

УДК 342.7
DOI: 10.31733/2078-3566-2023-3-80-84



Борис ЛОГВИНЕНКО[©]
доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті виокремлено й проаналізовано перспективні напрями підвищення ефективності інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. До основних проблем, пов'язаних із належним забезпеченням 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.

Зроблено висновок, що ефективність механізму захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні визначається здатністю цього механізму забезпечити дієвий захист відповідних благ від порушень, а також своєчасне відновлення порушених прав з компенсацією завданих збитків.

Ключові слова: інституційний механізм, ефективність, внутрішньо-переміщені особи, права і свободи, воєнний стан, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, гарантії, напрями.

Постановка проблеми. Проблема 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 проблема забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб виникла у зв'язку з анексією російською федерацією Автономної Республіки Крим у 2014 році, окупацією частини Донецької та Луганської областей, а також істотно загострилася після повномасштабної військової агресії, розпочатої 24 лютого 2022 року.

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 нами 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.

Підвищення ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є складним завданням, вирішити яке можна завдяки взаємодії державних і недержавних інституцій, а також застосуванню комплексного підходу. Саме цим і зумовлено актуальність зазначеного дослідження.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Дослідження проблемних питань інституційного механізму захисту прав і свобод людини не є новими у галузі права. У різноманітних аспектах їх розглядали: А. Ананченко, І. Басова, Д. Гавриченко, В. Гапоненко, І. Грицай, О. Кравчук, Ю. Кривицький, Л. Лепех, Л. Наливайко, М. Попадинець, О. Соколов, В. Явір та багато інших фахівців. Однак

зростання кількості внутрішньо переміщених осіб у сукупності з триваючою дією режиму воєнного стану зумовлюють потребу у визначенні перспектив удосконалення механізму захисту прав і свобод цієї частини населення України.

Мета статті полягає у виокремленні й аналізі перспективних напрямів підвищення ефективності інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що науковцями по-різному тлумачиться сутність і зміст інституційного механізму. Одне з найбільш вдалих визначень інституційного механізму, на нашу думку, належить О. Федорчак. Вчена визначає такий механізм як складне утворення, що, з одного боку, характеризується набором певних правил та норм, а з іншого – діяльністю організацій, що реалізують ці правила і норми на практиці [1, с. 56]. Спираючись на наведений підхід, пропонуємо зосередитись на напрямках підвищення ефективності інституційного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, зважаючи на нормативно-правову та організаційну складові відповідного механізму.

Водночас Н. Блюк слушно відмічає, що поняття «внутрішньо переміщена особа» почало застосовуватись в юриспруденції лише в останнє десятиліття ХХ століття, коли виникла нагальна необхідність міжнародної реакції на важливу проблему захисту прав переміщених осіб. У 1998 році за дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини були ухвалені Керівні принципи з питань внутрішньо переміщених осіб, які врегулювали вимушене переміщення осіб усередині країни [2, с. 144].

Отже, за нормативно-правовим напрямом підвищення ефективності забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можливе внаслідок удосконалення їх правового статусу. Зі свого боку, правовий статус пов'язаний із наявністю дієвого законодавства у досліджуваній сфері.

Нагадаємо, що згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII, 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 [3]. 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.

Крім того, підстави для вимушеного внутрішнього переміщення таких осіб також не можуть обмежуватись поданим вище визначенням. Зокрема, Л. Наливайко та А. Орешкова відносять до таких причин: 1) побоювання стати жертвою переслідувань, неможливість повною мірою користуватися гарантованими законодавством України захистом у місці свого постійного проживання; 2) наявність загрози для свого життя або членів своєї сім'ї, безпеки чи свободи; 3) відчуття на собі або членах своєї сім'ї наслідків насильства в ситуаціях збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини; 4) зовнішню агресію; 5) іноземну окупацію; 6) громадянську війну; 7) збройні зіткнення на етнічній, релігійній, мовній чи іншій основі, що порушують громадський порядок у місці його постійного проживання; 8) надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру [4, с. 38].

Про важливість і складність правового статусу внутрішньо переміщених осіб свідчить те, що на відміну від біженців вони не перетинають кордонів інших держав. Отже, забезпечення їхніх прав та свобод переважно покладається на національні органи публічної адміністрації, а не на уряди закордонних держав чи міжнародні організації. І тут варто говорити не лише про підстави для внутрішнього переміщення, а й про перелік прав і свобод, які мають гарантуватися державою.

Тож Т. Цимбалістий та А. Блашак вказують на те, що основними актами, які регулюють досліджувану проблему, є Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни, сформувані 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 [5, с. 129]. погоджуючись з наведеним, потрібно зважати також на те, що титульний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» повинен кореспондуватися з іншими актами національного законодавства. Тільки в такому разі можна говорити про дієвість правових норм.

Наприклад, це стосується права на охорону здоров'я. У ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», серед іншого, закріплено право внутрішньо переміщеної особи на надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я [3]. Зі свого боку, в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII встановлено, що в межах програми медичних гарантій держава гарантує громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням: 1) екстреної медичної допомоги; 2) первинної медичної допомоги; 3) спеціалізованої медичної допомоги; 4) паліативної медичної допомоги; 5) реабілітації у сфері охорони здоров'я; 6) медичної допомоги дітям до 16 років; 7) медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами [6]. З наведених положень можна побачити, що внутрішньо переміщені особи не виокремлені до окремої категорії в частині державного забезпечення медичною допомогою за програмами медичних гарантій.

Отже, за нормативно-правовим напрямом підвищення ефективності інституційного механізму захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб треба враховувати: а) відкритий список прав і свобод, що гарантуються державою; б) внесення змін і доповнень до національного законодавства з метою уніфікації положень щодо статусу внутрішньо переміщених осіб; в) чітке закріплення владних повноважень органів публічної адміністрації у частині гарантування й забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

Переходячи до організаційного напрямку підвищення ефективності досліджуваного механізму, потрібно наголосити, що саме через діяльність державних і недержавних інституцій може гарантуватися і фактично відбуватися реалізація прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. В. Гапоненко наголошує на тому, що в Україні відсутні спеціалізовані інституції, до головних завдань яких належить захист прав в умовах військово-політичного конфлікту. Водночас науковиця зазначає, що у складі Кабінету Міністрів України функціонують міністерства, які здійснюють свої повноваження відповідно до профілю діяльності. Наприклад, Міністерство освіти і науки України вживає заходи для спрощення процедури переведення громадян з окупованих територій до інших закладів освіти, Міністерство охорони здоров'я України – відповідає за охорону здоров'я такої категорії населення, забезпечуючи доступ до медичної допомоги [7, с. 11].

Ми не поділяємо зазначену позицію, бо авторка не говорить про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції). При цьому згідно з Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 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 [10], у сфері захисту прав примусово переміщених (депортованих) осіб, зокрема захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою [8]. 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, в 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 [9].

Загалом за організаційним напрямом підвищення ефективності інституційного механізму захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб доцільно передбачити: а) систематизацію й вироблення державної стратегії для інтеграції в нових умовах внутрішньо переміщених осіб; б) чіткий розподіл повноважень між суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; в) залучення потужностей недержавних інституцій для належного забезпечення прав і свобод таких осіб; г) поступове збільшення ролі недержавних інституцій (органів місцевого самоврядування) для забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб у повоєнний час.

Висновки. Отже, ефективність механізму захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні визначається здатністю цього механізму забезпечити дієвий захист відповідних благ від порушень, а також своєчасне відновлення порушених прав з компенсацією завданих збитків. Саму ж ефективність механізму можна оцінити за різними показниками, такими як наявність відповідних інституцій, дієвість законодавства, доступність допомоги і швидкість реагування на випадки порушення прав і свобод тощо. Напрями підвищення ефективності механізму можна формально поділити на нормативно-правовий та організаційний. Ефективний захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є невід'ємною умовою становлення сталої демократії в Україні, де зміст і спрямованість діяльності держави визначають права і свободи людини та їх гарантії.

Подальші дослідження будуть зосереджені на розкритті інституційного забезпечення окремих прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Список використаних джерел

1. Федорчак О. Інституційний механізм державного управління. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1 (50). Ч. 1. С. 53–63. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.50.2017.150595>.
2. Блок Н. В. Термінологія та понятійна характеристика внутрішньо переміщених осіб. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 142–147. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.3.21>.
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>. (дата звернення: 13.09.2023).
4. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Внутрішньо переміщені особи: визначення поняття. *Право і суспільство*. 2018. № 1. С. 3–39.
5. Цимбалістий Т., Блашак А. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). С. 126–130. DOI: [10.35774/app2019.04.126](https://doi.org/10.35774/app2019.04.126).
6. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>. (дата звернення: 13.09.2023).
7. Гапоненко В. А. Інституційні механізми захисту прав людини в умовах військово-політичного конфлікту. *Політичне життя*. 2019. № 4. С. 10–15. DOI: [10.31558/2519-2949.2019.4.2](https://doi.org/10.31558/2519-2949.2019.4.2).
8. 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>. (дата звернення: 13.09.2023).
9. 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> (дата звернення: 15.09.2023).
10. Наливайко Л. Р. Інформаційна безпека та інформаційна політика в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Запорізького державного університету*. 2003. Т. 1. С. 60–65.

Надійшла до редакції 06.09.2023

References

1. Fedorchak, O. (2017) Instytutsiinyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia [Institutional mechanism of public administration]. *Efektynnist derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 1 (50). Part 1, pp. 53–63. [in Ukr.].
2. Blok, N. V. (2022) Terminolohiia ta poniatiiina kharakterystyka vnutrishno peremishchenykh osib [Terminology and conceptual characteristics of internally displaced persons]. *Pravo i suspilstvo*. № 3, pp. 142–147 [in Ukr.].
3. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib [On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons] : Zakon Ukrainy vid 20.10.2014. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>. [in Ukr.].

4. Nalyvaiko, L. R., Orieshkova, A. F. (2018) Vnutrishno peremishcheni osoby: vyznachennia poniattia [Internally displaced persons: definition of a concept]. *Pravo i suspiilstvo*. № 1, pp. 3–39. [in Ukr.].

5. Tsymbalystyi, T., Blashchak, A. (2019) Pravovy status vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini [Legal status of internally displaced persons in Ukraine]. *Aktualni problemy pravoznavstva*. № 4 (20), pp. 126–130. [in Ukr.].

6. Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia [On state financial guarantees of medical care for the population] : Zakon Ukrainy vid 19.10.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>. [in Ukr.].

7. Haponenko, V. A. (2019) Instytutsiini mekhanizmy zakhystu prav liudyny v umovakh viiskovo-politychnoho konfliktu [Institutional mechanisms for the human rights protection in conditions of military and political conflict]. *Politychne zhyttia*. № 4, pp. 10–15. [in Ukr.].

8. Deiaki pytannia Ministerstva z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii [Some issues of the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.06.2016 № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text>. [in Ukr.].

9. Deiaki pytannia zakhystu prav deportovanykh ta vnutrishno peremishchenykh osib [Some issues of protection of the rights of deported and internally displaced persons] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.06.2022 № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF/print>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Borys Lohvynenko. Directions for improving the efficiency of the institutional mechanism for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine. The article is devoted to the identification and analysis of promising areas for improving the efficiency of the institutional mechanism for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine. The main problems related to the proper provision of human rights and freedoms under martial law include: a) threats to the security of internally displaced persons; b) deterioration of living conditions, in particular in temporary accommodation centers; c) lack of proper opportunities to exercise legal rights and freedoms; d) difficulties in legalizing legal status and access to administrative services; e) discrimination and segregation in new places of residence; f) deterioration of the mental and physical health of internally displaced persons.

In the regulatory and legal area of enhancing the effectiveness of the institutional mechanism for protecting the rights and freedoms of internally displaced persons, it is proposed to take into account: a) an open list of rights and freedoms guaranteed by the State; b) amendments and additions to national legislation with a view to unifying the provisions on the status of internally displaced persons; c) clear consolidation of the powers of public administration bodies in terms of guaranteeing and ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons. In the organizational direction, the following is proposed: a) systematization and development of the State strategy for integration of internally displaced persons in the new conditions; b) clear division of powers between the subjects of power to ensure the rights and freedoms of internally displaced persons; c) involvement of the capacities of non-state institutions to ensure the rights and freedoms of such persons; d) gradual increase of the role of non-state institutions (local self-government bodies) to ensure the rights and freedoms of internally displaced persons in the post-war period.

It is concluded that the effectiveness of the mechanism for protecting the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine is determined by the ability of this mechanism to ensure effective protection of the relevant benefits from violations, as well as timely restoration of violated rights with compensation for damages.

Keywords: *institutional mechanism, efficiency, internally displaced persons, rights and freedoms, martial law, public administration, guarantees, directions.*