УДК 342.9:351.84:314.151.3-054.73:355.271(477)
DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.03.2.38

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Горінов П.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений працівник соціальної сфери України,
декан Соціально-гуманітарного факультету,
професор кафедри права
Українського державного університету
імені Михайла Драгоманова
ORCID: 0000-0002-8294-2784

Горінов П.В. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану.

У статті досліджено адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що в сучасних умовах такі гарантії не можуть зводитися лише до законодавчого визначення статусу внутрішньо переміщеної особи, видачі довідки про взяття на облік або призначення допомоги на проживання. Їхній зміст охоплює ширшу систему нормативних, процедурних, інституційних, інформаційних, цифрових, соціально-сервісних і контрольних засобів, які забезпечують реальну можливість особи підтвердити факт переміщення, отримати необхідну підтримку, скористатися публічними послугами та захистити свої права.

Особливу увагу приділено значенню Закону України «Про адміністративну процедуру» для сфери забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. Доведено, що рішення органів публічної адміністрації щодо взяття особи на облік, відмови у видачі довідки, відкликання або визнання довідки недійсною, призначення чи припинення допомоги мають відповідати вимогам законності, обґрунтованості, пропорційності, належного мотивування, забезпечення права особи бути заслуханою та можливості ефективного адміністративного або судового оскарження.

Окремо проаналізовано цифрові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. Встановлено, що використання електронних сервісів, Порталу Дія, Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та Єдиної інформаційної системи соціальної сфери розширює доступ до адміністративних і соціальних послуг. Водночас цифровізація створює ризики реєстрових помилок, автоматизованого блокування або ускладнення доступу до виплат, складності виправлення даних і цифрового розриву для осіб, які не мають належного доступу до електронних сервісів.

Запропоновано авторське розуміння адміністративно-правових гарантій реалізації прав внутрішньо переміщених осіб як системи закріплених у законодавстві та забезпечених діяльністю суб'єктів публічної адміністрації засобів, спрямованих на безперервність доступу до прав, пояснюваність адміністративного рішення, зворотність помилки, множинність каналів звернення та ефективність адміністративного й судового захисту.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, адміністративно-правові гарантії, воєнний стан, адміністративна процедура, довідка про взяття на облік, соціальна підтримка, житлові гарантії, цифровізація, персональні дані, оскарження.

Horinov P.V. Administrative and legal guarantees for the realization of the rights of internally displaced persons under martial law.

The article examines administrative and legal guarantees for the realization of the rights of internally displaced persons under martial law. It is substantiated that, under current conditions, such guarantees cannot be reduced only to the statutory definition of the status of an internally displaced person, the issuance of a registration certificate or the payment of living assistance. Their content covers a broader system of legal, procedural, institutional, informational, digital, social-service and control mechanisms that ensure a real possibility for a person to confirm displacement, receive necessary support, access public services and protect their rights.

Particular attention is paid to the significance of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" for the protection of the rights of internally displaced persons. It is demonstrated that decisions of public

administration bodies concerning registration, refusal to issue a certificate, withdrawal or invalidation of a certificate, granting or termination of assistance must comply with the requirements of legality, reasonableness, proportionality, proper reasoning, the right of a person to be heard and the possibility of effective administrative or judicial review.

The article separately analyzes digital guarantees for the realization of the rights of internally displaced persons. It is established that the use of electronic services, the Diia Portal, the Unified Information Database on Internally Displaced Persons and the Unified Information System of the Social Sphere expands access to administrative and social services. At the same time, digitalization creates risks of registry errors, automated blocking or restriction of access to payments, difficulties in correcting data and digital exclusion of persons who do not have proper access to electronic services.

The author proposes an understanding of administrative and legal guarantees for the realization of the rights of internally displaced persons as a system of legally established mechanisms ensured by the activities of public administration bodies and aimed at continuity of access to rights, explainability of administrative decisions, reversibility of errors, plurality of access channels and effectiveness of administrative and judicial protection.

Key words: internally displaced persons, administrative and legal guarantees, martial law, administrative procedure, registration certificate, social support, housing guarantees, digitalization, personal data, appeal.

Постановка проблеми. Воєнний стан суттєво ускладнив життя внутрішньо переміщених осіб і змінив умови, у яких вони щоденно реалізують свої права. Водночас навіть за таких обставин незмінним залишається основний конституційний принцип: держава та її органи мають діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, визначені Конституцією України та законами України. Для людини, яка через війну була змушена залишити свій дім, це має не формальне, а цілком практичне значення. Їй недостатньо лише загального проголошення права на соціальний захист. Вона повинна мати зрозумілу й доступну адміністративну процедуру реалізації своїх прав: знати, куди звернутися, які документи подати, у який строк очікувати відповідь, як поновити виплату, як виправити помилку у власних даних і яким чином оскаржити рішення органу влади, якщо воно порушує її права.

Адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб не варто зводити лише до пільг, виплат чи формального підтвердження статусу. Їхнє реальне значення полягає в тому, щоб людина, яка була змушена залишити місце проживання, могла без зайвих перешкод стати на облік, отримати довідку, соціальну підтримку, тимчасове житло, доступ до освіти, медичної допомоги, працевлаштування, безоплатної правничої допомоги, а також скористатися адміністративним або судовим захистом. Тому адміністративно-правові гарантії слід оцінювати не лише за тим, чи передбачене певне право в законі, а й за тим, наскільки реально людина може ним скористатися.

Після змін 2024 року Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» прямо пов’язав прийняття, набрання чинності, оскарження, виконання та припинення дії адміністративних актів у цій сфері із Законом України «Про адміністративну процедуру» [17; 15]. Це означає, що рішення органів публічної адміністрації щодо взяття особи на облік, відмови у видачі довідки, відкликання або визнання довідки недійсною, призначення чи припинення допомоги мають відповідати загальним стандартам адміністративної процедури: законності, обґрунтованості, пропорційності, належного мотивування, забезпечення права особи бути заслуханою та можливості ефективного оскарження.

Мета дослідження полягає у визначенні змісту адміністративно-правових гарантій реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану, а також формулюванні авторських критеріїв оцінювання ефективності таких гарантій у сучасній адміністративній практиці.

Стан опрацювання проблематики. У науковій літературі проблема внутрішньо переміщених осіб уже не розглядається лише як питання появи нової правової категорії. Після 2022 року центр уваги змістився до того, наскільки держава здатна забезпечити реальне, а не декларативне користування правами в умовах масового переміщення, втрати документів, зміни місця проживання, перевантаження органів публічної адміністрації та частих змін підзаконного регулювання. Тому для аналізу адміністративно-правових гарантій важливо зосередитися не стільки на загальному описі статусу внутрішньо переміщеної особи, скільки на тих адміністративних ситуаціях, у яких цей статус набуває практичного значення: взяття на облік, отримання довідки, призначення допомоги, доступ до житла, виправлення помилок у даних, оскарження відмови або поновлення порушеного права.

О. Кулініч розглядає гарантування прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану через співвідношення загальних і спеціальних гарантій. Авторка виокремлює політичні,

економічні, соціальні, ідеологічні та культурні гарантії, а серед юридичних – нормативно-правові й організаційно-правові засоби забезпечення прав [10, с. 59–63]. Такий підхід дозволяє побачити широку систему гарантування, однак потребує уточнення на рівні конкретної адміністративної процедури. Адже для особи вирішальним є не лише те, що право формально передбачене, а й те, чи прийме орган заяву, чи дотримається строку, чи пояснить відмову, чи дасть можливість виправити помилку та чи забезпечить реальне оскарження.

Н. Бльок акцентує увагу на термінології та понятійній характеристиці внутрішньо переміщених осіб [2, с. 142–147]. Цей напрям має прикладне значення, оскільки нечіткість базового поняття неминуче впливає на адміністративну практику: кого саме брати на облік, які обставини підтверджують факт переміщення, які документи вважати достатніми, у яких випадках можлива відмова. Водночас сама дефініція не вичерпує змісту гарантій. Навіть правильне нормативне визначення внутрішньо переміщеної особи не усуває проблем, які виникають після визнання такого статусу: доступу до виплат, житлових програм, медичних і соціальних послуг, а також захисту від помилкових або непрозорих адміністративних рішень.

Диференційований характер гарантій добре простежується у дослідженні М. Менджул, присвяченому правам дітей внутрішньо переміщених осіб [12, с. 106–109]. У цій площині гарантії не можуть обмежуватися загальною процедурою обліку чи виплати допомоги. Для дітей особливого значення набувають доступ до освіти, медичної допомоги, соціального супроводу, належного документування, захисту сімейних прав, а також взаємодія з органами опіки та піклування. Це підтверджує, що адміністративно-правові гарантії мають враховувати не лише сам факт переміщення, а й вік, стан здоров'я, сімейний стан, наявність інвалідності, втрату документів та інші обставини вразливості.

О. Козакевич і Б. Ткачук розкривають такий важливий вимір, як доступ внутрішньо переміщених осіб до правосуддя [8, с. 39–49]. Для теми адміністративно-правових гарантій цей аспект є принциповим. Будь-яке адміністративне рішення у сфері обліку, допомоги, житла або соціальних послуг повинно мати не лише процедуру прийняття, а й ефективний механізм перевірки. Якщо особа не отримує письмового рішення, не розуміє мотивів відмови або фактично не може звернутися до суду, право на захист залишається формальним. Тому доступ до правосуддя слід розглядати не як зовнішній додаток до адміністративної процедури, а як її завершальний гарантійний елемент.

Порівняльний і соціально-правовий вимір проблеми представлений у праці А. Федорової та О. Гамуляк, які аналізують соціальні права внутрішньо переміщених осіб в Україні в контексті повномасштабної військової агресії [1, с. 170–188]. Авторки показують, що реалізація соціальних прав залежить не лише від їх нормативного закріплення, а й від фінансових ресурсів, адміністративної спроможності держави, організаційної готовності інституцій і здатності системи реагувати на масове переміщення. Це має безпосереднє значення для оцінки адміністративно-правових гарантій: вони повинні забезпечувати безперервний доступ до допомоги, житла, освіти, медичних і соціальних послуг навіть тоді, коли звичайні адміністративні зв'язки особи з місцем проживання зруйновані.

Окремий напрям становлять сучасні дослідження адміністративно-правового регулювання інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади. У них акцент переноситься з первинної реакції держави на факт переміщення до довготривалого супроводу людини після переміщення: доступу до місцевих послуг, житла, праці, освіти, медицини, соціальної адаптації та участі у житті громади. Це дозволяє розглядати адміністративно-правові гарантії не як одноразову дію з видачі довідки або призначення допомоги, а як тривалий механізм включення особи у нове соціальне середовище.

Отже, попередні дослідження дають змогу окреслити загальні контури проблеми: визначення внутрішньо переміщеної особи, систему гарантій її прав, особливості захисту дітей та інших вразливих груп, доступ до правосуддя, реалізацію соціальних прав і поступову інтеграцію у приймаючі громади. Проте для умов воєнного стану цього вже недостатньо. На перший план виходить не лише питання, які права передбачені законом, а й те, як вони проходять через адміністративну практику. Саме цей процедурний вимір адміністративно-правових гарантій залишається менш дослідженим.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правові гарантії у сфері внутрішнього переміщення мають особливу природу. Вони виникають не лише з факту існування права, а з поєднання кількох елементів: законної підстави для звернення, компетентного органу, визначеного строку розгляду, реєстрового підтвердження, мотивованого рішення, доступу до соціальної чи адміністративної послуги, а також можливості оскаржити відмову або виправити помилку.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах і була змушена залишити або

покинути своє місце проживання внаслідок чи з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, проявів насильства, порушень прав людини або надзвичайних ситуацій [17]. Тому гарантії в цій сфері спрямовані на часткове відновлення можливості нормального життя після вимушеної втрати місця проживання, роботи, житла, документів або соціальних зв'язків.

У юридичній літературі гарантії прав внутрішньо переміщених осіб зазвичай пов'язуються з умовами, засобами та процедурами, які роблять можливим не лише формальне проголошення прав, а й їх практичне здійснення [10, с. 59–63; 1, с. 170–188]. Для внутрішньо переміщеної особи це має особливе значення, оскільки її право майже завжди реалізується через конкретну адміністративну дію або рішення: взяття на облік, видачу довідки, призначення допомоги, доступ до житла, медичної допомоги, освіти, соціальних послуг, адміністративної або правничої допомоги [17, ст. 4, 7; 5, п. 1, 2; 6; 8, с. 39–49]. Тому гарантії у цій сфері слід оцінювати не абстрактно, а через те, чи може особа фактично пройти відповідну процедуру і отримати передбачений законом результат.

Адміністративно-правові гарантії відрізняються від загальних правових гарантій тим, що вони безпосередньо пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації та інших уповноважених суб'єктів, які приймають заяви, перевіряють відомості, вносять дані до інформаційних систем, ухвалюють рішення, видають документи, призначають виплати або забезпечують доступ до послуг [5, п. 2; 4, п. 1, 2, 4; 6]. Тому таку гарантію не можна зводити лише до наявності норми в законі. Вона має працювати як практичний юридичний механізм, що поєднує нормативну підставу, компетентний орган, зрозумілу процедуру, визначений строк, мотивоване рішення та можливість його адміністративного або судового оскарження [17, ст. 4; 15; 8, с. 39–49]. За наявності цих елементів право внутрішньо переміщеної особи перестає бути декларативним і набуває реального змісту.

Л. Наливайко та А. Коршун розглядають гарантії як елемент правового статусу внутрішньо переміщених осіб і виокремлюють, зокрема, нормативно-правові та організаційно-правові гарантії [13, с. 100–125]. Ця позиція є важливою, оскільки показує, що гарантії не існують поза механізмом їх реалізації. Разом із тим в умовах воєнного стану адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб не можуть обмежуватися лише нормативно-правовими та організаційно-правовими засобами. Їх доцільно розглядати як ширшу систему, що охоплює нормативні, процедурні, інституційні, інформаційні, цифрові, соціально-сервісні та контрольні гарантії.

Нормативні гарантії становлять первинну правову основу реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. Їх зміст формується на кількох рівнях. Конституційний рівень охоплює насамперед статтю 3 Конституції України щодо визнання людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю; статтю 19 щодо обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України; статтю 46 щодо права на соціальний захист; статтю 47 щодо права на житло; статтю 55 щодо судового захисту прав і свобод; статтю 64 щодо меж обмеження прав в умовах воєнного стану [9].

Спеціальний рівень утворює Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Відповідно до статті 1 цього Закону визначається поняття внутрішньо переміщеної особи; відповідно до статті 2 закріплюється обов'язок України вживати всіх можливих заходів для захисту прав і свобод таких осіб, створення умов для добровільного повернення або інтеграції за новим місцем проживання; відповідно до статті 4 регулюється порядок обліку і видачі довідки; відповідно до статті 4-1 передбачено функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб; відповідно до статті 7 визначаються окремі гарантії реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб; відповідно до статті 12 встановлюються підстави відкликання або визнання недійсною довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [17].

Окреме значення має Закон України «Про адміністративну процедуру». Його застосування дає змогу оцінювати рішення органів публічної адміністрації щодо внутрішньо переміщених осіб не лише з погляду спеціального законодавства, а й через загальні вимоги до адміністративного провадження: змісту адміністративного акта, мотивування рішення, виправлення описок і помилок, доведення адміністративного акта до відома особи, відкликання правомірного адміністративного акта, визнання недійсним протиправного адміністративного акта та адміністративного оскарження [15].

Додатковий гарантійний блок становлять норми законодавства про соціальні послуги та правничу допомогу. Закон України «Про соціальні послуги» визначає правові й організаційні засади надання соціальних послуг особам і сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах [21]. Для внутрішньо переміщених осіб це має значення тоді, коли переміщення супроводжується втратою житла, доходу, соціальних зв'язків, потребою у догляді, супроводі або підтримці. Відповідно до пункту 14 частини першої статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» вну-

трішньо переміщені особи мають право на всі види правничих послуг, передбачені частиною другою статті 13 цього Закону [16].

Підзаконний рівень конкретизує практичну реалізацію прав. Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509, визначає механізм подання заяви, взяття на облік і видачі довідки. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 року № 332 регулює порядок надання допомоги на проживання [5]. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» від 29 квітня 2022 року № 495 та постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» від 1 вересня 2023 року № 930 деталізують житловий напрям підтримки [4; 6].

Процедурні гарантії мають ключове значення, оскільки більшість прав внутрішньо переміщених осіб реалізується не автоматично, а через звернення до уповноваженого органу, розгляд заяви, перевірку відомостей і прийняття адміністративного рішення. Найбільш показовою є процедура взяття на облік. Відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково, крім випадків, передбачених статтею 12 цього Закону [17]. Відповідно до частини третьої статті 4 цього Закону для отримання такої довідки особа звертається із заявою до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад за місцем проживання у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» [17].

Процедурне значення має і частина сьома статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Якщо в документі особи є відмітка про реєстрацію місця проживання на території, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, довідка або рішення про відмову у її видачі має бути видане в день подання заяви з обов'язковим зазначенням підстави відмови, строків і порядку оскарження [17]. Якщо такої відмітки немає і особа подає інші докази проживання на відповідній території, уповноважений орган зобов'язаний розглянути заяву протягом п'ятнадцяти робочих днів і прийняти рішення про видачу довідки або про відмову у її видачі з обов'язковим зазначенням підстави відмови, строків і порядку оскарження [17].

Відповідно до частини десятої статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» заявнику може бути відмовлено у видачі довідки лише з передбачених законом підстав, з обґрунтуванням такого рішення. Ця ж норма передбачає право особи повторно звернутися із заявою, якщо з'явилися підстави, визначені статтею 1 цього Закону, або усунуті підстави для відмови, а також право оскаржити рішення про відмову в адміністративному порядку відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» та/або до адміністративного суду [17].

У цьому аспекті особливе значення має Закон України «Про адміністративну процедуру». Його положення дозволяють оцінювати рішення у сфері внутрішнього переміщення крізь призму принципів законності, обґрунтованості, пропорційності, своєчасності, права особи на участь в адміністративному провадженні та права на ефективні засоби правового захисту [15]. Крім того, цей Закон регулює право особи на звернення, форму і зміст заяви, порядок її подання та реєстрації, доступ до матеріалів справи, прийняття адміністративного акта, його зміст, мотивування, доведення до відома особи та адміністративне оскарження [15]. Для внутрішньо переміщеної особи це має практичне значення у справах щодо відмови у взятті на облік, зупинення розгляду заяви через втрату документів, припинення або ненарахування допомоги, неправильного внесення даних, відмови у наданні послуги чи бездіяльності органу влади.

Інституційні гарантії пов'язані з діяльністю конкретних органів публічної адміністрації та інших уповноважених суб'єктів, через яких внутрішньо переміщена особа фактично реалізує свої права. Їх зміст полягає в тому, що кожне право має не лише бути закріплене в законі, а й мати відповідального виконавця, до якого особа може звернутися. Відповідно до частини третьої статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» заява про взяття на облік подається до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення відповідної місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевої ради за місцем проживання особи [17]. Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509, також передбачає участь центрів надання адміністративних послуг та уповноважених осіб виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у прийнятті відповідних заяв.

Після взяття на облік органи соціального захисту населення беруть участь у призначенні окремих видів соціальної підтримки, зокрема допомоги на проживання, порядок надання якої визначений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 року № 332 [5]. Пенсійний фонд України забезпечує реалізацію повноважень у сфері пенсійного забезпечення та бере участь в окремих виплатних механізмах у межах положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України» від 23 липня 2014 року № 280 [19]. Державна служба зайнятості забезпечує супровід у питаннях зайнятості, професійної орієнтації, професійного навчання та працевлаштування; відповідно до статті 24-1 Закону України «Про зайнятість населення» спеціальні заходи сприяння зайнятості запроваджуються саме для внутрішньо переміщених осіб з числа зареєстрованих безробітних [18, ст. 24-1].

Окремий блок інституційних гарантій формується на місцевому рівні. Відповідно до статей 27, 32 і 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних і міських рад мають повноваження у сферах соціально-економічного розвитку територій, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, а також соціального захисту населення [20]. Доступ внутрішньо переміщеної особи до місцевих послуг, тимчасового житла, школи, закладу охорони здоров'я, соціального супроводу або місцевої програми підтримки значною мірою залежить не лише від загальнодержавного регулювання, а й від організаційної спроможності конкретної територіальної громади.

В умовах воєнного стану важливе значення мають також військові адміністрації. Відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації є тимчасовими державними органами, які можуть утворюватися на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку і безпеки, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Їхні повноваження, визначені статтею 15 цього Закону, можуть мати практичне значення для забезпечення життєдіяльності територій, організації місць тимчасового проживання, використання ресурсів громади та координації допомоги населенню в умовах воєнного стану.

Інформаційні гарантії забезпечують внутрішньо переміщеній особі можливість зрозуміти, якими правами вона володіє, до якого органу має звернутися, які документи подати, у який строк очікувати рішення, з яких підстав може бути відмовлено та як оскаржити рішення, дію чи бездіяльність органу публічної адміністрації. Їх значення безпосередньо пов'язане з процедурними гарантіями, оскільки відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» рішення про відмову у видачі довідки має містити підстави відмови, строки і порядок його оскарження [17]. Отже, інформаційна гарантія полягає не лише в загальному інформуванні про права, а й у тому, щоб особа отримувала зрозуміле пояснення щодо конкретного адміністративного рішення.

Закон України «Про адміністративну процедуру» також посилює інформаційний аспект гарантій. Відповідно до статті 12 цього Закону адміністративна процедура ґрунтується, зокрема, на принципі відкритості; стаття 28 визначає права учасників адміністративного провадження; стаття 32 регулює повідомлення учасників провадження; стаття 51 гарантує доступ до матеріалів справи; статті 71 і 72 встановлюють вимоги до змісту та мотивування адміністративного акта; стаття 75 визначає порядок доведення адміністративного акта до відома особи; стаття 78 передбачає право на адміністративне оскарження [15]. Для внутрішньо переміщеної особи це означає, що вона повинна не лише отримати результат розгляду заяви, а й мати можливість зрозуміти, на яких фактах і правових підставах цей результат ґрунтується.

Особливої ваги інформаційні гарантії набувають у ситуаціях, коли людина змінила місце проживання, втратила документи, не має сталого доступу до електронних сервісів або вперше звертається до органів публічної адміністрації в новій територіальній громаді. У таких випадках недостатньо формально розмістити нормативний акт на офіційному вебсайті. Необхідними є зрозумілі інструкції, консультації, можливість отримати пояснення у центрі надання адміністративних послуг, органі соціального захисту населення або через інший доступний канал комунікації. Зокрема, Гід з державних послуг щодо видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи виконує саме таку інформаційно-орієнтаційну функцію, оскільки пояснює, хто може звернутися, які документи потрібні, яким є строк надання послуги та якими є підстави для відмови [3].

Водночас електронне інформування не повинно замінювати особистий або офлайн-супровід. Для людей похилого віку, осіб з інвалідністю, сімей з дітьми, осіб, які втратили документи, або людей без стабільного доступу до Інтернету інформаційна гарантія має включати можливість отримати роз'яснення без використання електронних сервісів. У цьому аспекті важливе значення має

також система безоплатної правничої допомоги: відповідно до пункту 14 частини першої статті 14 Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» внутрішньо переміщені особи мають право на всі види правничих послуг, передбачені частиною другою статті 13 цього Закону [16].

Цифрові гарантії є відносно новим, але вже необхідним елементом реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. Їх зміст полягає у можливості подати заяву в електронній формі, отримати електронне відображення довідки, скористатися державними електронними сервісами, пройти електронну ідентифікацію, а також забезпечити обмін даними між державними інформаційними системами без зайвого повторного подання документів особою.

Відповідно до пункту 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509, заява про взяття на облік та включення інформації про внутрішньо переміщену особу до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб за наявності технічної можливості може подаватися через Єдиний державний вебпортал електронних послуг. Відповідно до пункту 2-1 цього Порядку заява може бути подана в електронній формі з використанням мобільного додатка Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, а її формування здійснюється з використанням відомостей, отриманих у порядку електронної інформаційної взаємодії.

Перевага цифрових гарантій полягає у швидкості, зручності та зменшенні потреби особи особисто відвідувати органи публічної адміністрації. В умовах воєнного стану це має особливе значення, оскільки внутрішньо переміщена особа може перебувати в іншій громаді, не мати сталого житла, бути обмеженою у пересуванні або потребувати швидкого підтвердження статусу для отримання допомоги чи послуги. Саме тому електронна заява, електронна довідка, цифрове відображення документів і міжвідомчий обмін даними можуть істотно спростити доступ до гарантованих прав.

Водночас цифрова гарантія не повинна перетворюватися на єдиний шлях реалізації права. Відповідно до пункту 2-1 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи для подання заяви через мобільний додаток необхідні електронний пристрій з доступом до Інтернету, технічна можливість використання застосунку, електронна ідентифікація та автентифікація, а також автоматичне підтвердження окремих відомостей з державних інформаційних систем. Отже, особа без смартфона, стабільного Інтернету, належних цифрових навичок, електронної ідентифікації або документів, що відображаються в електронній формі, може фактично опинитися у гіршому становищі.

Особливо показовим є те, що відповідно до пункту 2-1 зазначеного Порядку формування електронної заяви припиняється, якщо відомості подані не в повному обсязі, не відповідають відомостям інформаційно-комунікаційних систем або не відповідають вимогам арифметичного та формато-логічного контролю. Для особи така ситуація може виглядати як технічна помилка, однак фактично вона блокує подальше проходження адміністративної процедури. Тому цифрова гарантія має включати не лише можливість електронного звернення, а й зрозуміле пояснення причини неможливості подати заяву, визначення органу, відповідального за виправлення даних, та реальний альтернативний офлайн-шлях звернення.

У цьому аспекті важливими є також положення Закону України «Про публічні електронні реєстри» та Закону України «Про особливості надання публічних електронних послуг», які орієнтують державу на електронну взаємодію, недопущення зайвого витребування від особи відомостей, що вже містяться у державних інформаційних ресурсах, а також на доступність і безпечність електронних публічних послуг. Проте ці положення мають застосовуватися разом із вимогою збереження паперового або особистого способу звернення, якщо електронний канал для конкретної особи є недоступним.

Соціально-сервісні гарантії охоплюють практичний доступ внутрішньо переміщених осіб до грошової підтримки, соціальних послуг, медичної допомоги, освіти, зайнятості, адміністративних послуг, житлової підтримки та інших базових сервісів. Саме в цьому блоці найкраще видно, чи має правовий статус внутрішньо переміщеної особи реальне значення. Якщо особа формально взята на облік, але не може отримати допомогу на проживання, влаштувати дитину до закладу освіти, звернутися по медичну допомогу, поновити документи або знайти тимчасове житло, її спеціальний статус фактично не виконує гарантійної функції.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб забезпечується реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги та освіту відповідно до законодавства України [17]. Тому соціально-сервісні гарантії не слід зводити лише до грошових виплат. Допомога на проживання, порядок надання якої визначено постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутріш-

ньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 року № 332, є важливим, але не єдиним елементом державної підтримки [5].

У науковій літературі слушно наголошується, що внутрішньо переміщена особа є суб'єктом соціального захисту, однак її потреби не обмежуються матеріальною допомогою. Д. Лісов, аналізуючи внутрішньо переміщену особу як суб'єкта соціального захисту, звертає увагу на комплексний характер її становища, зумовлений не лише втратою місця проживання, а й потребою у подальшій соціальній підтримці, адаптації та відновленні нормальних умов життя [11, с. 158–168]. Такий підхід є важливим, оскільки дозволяє розглядати соціально-сервісні гарантії не як тимчасову виплату, а як ширший механізм повернення людини до стабільного життєвого середовища.

Медичний і освітній компоненти цих гарантій також мають самостійне значення. Відповідно до статті 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, зокрема на кваліфіковану медичну та реабілітаційну допомогу, а стаття 7 цих Основ визначає гарантії реалізації права на охорону здоров'я [14, ст. 6, 7]. У сфері освіти відповідні гарантії мають забезпечувати реальний доступ дітей із числа внутрішньо переміщених осіб до освітнього процесу за новим місцем проживання. Тому для переміщеної сім'ї питання школи, медичного закладу, сімейного лікаря, психологічної підтримки або соціального супроводу часто є не менш важливими, ніж питання грошової допомоги.

Житловий напрям соціально-сервісних гарантій має окреме значення, оскільки саме втрата або недоступність житла найчастіше робить переміщення тривалим і соціально вразливим. У цьому контексті важливими є постанова Кабінету Міністрів України «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» від 29 квітня 2022 року № 495 та постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» від 1 вересня 2023 року № 930 [4; 6]. Ці акти показують, що житлова підтримка внутрішньо переміщених осіб має розглядатися не як факультативна соціальна опція, а як один із базових елементів їхньої інтеграції за новим місцем проживання.

Контрольні гарантії спрямовані на перевірку законності, обґрунтованості та пропорційності рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації у сфері реалізації прав внутрішньо переміщених осіб. Їх призначення полягає не лише у запобіганні зловживанням або неправомірному отриманню допомоги, а й у захисті самої особи від помилок адміністративної системи, неточностей у реєстрах, необґрунтованого припинення виплат або неналежного розгляду її заяви.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» рішення про відмову у видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи повинно містити підстави відмови, строки і порядок його оскарження, а особа має право повторно звернутися із заявою або оскаржити відмову в адміністративному порядку відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» та/або до адміністративного суду [17, ст. 4]. Це означає, що контрольна гарантія починає діяти вже на етапі первинного адміністративного рішення: орган не може просто відмовити особі без пояснення причин і без зазначення способу захисту.

Закон України «Про адміністративну процедуру» посилює цей підхід. Відповідно до статей 8, 11, 17 і 18 цього Закону адміністративне рішення має бути обґрунтованим, пропорційним, прийнятим із забезпеченням права особи на участь в адміністративному провадженні та права на ефективні засоби правового захисту [15, ст. 8, 11, 17, 18]. Відповідно до статей 71, 72, 75 і 78 цього Закону адміністративний акт повинен мати визначений зміст, бути мотивованим, доведеним до відома особи та може бути оскаржений в адміністративному порядку [15, ст. 71, 72, 75, 78]. Для внутрішньо переміщеної особи це має практичне значення у справах щодо відмови у взятті на облік, припинення або ненарахування допомоги, невиправлення помилки в даних, відмови у наданні послуги або бездіяльності органу влади.

Особливої обережності потребує контроль за достовірністю даних і правомірністю отримання допомоги. Держава має право перевіряти відомості, запобігати дублюванню виплат і нецільовому використанню бюджетних коштів, зокрема під час застосування постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 року № 332 [5]. Водночас така перевірка не повинна перетворюватися на презумпцію недобросовісності внутрішньо переміщеної особи. Помилка в реєстрі, зміна фактичного місця проживання, технічний збій, невчасне оновлення даних або розбіжність між інформаційними системами самі по собі не можуть автоматично свідчити про зловживання з боку особи. Тому контрольна гарантія має бути поєднана з процедурною. Перед прийняттям негативного рішення особа повинна отримати зрозуміле повідомлення про виявлену проблему, мати можливість надати пояснення, подати уточнені документи, виправити помилку в даних або оскаржити рішення. Якщо допомога припиняється чи не призначається лише через формальну невідповідність відомостей

без пояснення її змісту, така практика створює ризик непропорційного втручання у права людини і суперечить самій ідеї адміністративно-правових гарантій.

Окремий вимір контрольних гарантій становить зовнішній контроль. Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом [9, ст. 55]. Крім того, контроль за додержанням прав людини здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, до якого можуть звертатися громадяни України, іноземці, особи без громадянства або їхні представники відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [22]. У справах внутрішньо переміщених осіб це має значення тоді, коли порушення пов'язане не лише з конкретною виплатою чи довідкою, а з ширшою адміністративною практикою – неналежним інформуванням, затягуванням розгляду, відсутністю доступного механізму виправлення даних або системною бездіяльністю органів влади.

З урахуванням викладеного адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб можна визначити як закріплену в законодавстві та забезпечену діяльністю суб'єктів публічної адміністрації систему нормативних, процедурних, інституційних, інформаційних, цифрових, соціально-сервісних і контрольних засобів, які створюють внутрішньо переміщеній особі реальну можливість користуватися своїми правами, отримувати публічні послуги, соціальну підтримку, адміністративний і судовий захист, а також інтегруватися за новим місцем проживання.

Висновки. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного стану мають розглядатися не лише як сукупність норм, що закріплюють їхній правовий статус, а як практичний механізм забезпечення доступу до обліку, соціальної підтримки, житла, медичних, освітніх, адміністративних і правничих послуг. Їх ефективність визначається тим, чи може особа реально пройти відповідну процедуру, отримати мотивоване рішення, виправити помилку та захистити своє право.

Запропоновано авторський підхід, за яким адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб доцільно поділяти на нормативні, процедурні, інституційні, інформаційні, цифрові, соціально-сервісні та контрольні. Такий поділ дозволяє оцінювати не лише формальне існування права, а й реальну можливість його здійснення у конкретній адміністративній ситуації: під час взяття на облік, видачі довідки, призначення допомоги, доступу до житла, користування електронними сервісами, виправлення даних або оскарження рішення органу публічної адміністрації.

Отже, адміністративно-правові гарантії реалізації прав внутрішньо переміщених осіб слід розуміти як систему правових, процедурних, організаційних, інформаційних, цифрових, соціально-сервісних і контрольних засобів, що забезпечують реальну можливість особи підтвердити факт переміщення, отримати необхідну підтримку, скористатися публічними послугами, інтегруватися за новим місцем проживання та захистити свої права від неправомірного рішення, дії чи бездіяльності органу публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Fedorova A., Hamuľák O. Social Rights of Internally Displaced Persons in Ukraine: New Challenges in the Context of Russian Full Scale Military Aggression. *International and Comparative Law Review*. 2023. Vol. 23, No. 2. P. 170–188. DOI: https://doi.org/10.2478/iclr-2023-0019.
2. Бльок 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. Видача довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Гід з державних послуг. URL: https://guide.diia.gov.ua/view/vydacha-dovidky-pro-vziattia-na-oblik-vnutrishno-peremishchenoi-osoby-e0d66712-cab9-43a2-8f11-2daa4b395bc6 (дата звернення: 15.04.2026).
4. Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 року № 495. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-п#Text (дата звернення: 15.04.2026).
5. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 року № 332. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-п#Text (дата звернення: 15.04.2026).
6. Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 1 вересня 2023 року № 930. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/930-2023-п#Text (дата звернення: 15.04.2026).
7. Єдина інформаційна система соціальної сфери. Офіційний вебсайт Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України. URL: https://www.msp.gov.ua/e-servisy/yeisss (дата звернення: 15.04.2026).

8. Козакевич О.М., Ткачук Б.П. Доступ до правосуддя внутрішньо переміщених осіб: проблеми захисту та реалізації. *Правова держава*. 2025. № 57. С. 39–49. DOI: https://doi.org/10.18524/2411-2054.2025.57.325386.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 15.04.2026).
10. Кулініч О.О. Гарантування прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні в умовах воєнного стану: загальна характеристика. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 2. С. 59–63. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.10.
11. Лісов Д.А. Внутрішньо переміщена особа як суб'єкт соціального захисту в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2025. № 2 (50). С. 158–168. DOI: https://doi.org/10.33216/2218-5461/2025-50-2-158-168.
12. Менджул М.В. Окремі аспекти гарантування здійснення прав дітей-внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 106–109. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.17.
13. Наливайко Л.Р., Коршун А.А. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб: теорія та практика: монографія. Київ: Хай-Тек Прес, 2023. 192 с.
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text (дата звернення: 15.04.2026).
15. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 15.04.2026).
16. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text (дата звернення: 15.04.2026).
17. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text (дата звернення: 15.04.2026).
18. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text (дата звернення: 15.04.2026).
19. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-п#Text (дата звернення: 15.04.2026).
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text (дата звернення: 15.04.2026).
21. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text (дата звернення: 15.04.2026).
22. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text (дата звернення: 15.04.2026).

Дата першого надходження рукопису до видання: 15.04.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 22.05.2026
Дата публікації: 31.05.2026

© Горінов П.В., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0