

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.721:314.745.26(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/39221543>

**Синицин П. М.,**

*доктор філософії в галузі права, адвокат,  
старший викладач кафедри приватно-правових дисциплін і морського права  
Навчально-наукового морського гуманітарного інституту  
Одеського національного морського університету*

**Грабова Я. О.,**

*кандидат юридичних наук, адвокат,  
начальник відділу інформування, консультування та правової допомоги  
Південного регіонального офісу (м. Одеса)  
Представництва Норвезької ради у справах біженців в Україні*

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

### CERTAIN ASPECTS OF THE LEGAL STATUS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

Статтю присвячено аналізу окремих аспектів правового становища внутрішньо переміщених осіб в Україні, зокрема особливостей обліку внутрішньо переміщених осіб та визначення місця їх фактичного проживання. Автори наголосили, що обрана тематика набула особливої актуальності через інтенсифікацію міграційних процесів, які спричинені збройною агресією російської федерації. Автори акцентують увагу на питаннях, пов'язаних із обліком внутрішньо переміщених осіб. Зроблено висновки, що можливість користуватися правами як внутрішньо переміщена особа безпосередньо пов'язана із отриманням особою довідки про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи. Авторами зроблено висновок про те, що довідка про облік внутрішньо переміщених осіб запроваджувалася як документ, що підтверджує внутрішнє переміщення, але законодавцем було розширено коло осіб, які можуть отримати таку довідку, що по суті змінює саме розуміння статусу внутрішньо переміщеної особи у вітчизняному правовому просторі. У статті підкреслено, що невирішеним залишається питання про отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи за умови втрати особою документів, що посвідчують особу до їх відновлення, водночас в умовах воєнного стану доцільно було б передбачити альтернативні механізми підтвердження особи для отримання довідки про облік внутрішньо переміщеної особи до моменту відновлення документів через тривалість цього процесу. Автори стверджують, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є документом, що підтверджує місце фактичного проживання особи та має враховуватися судами при визначенні територіальної підсудності справ за участі внутрішньо переміщених осіб. Авторами досліджено судову практику у справах за участі внутрішньо переміщених осіб та сформульовано висновок, що неоднозначна судова практика спричинює потребу у нормативному закріпленні права внутрішньо переміщених осіб звертатися до суду за місцем обліку таких осіб.

**Ключові слова:** *внутрішньо переміщена особа, облік внутрішньо переміщених осіб, місце проживання, довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, територіальна підсудність.*

The article has been devoted to the analysis of certain aspects of the legal status of internally displaced persons in Ukraine, in particular, the peculiarities of the registration of internally displaced persons and the determination of their actual place of residence. The authors have emphasized that the chosen topic has become particularly relevant due to the intensification of migration processes caused by the armed aggression of the Russian Federation. The authors focus on issues related to the accounting of internally displaced persons. The authors investigated the nature of the certificate on the registration of internally displaced persons and found a discrepancy between the legal definition of the certificate on the registration of internally displaced persons and its functional purpose. It was concluded that the possibility of exercising rights as an internally displaced person is directly related to the person receiving a certificate of registration as an internally displaced person. The authors concluded that the certificate on the registration of internally displaced persons was introduced as a document confirming internal displacement, but the legislator expanded the circle of persons who

can receive such a certificate, which essentially changes the very understanding of the status of an internally displaced person in the domestic legal space. The article emphasizes that the question of obtaining a certificate of registration of an internally displaced person, provided that the person has lost the documents certifying the person before their restoration, remains unresolved, because in the conditions of martial law, it would be advisable to provide for alternative mechanisms for confirming the identity for obtaining a certificate of registration internally of the displaced person until the time of restoration of documents due to the length of this process. The authors claimed that the certificate of registration of an internally displaced person is a document that confirms the actual place of residence of the person and should be taken into account by the courts when determining the territorial jurisdiction of cases involving internally displaced persons. The authors researched judicial practice in cases involving internally displaced persons and have formulated the conclusion that the ambiguous judicial practice causes the need for normative consolidation of the right of internally displaced persons to apply to the court at the place of registration of such persons.

**Key words:** *internally displaced person, registration of internally displaced persons, place of residence, certificate of registration of an internally displaced person, territorial jurisdiction.*

**Постановка проблеми.** Питання пов'язані із правовим становищем внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) набули особливої актуальності після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України. Станом на листопад 2023 року в Україні налічується 4,9 млн. внутрішньо переміщених осіб [1]. Інтенсифікація міграційних потоків та бойові дії змусили державу переглянути організаційно-правові засади регулювання правового становища ВПО. Одним із важливих питань у цьому контексті виступає співвідношення місця обліку ВПО та місця проживання, адже від цього залежить реалізація таких прав як право звернення до суду, отримання багатьох публічних послуг та ін. Відсутність чіткого законодавчого врегулювання цього питання призвела до непослідовної судової практики та дискусій серед науковців, що підтверджує актуальність цього дослідження.

Питанням пов'язаним із статусом ВПО присвячені роботи таких вчених як Камінська Н. (виборчі права ВПО), Тараненко А. (публічне управління захистом прав ВПО), Мельничук М. (правовий статус ВПО), Язан Н. (права дітей ВПО), Солодзько А. (захист соціально-економічних прав ВПО) та ін. Водночас питання пов'язані із особливостями обліку ВПО та визначення місця їх фактичного проживання залишилися поза увагою вчених.

**Мета дослідження** полягає у здійсненні аналізу окремих аспектів правового становища ВПО в Україні, зокрема особливостей обліку ВПО та визначення місця їх фактичного проживання.

До завдань дослідження належить виокремлення основних проблемних питань обліку ВПО та розкриття змісту категорії «фактичного місця проживання ВПО».

**Виклад основного матеріалу.** Законодавство України, зокрема ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» закріплює, що 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 [2]. Також передбачено, що факт внутрішнього переміщення такої особи підтверджується довідкою про взяття її на облік.

Відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509, довідка про взяття на облік ВПО – це документ, який підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [3].

Саме отримання особою такої довідки надає їй можливість користуватися правами ВПО, зокрема доступ до грошової та гуманітарної допомоги, тимчасового житла, виборчих прав та права на доступ до правосуддя та ін. У цьому контексті варто погодитися із О. Волохом, який стверджує, що реалізація всіх передбачених законодавством України прав людини й громадянина для ВПО можлива лише за наявності в довідки про взяття на облік.[4, с. 47], адже, із змісту зазначеного вище Закону випливає, що лише взята на облік внутрішньо перемі-

щена особа може реалізувати свої передбачені законодавством України права і свободи. Показово, що навіть назва статті 7 цього Закону: «Забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту».

При цьому варто підкреслити, що законодавець з огляду на норми Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509, не завжди пов'язує можливість отримання довідки про взяття на облік ВПО із фактом внутрішнього переміщення. Так, згідно з Пунктом 2 цього Порядку, починаючи з 1 серпня 2023 р. на отримання довідки мають право особи, які залишили або покинули своє місце проживання у зв'язку з обставинами, зазначеними у статті 1 Закону, та перемістилися з територій, на яких ведуться бойові дії, або з тимчасово окупованих Російською Федерацією територій, включених до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затвердженого Мінреінтеграції, щодо яких не визначено дати завершення бойових дій (припинення можливості бойових дій) або тимчасової окупації Російською Федерацією, а також особи, у яких внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, знищене або пошкоджене (до ступеня непридатного для проживання) житлове приміщення. Такий підхід по суті змінює природу довідки про взяття на облік ВПО, адже у разі знищення житла внаслідок збройної агресії російської федерації для отримання довідки особі не потрібно здійснювати переміщення. При цьому таке розширення кола осіб, які можуть отримувати статус ВПО суперечить Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який пов'язує отримання статусу ВПО із фактом здійснення внутрішнього переміщення, що цілком узгоджується із міжнародним визначенням досліджуваної категорії осіб.

Згідно з Керівними принципами з питань щодо переміщення осіб в середині країни, вну-

трішньо переміщені особи – це особи або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею, або які залишили свої домівки чи місця звичайного проживання у результаті або з метою уникнення наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, та які не перетинали міжнародно-визнаних кордонів держави [5]. Таким чином у зазначеному вище Порядку законодавець застосував розширене тлумачення статусу ВПО, передбачивши можливість надання довідки про облік ВПО особам, які не здійснювали внутрішнього переміщення, але житло яких стало непридатним для проживання внаслідок збройної агресії російської федерації.

Водночас за Керівними принципами із питань переміщення осіб всередині країни державна влада зобов'язана видавати внутрішньо переміщеним особам усі документи, необхідні для визнання і реалізації їхніх прав, спростити заміну втрачених документів, не вимагати повернення в місця попереднього проживання за залишеними там документами. Однак, однією з підстав відмови для видачі довідки, продовження або скасування її дії, згідно із ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», визначено втрату заявником документів, які посвідчують його особу та підтверджують громадянство України, до відновлення таких документів. Водночас обставини, що стали причиною виникнення масового внутрішнього переміщення осіб на території України, пов'язані із потенційною можливістю втрати таких документів, що посвідчують особу та підтверджують її належність до громадянства України, а в Законі відсутні шляхи розв'язання цієї проблеми [6]. Показово, що зазначена норма існує ще з моменту прийняття першої редакції цього Закону у 2014 році, а проблеми пов'язані із втратою документів при здійсненні особами внутрішнього переміщення – це дуже поширена практика. Так, питання отримання грошової допомоги на проживання ВПО безпосередньо пов'язане із наявністю у особи довідки про облік ВПО. Водночас відновлення паспорту громадянина України є платною публічною послугою. Таким чином, внутрішньо переміщена особа, яка втратила документи при пере-

міщенні або внаслідок збройної агресії російської федерації фактично потрапляє у замкнуте коло, адже не може отримати грошову допомогу без довідки, а з іншого боку не може відновити документи щоб отримати довідку через відсутність коштів. Вирішенням цього питання могло б слугувати нормативне закріплення альтернативних доказів для встановлення особи ВПО для органу, що здійснює реєстрацію та облік ВПО.

Довідка про взяття на облік ВПО також є важливим документом для вирішення питання про територіальну підсудність судових справ за участі ВПО. Верховний суд роз'яснив, що особи, які бажають подати позов до суду за місцем фактичного проживання чи перебування, можуть це робити, якщо вони зареєстровані як ВПО, тобто мають довідку про взяття на облік ВПО. З іншого боку, особи, які не є зареєстрованими як ВПО, повинні подавати позови до судів, на які була визначена територіальна підсудність судів, які залишаються в зоні бойових дій чи в окупації [7].

Винятком є випадки встановлення фактів народження чи смерті, які трапилися на тимчасово окупованій території. З цими справами можна звертатися до будь-якого місцевого суду загальної юрисдикції на території України.

Водночас таке роз'яснення без нормативного закріплення не усунуло неоднорідність судової практики. За інформацією, яка міститься в Єдиному державному реєстрі судових рішень [8], суди відхиляються від позиції Верховного Суду та обґрунтовують свої рішення (ухвали) наступним чином: вони вказують, що довідка про взяття на облік в якості ВПО не входить до переліку документів, до якого додається інформація щодо зареєстрованого місця перебування особи, оскільки ця довідка лише підтверджує факт внутрішнього переміщення особи (або руйнування житла) та її взяття на облік. Крім того, у довідці про взяття на облік в якості ВПО робиться розмежування між зареєстрованим місцем проживання та фактичним місцем проживання. При визначенні зареєстрованого місця проживання заявника суд враховує останню адресу місця реєстрації, зазначену у паспорті громадянина України.

Зазначені висновки у свою чергу мають відповідне нормативно-правове обґрунтування.

Статтею 27 ЦПК України визначає, що позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, а статтею 317 ЦПК України – встановлено, що заява про встановлення факту народження/смерті особи ...на тимчасово окупованій території України ...може бути подана ...до будь-якого місцевого суду України, що здійснює правосуддя, незалежно від місця проживання (перебування) заявника.

Згідно із статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» місце перебування – житло або спеціалізована соціальна установа для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, у якому особа, яка отримала довідку про звернення за захистом в Україні, проживає строком менше шести місяців на рік або отримує соціальні послуги. Місце проживання – житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, в якому особа проживає, а також заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг з проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), у яких особа отримує соціальні послуги.

Факт внутрішнього переміщення особи підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО, що встановлено частиною 1 статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [1]. Зазначене положення дублюється пунктом 1 Постанови № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»: довідка є документом, який підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік ВПО.

Водночас частина 1 статті 2 Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» закріплює, що реєстрація місця проживання (перебування) особи – внесення за заявою про реєстрацію місця проживання (перебування), поданою особою в паперовій формі, до реєстру територіальної громади інформації про місце проживання (перебування) особи. А частиною 6 статті 5 Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»: реє-



страція місця проживання (перебування) особи здійснюється за заявою такої особи, поданою в паперовій формі до органу реєстрації або через центр надання адміністративних послуг, за адресою житла будь-якої форми власності.

Виходячи з наведеного, на думку певних судів, довідка ВПО не є належним документом для підтвердження місця проживання та не може бути фактором визначення територіальної підсудності. Такі висновки знайшли своє відображення у рішеннях Придніпровського районного суду м. Черкаси, справа про встановлення факту смерті № 711/3655/22; Дніпровського районного суду міста Києва, справа про розірвання шлюбу № 755/10921/22; Приморського районного суду м. Одеси, справа про визначення місця проживання дитини № 522/15147/22; Дарницького районного суду міста Києва, справа про встановлення факту реєстрації шлюбу на тимчасово окупованій території України № 753/2855/23 та інші.

Водночас суди апеляційної інстанції не завжди погоджуються із наведеною практикою судів першої інстанції. Наприклад, Одеський апеляційний суд, у справі про визначення місця проживання дитини № 522/15147/22, Волинський апеляційний суд у справі про позбавлення батьківських прав № 158/1917/22, Київський апеляційний суд у справі про встановлення юридичного факту № 757/59518/21-ц.

Апеляційні суди, скасовуючи рішення судів першої інстанції виснували, що при вирішенні питання про відкриття провадження у справі, суд має враховувати імперативні положення спеціального Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» як спеціального закону. Ця правова позиція відображена і у постанові Верховного Суду від 29 липня 2019 у справі № 409/2636/17.

У цьому контексті неоднозначна судова практика спричиняє потребу офіційного тлу-

мачення відповідного законодавства з метою забезпечення передбачуваності механізмів захисту прав ВПО. Адже за наявних умов внутрішньо переміщені особи не завжди можуть звернутись до суду там, де вони обліковуються як ВПО, що фактично ускладнює для них доступ до правосуддя, або взагалі унеможливує його. Тобто, є необхідність у розробці єдиного підходу до вирішення питання про територіальну підсудність справ за участю ВПО та нормативному закріпленні права ВПО звертатися до суду за місцем їх обліку.

**Висновки.** Тематика пов'язана із обліком ВПО набула особливої актуальності після повномасштабного вторгнення російської федерації на території України через інтенсифікацію міграційних процесів. Можливість користуватися права як ВПО безпосередньо пов'язана із отриманням особою довідки про взяття її на облік як ВПО.

Довідка про облік ВПО передбачалася як документ, що підтверджує внутрішнє переміщення, але законодавцем було розширено коло осіб, які можуть отримати таку довідку, що по суті змінює саме розуміння статусу ВПО у вітчизняному правовому просторі. Невирішеним залишається питання про отримання довідки про взяття на облік ВПО за умови втрати особою документів, що посвідчують особу до їх відновлення, адже в умовах воєнного стану доцільно було б передбачити альтернативні механізми підтвердження особи для отримання довідки про облік ВПО до моменту відновлення документів через тривалість цього процесу.

Довідка про взяття на облік ВПО є документом, що підтверджує місце фактичного проживання особи та має враховуватися судами при визначенні територіальної підсудності справ за участі ВПО. Неоднозначна судова практика спричинює потребу у нормативному закріпленні права ВПО звертатися до суду за місцем обліку таких осіб.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. За рік кількість ВПО збільшилася на 300 тис. осіб – Верещук. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/suspilstvo/20230901-za-rik-kilkist-vpo-zbilshylasya-na-300-tys-osib-vereshhuk/>
2. 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>
3. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text>
4. Волох О. Питання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 6. С. 47–52.

5. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>
6. Грабова Я.О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні. Митна справа. 2015. № 2. Ч. 2 С. 47–51 URL: [https://scholar.google.ru/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=ru&user=H-X9pyYAAAAAJ&citation\\_for\\_view=H-X9pyYAAAAAJ:u5NHmVD\\_uO8C](https://scholar.google.ru/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=H-X9pyYAAAAAJ&citation_for_view=H-X9pyYAAAAAJ:u5NHmVD_uO8C)
7. Верховний Суд роз'яснив, як громадянам України — переселенцям звертатись з позовами до судів в районах тимчасового перебування. URL: <https://vl.hr.court.gov.ua/sud2006/pres-centr/news/1314095/>
8. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>