

УДК 347.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.31>

## ДЕРЖАВНА ОХОРОНА СІМЕЙНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

**Менджул М.В.,**

*докторка юридичних наук, професорка,  
професорка кафедри цивільного права та процесу  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,  
[mendzhul.marija@uzhnu.edu.ua](mailto:mendzhul.marija@uzhnu.edu.ua),  
<https://orcid.org/0000-0002-3893-4402>*

### **Менджул М.В. Державна охорона сімейних прав внутрішньо переміщених осіб.**

Тривала війна в Україні та повномасштабне вторгнення зумовило збільшення кількості як біженців із України, так і внутрішньо переміщених осіб у середині держави, актуалізувало проблематику щодо захисту їх прав. Саме тому у вказаній статті здійснено аналіз механізму державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб. З'ясовано яким чином функціонує механізм державної охорони сім'ї під час війни. Обґрунтовано, що основою механізму державної охорони сімейних прав є принцип державної охорони сім'ї. Досліджено положення міжнародних актів, Конституції України, Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також норми сімейного законодавства.

Проаналізовано відмінності між поняттями «охорона» та «захист». Підкреслено, що механізм державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб включає правові норми, які передбачають різні інструменти забезпечення та захисту прав, а також позитивні зобов'язання держави. З'ясовано підхід Конституційного Суду України, сформований під час війни щодо розуміння соціального захисту та охорони сім'ї, дитинства та материнства (батьківства).

Зауважено, що в умовах війни зростає кількість сиріт, дітей, залишеними батьками, тому важливе значення має система правових гарантій по влаштуванні таких дітей у такі форми, які найбільш наближені до сімейних.

Доведено, що механізм державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб ґрунтується на загальному принципі державної охорони сім'ї та включає правові, інституційні, процедурні, фінансові та інформаційні інструменти. Обґрунтовано, що проєкт Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року містить обмежений підхід щодо гарантування сімейних прав ВПО. Насамперед засади необхідно доповнити принципом найкращих інтересів дитини, а перелік заходів має гарантувати право кожному члену сім'ї, який є ВПО, на інформацію про зниклих безвісти родичів.

**Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, біженці, право, гідність, сім'я, охорона сімейних прав.

### **Mendzhul M.V. State protection of family rights of internally displaced persons.**

The protracted war in Ukraine and the full-scale invasion led to an increase in the number of refugees from Ukraine and internally displaced persons in the middle of the country, actualizing the issue of protecting their rights. That is why this article analyzes the mechanism of state protection of family rights of internally displaced persons. It is clarified how the mechanism of state protection of the family functions during the war. It is substantiated that the basis of the mechanism of state protection of family rights is the principle of state protection of the family. The provisions of international acts, the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons», as well as norms of family legislation, were studied.

The differences between the concepts of «protection» and «protection» are analyzed. It is emphasized that the mechanism of state protection of the family rights of internally displaced persons includes legal norms that provide for various tools for ensuring and protecting rights, as well as positive obligations of the state. The approach of the Constitutional Court of Ukraine, formed during the war, regarding the understanding of social protection and protection of the family, childhood and motherhood (parenthood) is clarified.

It was noted that the number of orphans and children abandoned by their parents increased during the war, therefore the system of legal guarantees for the placement of such children in such forms, which are closest to family ones, is of great importance.

It is proved that the mechanism of state protection of family rights of internally displaced persons is based on the general principle of state protection of the family and includes legal, institutional, procedural, financial and informational tools. It is substantiated that the project of the State Policy Strategy on Internal Displacement for the period until 2025 contains a limited approach to guaranteeing the family rights of IDPs. First of all, the principles must be supplemented with the principle of the best interests of the child, and the list of measures must guarantee the right of every family member who is an IDP to information about missing relatives.

**Key words:** internally displaced persons, refugees, law, dignity, family, protection of family rights.

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення 24 лютого зумовило збільшення кількості як біженців із України (за офіційними даними міжнародних організацій лише в ЄС тимчасовий захист отримало 4,7 млн. українців), так і внутрішньо переміщених осіб у середині країни (офіційно на обліку понад 4,8 млн. ВПО, а за даними міжнародних організацій понад 7 млн.). Безумовно це найбільше вимушене переселення на теренах Європи після другої світової війни. За таких умов питання захисту та охорони прав ВПО набуває особливої актуальності, у тому числі і сімейних прав. Мільйони українських біженців, які через російську агресію проти України виїхали до Європи, стали одночасно і проблемою, і перевагою. З одного боку, найбільша з часів Другої світової хвиля біженців у Європі стала додатковим тиском на фінансову систему ЄС, вже обтяжену наслідками пандемії ковіду та зростанням вартості життя. Якщо ж до цього додати той факт, що більшість українських біженців є жінки і діти, то зрозумілим та цілком очікуваним є ще й посилення навантаження на системи освіти та охорони здоров'я європейських країн.

**Стан опрацювання.** Сімейні права були предметом дослідження багатьох українських вчених (В.І. Борисової, Т.В. Боднар, В.А. Ватраса, І.В. Жилінкової, Л.В. Красицької, В.О. Кожевникової, О.В. Розгон, З.В. Ромовської, О.І. Сафончик, І.В. В.І. Труби, С.І. Шимон, О.А. Явор та ін.), проте питання пов'язані із аналізом державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб не висвітлені достатньо.

**Метою статті** є системний аналіз механізму державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб.

**Вклад основного матеріалу.** Сім'я є ключовою цінністю для кожної людини, невід'ємно пов'язана із її індивідуальним сприйняттям та гідністю. За таких умов постає питання, яким чином функціонує механізм державної охорони сім'ї під час війни.

Встановлення Конституцією України основ правового статусу біженців поклато початок й процесу складання нового типу правової культури нашої держави та її громадян. Разом з тим, саме принципи правового статусу особи біженця, формуючись за межами самого інституту конституційного статусу біженців, привносять в нього той зміст, який і викликає необхідність проведення справді історичних змін в нашому суспільстві. Тому, цілком закономірне зростання наукового інтересу конституціоналістів до питань джерел, природи і правової цінності основних принципів конституційного статусу біженців

Слід відзначити, що позиції загальної теорії права, дослідження правового статусу людини і громадянина є тісно пов'язаним з проблемою визначення предмета права щодо правового статусу людини і громадянина. У цьому сенсі в науці права існують принаймні два способи відповіді на порушене питання. Один з них предметом конституційного права трактує виключно основні принципи правового статусу людини, а інший до предмета науки права долучає ще й проблеми захисту та забезпечення правового статусу людини і громадянина. З іншого боку, висвітлення проблем правового статусу людини і громадянина має суто методологічну актуальність.

Насамперед основою механізму державної охорони сімейних прав є принцип державної охорони сім'ї і вже у попередніх публікаціях ми обґрунтували, що це один із ключових принципів, який має комплексний характер, а також втілюється практично під час реалізації відповідної державної політики [1, с. 60].

Щодо внутрішньо переміщених осіб, то згідно ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» три перші норми, гарантують саме сімейні права, а саме на: єдність родини; те, що публічний орган (як державний, так і системи місцевого самоврядування), а також усі суб'єкти

приватного права будуть сприяти у пошуку та возз'єднанні членів сімей, якщо зв'язок був втрачений через внутрішнє переміщення; отримання інформації про долю, а також місцезнаходження члена сім'ї чи близького родича, який зник.

Отож, у кожного ВПО є право на сім'ю. Загалом можна зустріти не тільки юридичний, але і соціологічний та інші погляди на цей важливий правовий інститут. На думку, Л.М. Зілковської сформувавши уніфікований підхід і закріпити його законодавчо неможливо, оскільки сім'я є багатограним та складним явищем, що не можна вичерпати лише правовими ознаками [2, с. 62]. Не повним є і підхід І.С. Тімуш, що пропонує сім'ю розглядати як певний юридичний зв'язок, що виникає між фізичними особами [3, с. 111]. Незавершеність вказаного підходу обумовлена тим, що відсутні сутнісні правові ознаки, у тому числі спільні сімейні права та обов'язками.

Окрім того, для розуміння сутності механізму державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб нам потрібно розрізнити такі терміни як «охорона» та «захист». Коли вчені говорять про пільги та соціальні гарантії застосовують саме термін «захист» [4; 5]. О.О. Пунда обґрунтовує, що «охорона» поняття ширше по змісту, аніж «захист», оскільки включає і систему правових норм, а також їх встановлення [6, с. 49]. Отож, терміни «охорона» та «захист» не можна ототожнювати, і з наукових підходів зрозуміло, що поняття «охорона» ширше, включає як інструменти захисту, так і забезпечення належного здійснення права.

Ставлячи завданням дослідження принципу рівності прав жінки і чоловіка, а також його науково-теоретичного та практичного змісту, не можна обмежуватись лише аналізом фактичних прав наведених категорій осіб та інших елементів їх правового статусу, які закріплено на законодавчому рівні тієї або іншої держави. Дійсно, адекватне розуміння того, що в реальності являє собою конституційно-правовий статус людини, передбачає докладне висвітлення тих основ, завдяки яким формується система прав людини і громадянина і через які забезпечується фактична реалізація цих прав. Зазначені основоположні начала визначаються поняттям «принципи правового статусу людини». Їхні роль і значення у процесі формування та розвитку відносин між державою та індивідом пояснюються тим, що саме на рівні принципів правового статусу людини визначається, чи забезпечується у державі рівність прав і свобод людини і громадянина, чи бере держава на себе обов'язок дотримуватися визначених у Конституції прав людини та захищати їх, чи визнаються ці права державою у повному обсязі, чи існують обмеження реалізації прав людини і громадянина, і якщо так, то які і т.д.

Механізм державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб включає правові норми, які передбачають різні інструменти забезпечення та захисту прав. Важливо підкреслити, що вказані норми можуть містити позитивні зобов'язання держави, які в умовах війни набувають особливої актуальності.

При цьому система інструментів механізму державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб, включає і ті, що випливають із положень міжнародних актів, наприклад ст. 23 та ст. 24 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 10 та ст. 17 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Зокрема, Україна в умовах війни зобов'язана щодо ВПО та інших людей: надати допомогу по вихованню дітей та утворенні сім'ї; гарантувати належними заходами рівність кожного із подружжя, захист дітей при розірванні шлюбу; захист дітей, підлітків на принципі недискримінації по будь-якій ознаці; категоричної заборони використовувати працю дітей та підлітків, якщо галузі шкідливі для їх здоров'я та моральності, передбачити за порушення таких заборон відповідальність; встановити мінімальний вік, з якого діти можуть бути працевлаштовані; на рівні закону передбачити норми, які б гарантували захист особі від свавільних і незаконних втручань у сімейне життя; вживати таких заходів по охороні матерів, які б протягом розумних строків до і після пологів, були б гарантією, у томі числі і через забезпечення оплачуваних відпусток та соціальних допомог.

Окрім того, механізм державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб ґрунтується на конституційно закріпленому принципі охорони сім'ї (ч. 3 ст. 52 Конституції України), який у рівній мірі передбачає захист сімейних прав дітей, матерів та батьків. В СК України принцип державної охорони сім'ї закріплено у статті 5, а також він є «наскрізною ниткою» багатьох норм сімейного законодавства, особливо при забезпеченні пріоритету сімейного виховання дітей, а також захисту прав дітей без батьківського піклування.

Необхідно загадати і про Рішення Конституційного Суду України № 9-р/2018, яке було винесено до повномасштабного вторгнення, проте вже протягом дев'ятилітньої війни з агресором. Важливою є саме обґрунтовальна частина, де вказано, що для належного функціонування системи соціального

захисту необхідною є охорона сім'ї, дитинства та материнства (батьківства). Окрім того, підкреслено, що парламент при плануванні соціальної політики є самостійним у визначенні засад регулювання як праці, так і сім'ї, охорони дитинства, материнства (батьківства), тому можливе збільшення (зменшення) соціальних виплат (допомог), але при цьому мають бути гарантовані принципи пропорційності та соціальної справедливості, поваги до гідності людини [7].

З позиції ст. 52 Конституції України охорона дитинства зумовила заборону домашнього насильства, експлуатацію дітей, а держава має обов'язок передбачити відповідну відповідальність і гарантувати дієвість притягнення до неї винних осіб.

Частиною 3 ст. 52 Конституції України саме на державу покладено обов'язок утримувати та виховувати дітей-сиріт та дітей без батьківського піклування. Безперечно, в умовах війни зросла кількість сиріт, дітей, залишеними батьками, тому важливе значення має система правових гарантій по влаштуванні таких дітей у такі форми, які найбільш наближені до сімейних, наприклад прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу.

На разі відбувається обговорення проєкту «Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року», яка розміщена на сайті Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та планується бути незабаром прийнятою [8]. У вказаній Стратегії двічі згадуються про право на сім'ю внутрішньо переміщених осіб. Насамперед при визначенні стратегічних цілей вказано про те, що широкомасштабність збройної агресії суттєво вплинула на процес внутрішнього переміщення людей, що призвело до значного зростання ВПО, а також зумовило зміну механізму реагування з боку держави на процес евакуації, адаптації та інтеграції людей, їх повернення і возз'єднання із сім'єю. Через вказане необхідно не тільки внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», але і інших нормативно-правових актів. Крім того, серед принципів нової Стратегії також недопущення дискримінації, насильства, у тому числі гендерно зумовленого, а також возз'єднання сімей. Водночас вказана Стратегія містить обмежений підхід на необхідність гарантування сімейних прав ВПО. Насамперед засади необхідно доповнити і принципом найкращих інтересів дитини, а перелік заходів повинен гарантувати право кожному члену сім'ї, який є ВПО на інформацію про зниклих безвісти родичів, а також зобов'язання держави по формуванню чіткого порядку дій по поверненню викрадених, незаконно вивезених дітей та інших громадян України.

**Висновки.** Отож, механізм державної охорони сімейних прав внутрішньо переміщених осіб ґрунтується на загальному принципі державної охорони сім'ї та включає правові, інституційні, процедурні, фінансові та інформаційні інструменти. Водночас доречним було б і сприяння у пошуку інформації про зниклих родичів, а також возз'єднанні із сім'єю через інформаційно-комунікаційні технології, у тому числі через розробку спеціального мобільного додатку, який би гарантував захист персональних даних та став ефективним інструментом гарантування сімейних прав ВПО.

#### Список використаних джерел:

1. Менджул М.В. Сутнісний аналіз принципу державної охорони сім'ї. *Правова держава*. 2019. № 36. С. 59–66.
2. Зілковська Л.М. Поняття сім'ї і закономірності розвитку сімейного законодавства про державну охорону сім'ї. 2012. С. 59–62. URL: <http://onucivil.com.ua/wp-content/uploads/2016/02/%D0%97%D0%B8%D0%BB%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F-4-1.pdf>.
3. Тімуш І.С. Визначення сім'ї у юридичній науці. *Юридичний вісник*. 2018. № 2 (47). С. 109–115. 111.
4. Бориченко К.В. Соціальний захист сімей з дітьми за законодавством України : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 302 с.
5. Бурлака О.С. Види соціального захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 2(8). С. 51–54.
6. Пунда О.О. Адміністративно-правове регулювання забезпечення здійснення особистих немайнових прав: дисер... д-ра ю.н. Спец. 12.00.07. Ірпінь, 2018. 472 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов

для економічного зростання в Україні» № 9-р/2018 від 7 листопада 2018 р. URL: [http://www.ssu.gov.ua/sites/default/files/docs/9\\_p\\_2018.pdf](http://www.ssu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2018.pdf).

8. Мінінтеграції повідомляє про проведення електронних консультацій. URL: <https://www.minre.gov.ua/page/minreintegraciyi-povidomlyaye-pro-provedennya-elektronnyh-konsultaciy-6>.