

## ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються питання організаційного забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. Аналізується визначення цього поняття в науці адміністративного права. Акцентується увага на суб'єктах організаційного забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та їх повноваженнях в означеній сфері. Доводиться існування певних проблем в організаційному забезпеченні статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. Підкреслюється необхідність покращення координації між органами публічної адміністрації та напрацювання єдиних процедур для реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб відповідно до закону.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус особи, правовий статус особи, внутрішньо переміщені особи, організаційне забезпечення.



**Крахмальова  
Катерина  
Олексівна,**

*здобувач Інституту  
держави і права  
ім. В. М. Корець-  
кого НАН України,  
старший викладач  
кафедри  
міжнародного права  
та спеціальних  
правових наук  
Національного  
університету  
«Києво-Могилянська  
академія»*

Термін «організаційне забезпечення», отримавши нормативне закріплення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [1], Законі «Про адміністративні послуги» [2] та численних відомчих нормативно-правових актах, тим не менш, не був визначений у них. У зв'язку з цим і виникла потреба його доктринального тлумачення, що проводилось великою мірою в контексті окремих аспектів адміністративного судочинства та організаційного забезпечення діяльності органів судової влади (тут, зокрема, ми можемо назвати роботи С. В. Глущенко [3], Д. В. Приймаченка та Р. В. Ігоніна [4], О. М. Дубенка [5]), а також у контексті діяльності органів місцевого самоврядування (А. Р. Лещух) [6] та надання адміністративних послуг (О. С. Саєнко) [7].

Поняття адміністративно-правового статусу особи також є ретельно дослідженим в адміністративно-правовій науці в працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андруїко, Ю. С. Шемчушенка, Г. В. Агаманчука, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, М. А. Бояринцевої, Р. А. Калюжного, Є. В. Додіна, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюка, В. Ф. Опришка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко, Л. В. Коваля, В. М. Манохіна, І. М. Пахомова, Ю. О. Тихомирова, Г. І. Петрова, В. В. Цветкова та інших. Але при цьому

статус внутрішньо переміщених осіб (надалі — «ВПО») в Україні лише нещодавно потрапив до сфери наукового інтересу, а організаційне забезпечення статусу ВПО в Україні не було предметом комплексних наукових досліджень.

При цьому, саме належне організаційне забезпечення статусу ВПО в Україні є критично необхідним для того, щоб захист прав, свобод та інтересів таких осіб, кількість яких, відповідно до останніх офіційних даних Міністерства соціальної політики України, становить майже 1,8 млн осіб [8], був реальним, а правові норми втілювались у життя.

Тому основними завданнями цієї статті є:

(1) визначити зміст поняття «організаційне забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні»;

(2) встановити суб'єктів такого організаційного забезпечення, їх повноваження та характер взаємовідносин між ними;

(3) проаналізувати проблеми в організаційному забезпеченні статусу ВПО в Україні та можливі шляхи їх вирішення.

Аналізуючи існуючі погляди в науці адміністративного права на поняття «організаційне забезпечення», можна помітити кілька спільних тенденцій. Так, Д. В. Приймаченко та Р. В. Ігонін визначають організаційне забезпечення в контексті судової системи як таке, що полягає у «створенні, підтриманні, гарантуванні необхідних умов для її належного функціонування» [4], що «включає в себе різні заходи адміністративного, фінансового, інформаційного,

матеріально-технічного характеру, спрямовані на створення повноцінних умов для діяльності...» [4, с. 60]. О. М. Дубенко пише про організаційно-правове забезпечення судочинства як про «...комплекс робіт та заходів, пов'язаних із фінансовим, матеріально-технічним, кадровим забезпеченням такої діяльності..., та правовим регулюванням..., завданням якого є створення належних умов» [5, с. 103]. С. В. Глуценко, звертаючись до Великого енциклопедичного словника за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемчушенка, наголошує на тому, що термін «організаційне» може стосуватися впорядкованості внутрішньої структури, сукупності елементів і взаємозв'язків, явища або функції соціального управління [3, с. 44]. А ось серед характеристик поняття «забезпечення» науковець наводить «по-перше, ... сукупність заходів різного спрямування, по-друге — створення умов для здійснення тієї чи іншої діяльності» [3, с. 45].

У всіх цих визначеннях «організаційне забезпечення» трактується як створення умов і вжиття заходів для здійснення певної діяльності, а в останньому — ще і про певну систему органів держави, потрібних для цього. У зв'язку із цим ми пропонуємо під організаційним забезпеченням адміністративно-правового статусу ВПО в Україні розуміти систему органів публічної адміністрації, які в межах своїх повноважень вживають заходи і здійснюють діяльність, спрямовану на створення умов для реалізації додаткових прав, обов'язків і гарантій ВПО, обумовлених обставинами їх вимушеного внутрішнього

переміщення та потребами, де обсяг та особливості реалізації таких прав, обов'язків і гарантій залежать від того, чи є особа громадянином, іноземцем чи апатридом.

Що стосується суб'єктів організаційного забезпечення, то відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (надалі — «Закон про ВПО») [9] органами, які здійснюють організаційне забезпечення статусу ВПО, є Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України, Державна міграційна служба, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад у частині делегованих повноважень. Розглянемо їх повноваження в означеній сфері детальніше.

Кабінет Міністрів України (надалі — «КМУ») як вищий орган у системі органів виконавчої влади України, відповідно до ч. 3 і 9 ст. 4, ч. 2 ст. 4-1, п. 2 ч. 1, ч. 8 і ч. 9 ст. 7, ст. 10 і 17 Закону про ВПО координує та контролює діяльність інших органів виконавчої влади на предмет того, чи вживають вони заходи із забезпечення прав і свобод ВПО, спрямовує їх діяльність на захист прав і свобод ВПО, на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню, сприяння повернення та реінтеграції, а також проводить моніторинг внутрішнього переміщення, і в разі масового й довготривалого переміщення через настання обставин, перелічених у ст. 1 Закону про ВПО,

затверджує та контролює виконання комплексних державних цільових програм для ВПО.

Крім таких загальних повноважень, КМУ також встановлює порядок отримання довідки про взяття на облік ВПО, створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, забезпечення засобами реабілітації та надання ВПО-інвалідам реабілітаційних послуг, порядок фінансування навчання ВПО за рахунок коштів державного бюджету, а також разом із Національним банком України розробляє механізми рефінансування витрат із будівництва або повернення відсотків за кредитами на придбання та будівництво житла для найбільш уразливих категорій ВПО. При цьому такий перелік повноважень КМУ щодо організаційного забезпечення статусу ВПО в Україні не є вичерпним.

Серед центральних органів виконавчої влади одне з провідних місць в організаційному забезпеченні статусу ВПО в Україні належить Міністерству соціальної політики, оскільки саме соціально-побутові проблеми є одними з найгостріших. Зокрема, відповідно до п. 2 ч. 3 ст. 4, п. 2 ч. 2 ст. 4-1, ч. 3 ст. 11 Закону про ВПО до повноважень цього міністерства належить затвердження форми заяви для отримання довідки про взяття на облік ВПО, формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО та захист їх персональних даних, надання ВПО гуманітарної допомоги, сприяння в працевлаштуванні ВПО (разом з координованою ним Державною службою зайнятості),

розробка державних програм із підтримки та вирішення соціально-побутових питань ВПО, подання до КМУ 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-ВПО.

На Міністерство охорони здоров'я України покладається забезпечення надання медичної допомоги та медичного обслуговування за місцем фактичного перебування ВПО, а також забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки та проведення, у разі потреби, карантинних заходів (ч. 2 ст. 11 Закону про ВПО).

Міністерство освіти і науки України, відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону про ВПО, координує формування мережі навчальних закладів та доводить до них державне замовлення на підготовку фахівців та кадрів з урахуванням кількості ВПО та з метою забезпечення реалізації їхнього права на освіту.

Державна міграційна служба України (надалі — «ДМС»), яка відповідно до п. 1 Положення про неї, спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ [10], здійснює оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, їх видачу, обмін та продовження строку, ідентифікацію ВПО без документів, забезпечує припинення самозайнятості ВПО за її заявою за спрощеною процедурою на підставі довідки про взяття на облік ВПО, 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 ВПО (ч. 1 ст. 6, ч. 5 ст. 7, ч. 1 ст. 11 Закону про ВПО).

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (надалі — «ДСНС»), діяльність якої спрямовується та координується КМУ через Міністра оборони України відповідно до п. 1 Положення про ДСНС [11], згідно з ч. 5 ст. 11 Закону про ВПО забезпечує, зокрема, евакуацію населення та надання екстреної медичної допомоги в зоні надзвичайної ситуації на ранніх етапах примусового переміщення ВПО.

Крім того, хоча вони прямо і безпосередньо не згадуються в Законі про ВПО, до організаційного забезпечення статусу ВПО в Україні залучені й такі центральні органи виконавчої влади, як Міністерство юстиції України (згадаймо, наприклад, зміни в цивільно-процесуальному законодавстві щодо полегшення реєстрації фактів народження і смерті для ВПО), Міністерство закордонних справ України (зокрема, у частині переговорів щодо міжнародної допомоги), Міністерство фінансів та Пенсійний фонд України в межах їх повноважень.

Серед місцевих органів влади організаційне забезпечення статусу ВПО в Україні покладається на місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад у частині делегованих повноважень, зокрема, тих, які надані їм законом і в частині

яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Порівняльний аналіз повноважень щодо організаційного забезпечення статусу ВПО місцевих державних адміністрацій (надалі — «МДА») і органів місцевого самоврядування (надалі — «ОМС») доводить, що більша частина з них є спільними. Так, і МДА, і ОМС забезпечують тимчасове проживання/перебування і надання в тимчасове користування житла ВПО, надання медичних (а МДА — ще і психологічних) послуг, набуття ВПО прав на земельну ділянку, допомогу з переміщенням рухомого майна ВПО, влаштування дітей у навчальні заклади, забезпечення соціального захисту дітей-ВПО і здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки та піклування, виявлення дітей-ВПО без батьків, надання житла дитячим будинкам сімейного типу. Крім того, додатково МДА також забезпечують надання безоплатної первинної правової допомоги з питань взяття на облік ВПО, тимчасове безоплатне харчування, внесення даних до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, надання гуманітарної та благодійної допомоги, додаткових соціальних послуг, влаштування громадян похилого віку та інвалідів у стаціонарні інтернатні установи та заклади, організацію роботи медичних закладів та надання безоплатного проїзду до залишеного місця проживання.

Аналізуючи систему органів, що здійснюють організаційне забезпечення статусу ВПО в Україні, не можна не звернути увагу на той факт, що чинна версія Закону про ВПО

не містить згадки про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, яке відповідно до пп. 2 п. 1, пп. 1 п. 3 Положення про нього, має бути «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади», одним із основних завдань якого є «забезпечення формування і реалізація державної політики з питань ... внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території України та окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні» [12].

Не можуть не викликати занепокоєння і факти недостатнього матеріального та кадрового забезпечення цього органу. Так, відповідно до доповіді Першого заступника Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України пана Ю. І. Куркчі на Парламентських слуханнях 15 червня 2016 року, у складі Міністерства, відповідального за забезпечення майже 1,8 млн ВПО, працювало 4 особи [13].

Проблемною є взаємодія між уже існуючими ланками системи організаційного забезпечення статусу ВПО в Україні, яку проілюструвало питання з довідками про перебування на обліку ВПО. У ситуації, коли за ініціативою Служби безпеки України та Міністерства соціальної політики

України дія таких довідок була «призупинена», а з ними — і соціальні виплати, і пенсії ВПО, Державна міграційна служба України, управління Пенсійного фонду України і Управління праці і соціального захисту населення демонстрували різні та нескоординовані підходи до процедури відновлення цих довідок і виплат [14].

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок про те, що організаційне забезпечення статусу ВПО в Україні потребує вдосконалення в частині належного кадрового та матеріально-технічного забезпечення профільного Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, його інтеграції до вже існуючої системи органів, що забезпечують права і свободи ВПО в Україні, а також покращення координації між органами публічної адміністрації та напрацювання єдиних процедур для реалізації прав і свобод ВПО відповідно до закону.

#### Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів. [Електронний ресурс]: Закон України [прийнято Верховною Радою 7 липня 2010 р. № 2453-VI]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
2. Про адміністративні послуги. [Електронний ресурс]: Закон України [прийнято Верховною Радою 6 вересня 2012 р. № 5203-VI]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Глущенко С. В. Проблемні питання організаційного забезпечення Вишого спеціалізованого суду. [Електронний ресурс] / С. В. Глущенко // Адміністративне право і процес — 2014. — №1(7) — С. 43–49. — Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-7-2014/item/253-problemni-pytannya-orhanizatsiynoho-zabezpechennya-vyshchoho-spetsializovanoho-suduhlushchenko-s-v>.
4. Приймаченко Д. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». [Електронний ресурс] / Д. Приймаченко, Р. Ігонін // Слово Національної школи суддів України. — 2013. — № 1 (2). — С. 57–66. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln\\_2013\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2013_1_9).
5. Дубенко О. М. Деякі напрямки удосконалення організаційно-правового забезпечення доказування в адміністративному судочинстві України. [Електронний ресурс] / О. М. Дубенко // Право і Безпека. — 2009. — № 4. — С. 103–106. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2009\\_4\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_4_24).
6. Лещух А. Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення: монографія / А. Р. Лещух. — Львів, ЛьвДУВС, 2012. — 292 с.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимошука. — К.: ФОП Москаленко О. М. — 392 с.
8. Відповідно до останньої офіційної інформації Міністерства соціальної політики України станом на 30 травня 2016 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249069737&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249069737&cat_id=244277212).
9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. [Електронний ресурс]: Закон України [прийнято Верховною Радою 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
10. Про Державну міграційну службу України. [Електронний ресурс]: Положення [затверджено Постановою Кабі-

нету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF/print1451829>.

11. Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. [Електронний ресурс]: Положення [затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.

12. Про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. [Електронний ресурс]: Положення [затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376]. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249142517>.

13. За матеріалами Парламенських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україні тимчасово окупованої

території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи», 15 червня 2016 року.

14. Див. більше у Звіті про проведення моніторингу призупинення дії довідок ВПО, соціальних виплат та пенсій у Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій та Дніпропетровській областях БО «Благодійний фонд «Право на захист»» у партнерстві з HIAS. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2016/06/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%BD%D0%B3\\_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\\_%D0%B4%D1%96%D1%97\\_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA\\_%D0%92%D0%9F%D0%9E.pdf](http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2016/06/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%BD%D0%B3_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B4%D1%96%D1%97_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA_%D0%92%D0%9F%D0%9E.pdf).

#### **Крахмалёва Е. А. Организационное обеспечение статуса внутренне перемещённых лиц в Украине**

*В статье рассматриваются вопросы организационного обеспечения статуса внутренне перемещённых лиц в Украине. Анализируется определение этого понятия в науке административного права. Акцентируется внимание на субъектах организационного обеспечения статуса внутренне перемещённых лиц и их полномочиях в этой сфере. Доказывается существование определённых проблем в организационном обеспечении статуса внутренне перемещённых лиц в Украине. Подчёркивается необходимость улучшения координации между органами публичной администрации и наработки единых процедур для реализации прав и свобод внутренне перемещённых лиц в соответствии с законом.*

**Ключевые слова:** административно-правовой статус лица, правовой статус лица, внутренне перемещённые лица, организационное обеспечение.

#### **Krakhmalova K. O. Organizational provision of legal status of the internally displaced persons in Ukraine**

*This article focuses on organizational provision of the legal status of internally displaced persons in Ukraine, defined as a system of bodies, taking within their powers measures and actions directed at creation of conditions for implementation of the rights, freedoms and guarantees for the internally displaced persons, which take into account conditions of their forced internal displacement and their needs.*

*To such bodies, in particular, belongs the Cabinet of Ministers of Ukraine, as the higher body of the executive power; the central bodies of executive power, such as the Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministries of Health and Education and Science*

*of Ukraine, State Migration Service and State Service for Emergencies; Ministries of Justice, Finance and Foreign Affairs, the Pension Fund of Ukraine; and local authorities, such as local state administrations and local self-governmental bodies, which have delegated powers.*

*The system of organizational provision for the status of internally displaced persons of Ukraine, as at is currently set in the Law of Ukraine «On Ensuring Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons» does not include the newly-created Ministry on Occupied Territories and Internally Displaced Persons, which in order to be fully operational lacks staff (as of 17 June 2016 there were only 4 people working in the Ministry, which is supposed to care for almost 1,8 of the internally displaced in Ukraine).*

*There is also disbalance and lack of uniform procedures for realization of certain rights and freedoms of the internally displaced persons among different bodies, caused in part also by by-laws not corresponding to the laws. As illustration of such problem may serve situation with cessation of the social payments and pensions for the internally displaced persons at the initiative of the Security Service of Ukraine and Ministry of Social Policy «stopping» their certificates confirming the displaced status. Several different executive bodies in this situation failed to provide clear and unified explanation about the ways to «renew» the validity of the certificates, thus leaving the internally displaced people in even more difficult socio-economical situation.*

**Key words:** administrative-legal status of the person, legal status of the person, internally displaced persons, organizational provision of legal status.

*Стаття надійшла до друку 30 червня 2016 р.*