримки переселенців. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denishmigal-uryad-zapuskaye-kompleksnu-programu-pidtrimki-pereselenciv>
21. Маршалок Т., Маркуц Ю., Андрієнко Д. Внутрішніх переселенців – 6,5 мільйона. Що з ними буде? URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/04/13/685663/>

Nehuliaieva I. War of 2022: new challenges to legal status, registration and the protection of internally displaced persons

The article is devoted to the study of new challenges facing the state in determining the legal status, registration and protection of internally displaced persons.

The analysis of scientific literature, legislation and practice of its application on issues related to the legal status, registration and protection of internally displaced persons in martial law in Ukraine, as well as proposals for improving the protection of internally displaced persons.

It has been established that the study of issues related to internally displaced persons is paid attention to by a significant number of scholars who consider the concept of "internally displaced person"; pay attention to the issues of ensuring the rights and freedoms, social protection of internally displaced persons, thoroughly investigate the "administrative and legal status" of internally displaced persons; conduct their research both on the basis of analysis of domestic legislation and foreign experience. However, given the sharp increase in the number of internally displaced persons as a result of the full-scale military invasion of Ukraine, we face new challenges in the legal status, registration and protection of internally displaced persons, which need to be investigated at the theoretical level.

It is concluded that after the military aggression that began on February 24, 2022, Ukraine faced for the second time a massive internal displacement of people within the country. The current special Law of Ukraine, a number of other regulations on the provision of social assistance, a single Web-oriented information technology forming the segment "IDP Accounting", a single social information system for internally displaced persons and social benefits help protect such vulnerable populations as internally displaced persons.

It is noted that official statistics on the number of internally displaced persons are lower than actual ones. Therefore, to simplify the procedure for obtaining the status of internally displaced person and assistance, a new mechanism has been introduced through "Action", and motivational support programs whose main areas are "money", "work", "housing".

Key words: *internally displaced persons, new accounting mechanisms, motivational support programs, registration, protection.*