

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.11>

**Р. С. Титикало**

кандидат юридичних наук, адвокат,  
асистент кафедри менеджменту охорони здоров'я  
Інституту післядипломної освіти  
Національного медичного університету імені О.О. Богомольця  
<https://orcid.org/0000-0002-6406-8800>

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ**

*Адміністративна процедура щодо отримання статусу ВПО складається з проходження декількох процесуальних етапів. Перш за все, особа повинна отримати довідку ВПО, що дасть можливість юридично отримати статус ВПО та відповідно претендувати на реалізацію юридичних гарантій щодо себе та членів своєї родини. Для цього особа (повнолітня або неповнолітня особа – особисто, а малолітня дитина, недієздатна особа або особа, дієздатність якої обмежена, – через законного представника) подає заяву про взяття на облік.*

*ВПО може бути відмовлено в отриманні довідки ВПО. Тоді, особа має право оскаржити дане рішення органу місцевого самоврядування. У разі оскарження рішення про відмову у видачі довідки особа має право звернутися із заявою повторно, якщо у неї з'явилися підстави для взяття на облік як ВПО, або усунути підстави для відмови у видачі довідки. Рішення про відмову у видачі довідки про взяття на облік ВПО можна оскаржити в судовому порядку, тобто законом передбачено порядок судового та адміністративного оскарження.*

*Зазначимо, що після початку війни, Україна прийняла ряд законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, яким визначила види та механізми забезпечення юридичних гарантій захисту прав ВПО.*

*До таких, на мою думку, варто віднести внесення змін до Законів України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; «Про безоплатну правову допомогу»; постанов Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»; від 20 березня 2022 р. № 331 «Порядок надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні»; від 20 березня 2022 року № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам»; від 19 березня 2022 року № 333 «Порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану»; від 16 квітня 2022 року № 457 «Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України»; розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 року № 204-р «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми "єПідтримка"»; наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 25 квітня 2022 року № 75 «Перелік територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні)»; наказ МОН України від 28 березня 2022 року №274 «Про деякі питання організації здобуття загальної середньої освіти та освітнього процесу в умовах воєнного стану в Україні» та інші.*

**Ключові слова:** публічна влада, механізм держави, місцеве самоврядування, публічно-правова сфера, публічне адміністрування, територіальна громада, районні ради, обласні ради, делегування повноважень, нормативно-правове регулювання.

**Постановка проблеми.** Російсько-українська війна завдала не аби яких руйнувань Україні. Спричинила надтяжку ситуацію для близько 12 млн громадян України, які були змушені стати ВПО (далі – ВПО). В той же час, це стало викликом для діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні захищати права ВПО на місцях та всіляко сприяти їх матеріально-соціальному забезпеченню. ВПО належать до категорії соціально незахищених осіб і держава в особі уповноважених компетентних органів повинна всіляко сприяти захисту їхніх прав, свобод та інтересів. Особливо актуальним дане питання постає тоді, коли особа вимушена залишити свою домівку, роботу та інші звичні для себе умови та переїхати на нове місце в умовах воєнного стану. В результаті чого особа опиняється в кризових для себе ситуаціях. Саме тому, держава повинна забезпечити дієві механізми захисту прав ВПО. Одним з таких інституцій є місцеве самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблематикою ролі та значенням органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади займалися: В. Б. Авер'янова, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемчушенко, М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина, О. В. Батанов, М. А. Баймуратов, В. А. Григор'єв, І. С. Щебетун, П. А. Трачук, В. С. Костицький.

**Метою статті** є визначення напрямків діяльності органів місцевого самоврядування в сфері внутрішнього переміщення.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» надано визначення того, кого законодавець відносить до категорії ВПО. Так, ст. 1 даного Закону визначено, що ВПО 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 [1, ст. 1].

Таким чином, коли мова йде отримання допомоги внутрішньо переміщеної особи, то відповідно її може отримати не лише громадянин України, але й іноземець та особа без громадянства, яка на законних підставах перебуває на території України. Наразі зазначимо, що законодавець неоднозначно підходить до ВПО називаючи його різними визначеннями, при тому, що в жодних програмах підтримки ВПО прямим адресатом іноземців та осіб без громадянства такими не називає. В той же час, і компетенція органів місцевого самоврядування щодо ВПО повинна поширюватися на ці категорії суб'єктів.

Заява про взяття на облік та включення до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО інформації про внутрішньо переміщену особу за наявності технічної можливості може подаватися також через Єдиний державний вебпортал електронних послуг. У період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні», ВПО для отримання довідки може звернутися до уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або центру надання адміністративних послуг [2].

Уповноважена особа територіальної громади / центру надання адміністративних послуг приймає рішення та видає довідку ВПО і реєструє заяву з формуванням електронної справи з використанням інформаційних систем Мінсоцполітики для включення інформації про ВПО до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. З метою обліку внутрішньо переміщених осіб орган соціального захисту населення на підставі отриманої електронної справи включає інформацію про таких осіб до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО [2].

Слід відзначити, що після початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації право на отримання довідки мають право особи, які після введення Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» воєнного стану перемістилися з території адміністративно-територіальної одиниці, на якій проводяться бойові дії та яка визначена в переліку,

затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204 «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «ЄПідтримка» [3]. Слід мати на увазі, що Перелік адміністративно-територіальних одиниць постійно зазнає змін, що може вплинути на набуття статусу та можливість отримання різних видів державних виплат, міжнародної допомоги, гуманітарної чи благодійної підтримки.

Так, останні зміни, якими урегульовано перелік адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках Програми «ЄПідтримка» визначено в постанові Кабінету Міністрів України від 06.03.2022 р. №204-р. До таких віднесено: м. Київ, Волинську, Дніпропетровську, Донецьку, Житомирську, Запорізьку, Київську, Луганську, Миколаївську, Одеську, Сумську, Харківську, Херсонську, Чернігівську області. В залежності від інтенсивності бойових дій на певній території, перелік адміністративно-територіальних одиниць може змінюватися.

У період дії воєнного стану в разі звернення ВПО для отримання довідки до уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або центру надання адміністративних послуг відповідна довідка видається уповноваженою особою територіальної громади / центру надання адміністративних послуг [2].

Пакет документів, необхідних для взяття на облік ВПО включає: заява про взяття на облік; документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документ, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, або свідоцтво про народження дитини; документ на підтвердження повноважень особи як законного представника чи родича малолітньої дитини, недієздатної особи; докази, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, на день виникнення обставин,

що спричинили внутрішнє переміщення, у разі відсутності в документі, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або документі, що посвідчує особу та підтверджує її спеціальний статус, відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення.

Електронна форма довідки ВПО може формуватися засобами Єдиної інформаційної бази даних про ВПО та Порталу Дія і передається в мобільний додаток Порталу Дія ВПО за її запитом шляхом використання інформації, наявної в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО та переданої до Порталу Дія з дотриманням вимог законодавства про інформацію та законодавства про захист персональних даних [2].

Особа, яка отримала статус ВПО має право отримувати інформацію про порядок надання: можливості розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема з відновленням соціальних виплат; можливість та порядок отримання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання; місцезнаходження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування тощо. Водночас, у ВПО виникають додаткові обов'язки, що обумовлені новим статусом, наприклад: обов'язок повідомити про зміну місця проживання уповноваженому органу за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання; обов'язок повідомити уповноваженому органу або уповноваженій особі територіальної громади / центру надання адміністративних послуг за місцем отримання довідки про добровільне повернення до покинутого постійного місця проживання не пізніше як за три дні до від'їзду або протягом трьох днів уповноваженому органу після повернення до покинутого постійного місця проживання [1].

Про факт видачі довідки дитині-сироті, дитині, позбавленій батьківського піклування, малолітній дитині, яка прибула без супроводження законного представника, уповноважений орган невідкладно інформує службу у справах дітей за місцем перебування такої дитини.

Найбільш масовими регіонами куди переселяються ВПО є західні області України та м. Київ. Не дивлячись на те, що м. Київ піддається частим та масовим обстрілам, за офіційною публічною інформацією Київської міської ради в м. Києві зареєстровано майже 400 тисяч ВПО. Із них понад 66 тисяч – діти до 18 років. Майже 14 тисяч – люди з інвалідністю. Близько 250 тисяч переїхали до м. Києва з територій, на яких ведуться бойові дії. Відповідно на органи місцевого самоврядування покладено додаткові обов'язки по забезпеченню їх конституційних прав. Відповідно для того, щоб забезпечити права ВПО міська влада розробила та прийняла міську програму підтримки ВПО – «Турбота. Назустріч киянам». Така програма діяла і в 2022 році, однак в 2023 році обсяг її фінансування було удвічі збільшено до 4 791 901,400 тис гривень.

За цією програмою ВПО мають право отримати: одноразову адресну матеріальну допомогу малозабезпеченим мешканцям столиці та киянам, які опинилися в складних життєвих обставинах (від 2-х до 10-ти тисяч гривень); одноразову адресну соціальну матеріальну допомогу з нагоди відзначення державних свят та визначних дат (від 300 до 1000 гривень); допомогу на поховання деяких категорій осіб виконавцю волевиявлення померлого або особі, яка зобов'язалася поховати померлого (від 2000 гривень); щомісячну адресну соціальну матеріальну допомогу дітям-сиротам та окремим категоріям осіб із інвалідністю Києва (від 1200 до 2500 гривень); грошове забезпечення за утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя в м. Києві (5 мінімальних зарплат, які дорівнюють одноразово 35 000 гривень); одноразову матеріальну допомогу багатодітним сім'ям, які виховують троє і більше дітей, і є отримувачами державної соціальної допомоги (5000 гривень); матеріальну допомогу жінкам, зареєстрованим у Києві, які народили трійню і більше дітей (одноразово 20 000 гривень); адресну матеріальну допомогу студентам із інвалідністю, сиротам, позбавленим батьківського піклування, із сімей Героїв Небесної Сотні та з малозабезпечених родин на часткову

оплату навчання у вищих навчальних закладах за їхнім вибором (до 19 000 гривень) [4].

Законодавство закріплює права ВПО, такі як: – єдність родини; – сприяння у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення; – інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; – безпечні умови життя і здоров'я; достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання; – створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання та оплату вартості комунальних послуг, – сприяння у переміщенні її рухомого майна та сприяння у поверненні на попереднє місце проживання; – забезпечення лікарськими засобами і надання необхідної медичної допомоги; – влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; – отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; – отримання гуманітарної та благодійної допомоги та низка інших [1]. Окрім того, держава гарантує ВПО право на безоплатну правову допомогу – правова допомога.

Також, варто зазначити, що як окрема категорія ВПО, з числа громадян України, є діти. Держава гарантує дітям з числа ВПО можливість здобувати освіту за дистанційною формою в закладі освіти, в якому навчалася раніше, а також продовжити навчання за її новим місцем перебування. До закладу освіти один з батьків дитини чи родичів має подати відповідну заяву про зарахування будь-яким зручним способом: особисто, електронною поштою, тощо. При наявності до заяви можуть бути додані копії свідоцтва про народження дитини чи свідоцтва її навчальних досягнень. Порядок урегулювання процесу освіти урегулює Міністерство освіти і науки України з урахуванням умов воєнної ситуації. Стосовно ВПО дітей також є ряд юридичних гарантій, які забезпечує держава.

Міністерство соціальної політики України може виділяти фінансові ресурси для надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні.



Кошти спрямовуються на: оплату допоміжних засобів реабілітації, у тому числі виготовлення та/чи встановлення протезно-ортопедичних виробів, протезно-ортопедичних виробів підвищеної складності, протезно-ортопедичних виробів підвищеної функціональності за новітніми технологіями і складових таких протезно-ортопедичних виробів для безоплатного забезпечення цими виробами дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, а також громадян, які у період воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях проживали безпосередньо в районах та у період проведення воєнних (бойових) дій або районах, що піддавалися бомбардуванням, авіаударам та іншим збройним нападам, і отримали поранення, контузію, каліцтво або захворювання внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, а також учасників бойових дій, незалежно від встановлення їм інвалідності; розвиток сімейних форм виховання, в тому числі щодо дітей, позбавлених батьківського піклування внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, шляхом забезпечення житлом дитячих будинків сімейного типу, а саме: нове будівництво житла, включаючи розроблення проектної документації на таке нове будівництво; капітальний ремонт/реконструкцію житла, включаючи розроблення проектної документації на такий капітальний ремонт/реконструкцію житла; придбання житла у прийнятих в експлуатацію житлових будинках, в тому числі рецензування звітів про оцінку житла, яке придбавається на вторинному ринку; ремонтні роботи, меблі, побутову техніку та інші предмети тривалого вжитку; оформлення права власності на житло, земельну ділянку, на якій розташоване житло, із сплатою передбачених законодавством податків, зборів, платежів; оплату за надання (компенсацію за надання) таких соціальних послуг: догляд стаціонарний (для осіб похилого віку, для дорослих з інвалідністю), в тому числі створення спеціалізованих будинків для громадян похилого віку з числа внутрішньо переміщених осіб, як альтернативи для геріатричних будинків; підтримане проживання для осіб з інва-

лідністю, в тому числі з психічними розладами; догляд та виховання в умовах, наближених до сімейних (малі групові будинки); денний догляд дітей з інвалідністю; денний догляд осіб з інвалідністю та осіб похилого віку; соціальна адаптація; тимчасовий відпочинок для осіб, які здійснюють догляд за дітьми/особами з інвалідністю; соціальний супровід, в тому числі соціальний супровід сімейних форм виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; супровід під час інклюзивного навчання; екстрене (кризове) втручання; соціальна реабілітація; надання притулку [5].

Сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, військові адміністрації є суб'єктами звернення (одержувачами коштів) до Міністерства соціальної політики України за отриманням коштів на придбання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні.

**Висновки.** В структурі органів місцевого самоврядування можуть діяти спеціально створені консультативно-дорадчі органи щодо ВПО. Так, при Київській міській раді діє Координаційна рада з питань ВПО у місті Києві при Київській міській раді. До сфери її відання належить: 1) здійснення повноважень Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) з питань забезпечення захисту ВПО в місті Києві; 2) налагодження співпраці з суб'єктами надання міжнародної, благодійної, фінансової, гуманітарної та іншої допомоги; 3) взаємодія з суб'єктами публічної адміністрації у вирішенні питань ВПО; 4) здійснення нормотворчої діяльності по розробленню та прийняттю відповідних підзаконних нормативно-правових актів щодо ВПО; 5) соціальна адаптація ВПО до вирішення справ територіальної громади; 6) та ін.

Отже, органи місцевого самоврядування є суб'єктом публічної адміністрації, який компетентний надавати різного роду допомогу ВПО, у межах реалізації прийнятих програм соціальної, матеріальної, інформаційної, психологічної підтримки в період дії воєнного стану на всій території України.

**Список використаної літератури:**

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України, 2015. № 1. Ст. 1.
2. Про внесення змін до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 476. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2022-%D0%BF#Text>
3. Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми “єПідтримка”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 204. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/204-2022-%D1%80#Text>
4. У Києві проживає майже 400 тисяч внутрішньо переміщених осіб, із них – понад 66 тисяч дітей. URL: [https://kyivcity.gov.ua/news/u\\_kiyevi\\_prozhivaye\\_mayzhe\\_400\\_tisyach\\_vnutrishno\\_peremischenikh\\_osib\\_iz\\_nikh\\_\\_ponad\\_66\\_tisyach\\_ditey/](https://kyivcity.gov.ua/news/u_kiyevi_prozhivaye_mayzhe_400_tisyach_vnutrishno_peremischenikh_osib_iz_nikh__ponad_66_tisyach_ditey/)
5. Питання надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2022-%D0%BF#Text>

**Tytykalo R. Activities of local self-government bodies in the field of internal displacement**

*The administrative procedure for obtaining IDP status consists of several procedural stages. First of all, a person must obtain a certificate of an IDP, which will make it possible to legally obtain the status of an IDP and, accordingly, apply for the implementation of legal guarantees for himself and his family members. For this, a person (an adult or a minor – personally, and a minor child, an incapacitated person or a person whose legal capacity is limited – through a legal representative) submits an application for registration.*

*An IDP may be refused an IDP certificate. Then, the person has the right to appeal this decision of the local self-government body. In the event of an appeal against the decision to refuse to issue a certificate, a person has the right to apply again if he has grounds for registration as an IDP, or the grounds for refusing to issue a certificate have been removed. The decision to refuse to issue a certificate of registration of IDPs can be appealed in court, that is, the law provides for the procedure for judicial and administrative appeal.*

*It should be noted that after the beginning of the war, Ukraine adopted a number of legislative and sub-legal normative legal acts, which defined the types and mechanisms of providing legal guarantees for the protection of the rights of IDPs.*

*Among these, in my opinion, it is worth including the introduction of amendments to the Laws of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons»; «On free legal assistance»; Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 1, 2014 No. 509 «On registration of internally displaced persons»; dated March 20, 2022 No. 331 «Procedure for providing compensation to the employer for labor costs for the employment of internally displaced persons as a result of hostilities during martial law in Ukraine»; dated March 20, 2022 No. 332 «Some issues of payment of housing allowance to internally displaced persons»; dated March 19, 2022 No. 333 «Procedure for compensation of expenses for temporary accommodation of internally displaced persons who moved during the period of martial law»; dated April 16, 2022 No. 457 «On support for certain categories of the population that suffered in connection with the military aggression of the Russian Federation against Ukraine»; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 6, 2022 No. 204-r «On approval of the list of administrative and territorial units, on the territory of which assistance is provided to insured persons within the framework of the «eSupport» Program»; Order of the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine dated April 25, 2022 No. 75 «List of territorial communities located in the area of military (combat) operations or under temporary occupation, encirclement (blockade)»; order of the Ministry of Education and Culture of Ukraine dated March 28, 2022 No. 274 «On some issues of the organization of obtaining general secondary education and the educational process in the conditions of martial law in Ukraine» and others.*

**Key words:** *public power, state mechanism, local self-government, public-legal sphere, public administration, territorial community, district councils, regional councils, delegation of powers, regulatory and legal regulation.*