

Алімова Ірина Євгенівна,
аспірантка кафедри європейської інтеграції та права,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів
ORCID 0000-0003-3785-4774

УДК 364-7:340-054.73

doi: 10.34213/tp.20.01.16

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Розглянуто концептуальні підходи у сфері правового регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано основні чинні нормативно-правові акти, що регламентують соціальний захист громадян України. Розглянуто особливості та потреби соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та необхідність спеціальних підходів до правового регулювання цієї категорії громадян. Обґрунтовано потребу розроблення та упровадження положень державної міграційної політики, яка б визначала правовий статус внутрішньо переміщених осіб та специфіку соціального захисту їх. Акцентовано увагу на необхідності особливого психологічно-емоційного супроводу дітей внутрішньо переміщених осіб у контексті їхнього соціального захисту.

Ключові слова: соціальний захист; внутрішньо переміщені особи; правове регулювання; окуповані території; державна міграційна політика.

Постановка проблеми. Воєнні дії на окупованих Російською Федерацією (РФ) територіях, а також анексія Криму стали причиною появи в Україні значної кількості внутрішньо переміщених осіб. Ця проблема набуває щораз більшої ваги в українському суспільстві, оскільки ці особи потребують особливого соціального захисту та гарантії своїх конституційних прав. Оскільки врегулювання конфлікту між Україною та РФ не вдається досягти протягом уже достатньо тривалого часу, то чисельність осіб, які прагнуть покинути окуповані території, щораз зростає, поглиблюючи при цьому проблему соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в українській державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням соціального захисту внутрішньо переміщених осіб присвячено праці таких дослідників, як Н. Авдєєва, І. Аракелова, І. Басова, І. Булик, С. Булеца, В. Вашкович, О. Волох, І. Головей, Т. Доронюк, А. Казакова, Н. Камінська, А. Крупій, Т. Кульчицький, М. Менджул, О. Перепелюкова, О. Росул, А. Солодько та ін. Проблематика соціального захисту та публічного управління в цій сфері порушується в публікаціях В. Авер'янова, К. Бельського, М. Бойка, В. Бульби, Н. Болотіної, Дж. Б'юкенена, А. Вокера, Т. Ганслі, Н. Зезеки, В. Колпакова, І. Сироти, Б. Сташківа, М. Філдстейна, І. Ярошенка та багатьох ін. Проте на сьогодні питання внутрішньо переміщених осіб та соціального захисту їх залишається гостро актуальним, що зумовлює потребу глибоких наукових досліджень у цьому напрямі.

Метою цієї статті є аналіз чинної нормативно-правової бази у сфері соціального захисту населення та обґрунтування напрямів покращання правового забезпечення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. У Конституції України визначено курс нашої країни на побудову соціальної правової держави [1]. Відповідно до цього в суспільстві сформовано сучасну національну систему соціального захисту, яка водночас покликана гарантувати реалізацію одного з найважливіших конституційних прав громадян – права на соціальне забезпечення та захист.

Правове регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні на сьогодні здійснюється на основі чинної нормативно-правової бази, яка регламентує особливості публічного управління в зазначеній сфері. Зокрема, до основних законодавчих актів слід віднести такі закони:

- “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28.02.1991 р. [2];
- “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” від 21.03.1991 р. [3];
- “Про пенсійне забезпечення” від 05.11.1991 р. [4];
- “Про охорону праці” від 14.10.1992 р. [5];
- “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22.10.1993 р. [6];
- “Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування” від 26.06.1997 р. [7];
- “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. [8];
- “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 09.07.2003 р. [9];
- “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” від 13.01.2005 р. [10];
- “Про реабілітацію інвалідів в Україні” від 06.10.2005 р. [11];
- “Про зайнятість населення” від 05.07.2012 р. [12].

Ці та інші нормативно-правові акти врегульовують відносини, які поширюються на всі сфери життя українського суспільства, проте в умовах внутрішнього переселення осіб норми зазначених законів особливо актуальні для зазначеної категорії населення.

Що ж стосується тих, хто постраждав унаслідок незаконної анексії Криму та окупації східних регіонів України, то їхній статус та особливості переміщення і проживання їх регламентуються спеціальними законодавчими актами. Зокрема, ідеться про Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII, який “встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб” [13].

Також варто згадати Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” від 15.04.2014 р. № 1207-VII [14], відповідно до якого здійснюються виплати пенсій жителям тимчасово окупованих територій. Зокрема, на основі ст. 7 Закону (чч. 1 та 2), громадяни Української держави, які проживають на тимчасово окупованих територіях, мають право на пенсійне забезпечення, зайнятість, загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричи-

нили втрату працездатності, на випадок безробіття у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на надання соціальних послуг відповідно до норм українського законодавства. Ті громадяни України, які проживають на тимчасово окупованих територіях і не отримують соціальних виплат, зокрема пенсій, від Росії, мають право на виплату пенсій у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Проте, незважаючи на достатню кількість нормативно-правових актів, покликаних врегулювати питання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні, на сьогоднішній день варто констатувати, що їхні конституційні права та гарантії дотримання прав і свобод забезпечуються не повною мірою. Така ситуація значним чином зумовлена недосконалістю чинної законодавчої бази.

Наприклад, у січні 2016 р. до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" було внесено зміни, відповідно до яких передбачалося спрощення процедури обліку внутрішньо переміщених осіб на території України. Однак аналіз норм оновленого Закону та оцінка стану виконання їх засвідчують про значну кількість проблем, пов'язаних із його правозастосуванням:

- процедури нарахування соціальних виплат є складними та незрозумілими, у зв'язку з чим багатьом особам відмовлено в нарахуванні соціальних виплат або припинено їх повністю. До того ж має місце значна кількість перевірок, часто необґрунтованих. Через це громадяни, які проживали на тимчасово окупованих територіях, змушені звертатися по юридичну допомогу до громадських організацій із приводу відновлення документів, що посвідчують особу, та правовстановлюючих документів на майно;

- існує низка проблем, пов'язаних із придбанням чи винайманням житла, а також із пошуком роботи для внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, йдеться про невідповідність пропонованих вакансій до професії та освіти переселенців, а також низька оплата їхньої праці. Роботодавці неохоче співпрацюють із цією категорією громадян, що розцінюється ними як дискримінацію та порушення їхніх законних прав;

- щодо житла, то майже 90 % внутрішньо переміщених осіб оселились у приватному секторі, який змушені утримувати за свій власний рахунок, оскільки державна допомога не покриває витрати на утримання житла. Це є пряме порушення Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" (абз. 8 п. 1 ст. 9), де зазначено про забезпечення переселенців безоплатним тимчасовим житлом за умов сплати за комунальні послуги;

- у випадку припинення трудових відносин внутрішньо переміщених осіб із роботодавцем не всі громадяни можуть засвідчити відповідну заяву про розірвання трудових відносин через брак власних коштів на оплату послуг нотаріуса;

- щодо банку, у якому можна отримувати пенсії та інші соціальні виплати, то Кабінет Міністрів України обмежує внутрішньо переселених осіб у виборі, нав'язуючи їм можливість отримувати ці виплати виключно у ПАТ "Державний ощадний банк України";

- відсутня чітка процедура взяття на облік дітей переселенців без супроводу дорослих.

Також варто акцентувати увагу на тому, що проблема внутрішньо переміщених осіб в Україні з кожним роком стає дедалі глибшою та гострішою. З огляду на це на державному рівні необхідно прийняти комплексну Стратегію державної міграційної політики. Слід зазначити, що проект цієї Стратегії на період до 2025 р. подано на сайті Міністерства соціальної політики України, проте в ньому є чимало прогалин та питань, які потребують додаткового врегулювання.

У першу чергу слід зазначити, що вимушена міграція населення з окупованих та анексованих територій набула загальнодержавного поширення, тому ця проблема потребує врегулювання на основі розроблення відповідної державної політики. Проте сьогодні це не дістало свого відображення у проекті Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. У ній лише зазначено, що “суттєво впливає на міграційну ситуацію в Україні така категорія громадян, як внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованих територій та районів проведення АТО” [15].

Це трактування є надто загальним та розмитим, тому для визначення чіткого статусу внутрішньо переміщених осіб та їхнього місця в державній міграційній політиці в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. варто відобразити такі моменти:

- розроблення й упровадження справедливих процедур щодо розгляду заяв на отримання відповідного статусу внутрішньо переміщеними особами;
- вжиття заходів щодо покращання умов проживання переселенців;
- інтеграція на території проживання шляхом сприяння у працевлаштуванні;
- сприяння толерантному сприйняттю внутрішньо переміщених осіб населенням територій-реципієнтів.

Визначення чітких позицій державної міграційної політики щодо переселенців дасть можливість підвищення рівня соціального забезпечення цієї категорії населення та зменшить імовірність міграції українських громадян в інші країни. Цю політику необхідно узгодити із загальними пріоритетами розвитку національного господарства. Це потрібно зробити за такими напрямками:

- об’єктивне оцінювання трудового потенціалу внутрішньо переміщених осіб на основі його якісних та кількісних характеристики з метою визначення його ролі у процесі соціально-економічного розвитку України;
- сприяння адаптації та інтеграції переселенців до умов проживання на нових територіях, для того щоб максимально залучати їх до процесів регіонального розвитку;
- уніфікація нормативно-правової бази відповідно до потреб внутрішніх мігрантів щодо проживання на територіях-реципієнтах, а також приведення її у відповідність до міжнародних норм та стандартів;
- визначення в законах про державний бюджет на відповідний рік обсягу фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення потреб соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

Окремо слід наголосити на важливості вирішення проблеми соціального захисту дітей внутрішньо переміщених осіб. Адже відомо, що ця категорія громадян України є найбільш вразливою і потребує особливого соціального захисту. З метою реалізації завдання захисту дітей переселенців Міністерству

соціальної політики України необхідно розробити та затвердити Концепцію соціального захисту дітей, вимушено переселених із тимчасово окупованих чи анексованих територій України. Цю Концепцію повинно бути спрямовано на те, щоб за рахунок формування ефективної системи допомоги дітям забезпечити надання їм якісних соціальних послуг. До основних напрямів Концепції слід віднести:

- розроблення ефективних механізмів психологічно-емоційної адаптації дітей до нових умов життя, інтеграції в нове суспільство та подолання наслідків пережитого минулого, що сприятиме соціалізації цієї категорії громадян;

- формування нових або створення на базі чинних структур соціального захисту, покликаних допомагати сім'ям із дітьми соціалізуватися на нових територіях проживання;

- підготовка спеціалістів із допомоги сім'ям переселенців та їхнім дітям пережити складні умови життя та психологічний стрес, пов'язаний із вимушеним переселенням та воєнними діями на батьківщині. Зокрема, ідеться про працівників соціальних служб, психологів, соціальних педагогів та педагогічних працівників загальноосвітніх закладів, які повинні проходити підвищення кваліфікації та спеціальні практикуми, спрямовані на всебічну роботу з дітьми внутрішньо переміщених осіб та надання їм психоемоційної допомоги.

Зазначені напрями сприятимуть:

- ефективній допомозі сім'ям переселенців, у яких є неповнолітні діти;
- оптимізації роботи соціальних служб;
- зменшенню негативного впливу на дітей, викликаного вимушеним переселенням та воєнними діями;
- адаптації громадян до нових умов життя;
- моніторингу осіб, постраждалих від анексії та окупації українських територій;
- забезпеченню дотримання прав дитини за Міжнародною конвенцією ООН.

Заходи, передбачені в Концепції і спрямовані на соціальний захист внутрішньо переміщених осіб та їхніх дітей, повинні фінансуватися за рахунок державного та місцевих бюджетів. Також фінансування може йти за рахунок благодійних організацій, об'єднань громадян, підприємств, установ та окремих громадян України.

Також для дотримання спеціальних умов, що передбачають можливість оздоровлення та відпочинку дітей внутрішньо переміщених осіб Верховній Раді України потрібно прийняти відповідний законопроект № 2917 від 20.05.2015 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо організації оздоровлення та відпочинку дітей, збереження мережі дитячих оздоровчих закладів".

Таким чином, правове регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб супроводжується низкою невирішених питань, тому шляхи їхнього вирішення потребують негайної реалізації, виходячи з нагальності та глибини проблем, що існують нині в українському суспільстві.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, питання соціального захисту внутрішньо перемі-

щених осіб в Україні має значне правове підґрунтя, проте слід зазначити достатньо загальний його характер, що стосується не лише категорії внутрішніх мігрантів, але й усіх категорій українських громадян. Нормативно-правова база з цих питань потребує суттєвого розширення, доопрацювання та вдосконалення щодо чіткого визначення та пошуку шляхів вирішення проблем внутрішніх мігрантів та їхніх дітей.

Існує широкий спектр питань, які потребують нагального вирішення, зокрема регламентація правового статусу внутрішньо переміщених осіб у нормативно-правовій базі України, визначення основних напрямів державної міграційної політики в контексті соціального захисту цієї категорії громадян, розроблення шляхів адаптації та психологічної допомоги дітям внутрішніх переселенців. Відповідно до цього необхідно прийняти нові та вдосконалити чинні законодавчі акти, що дасть можливість покращити соціальний захист внутрішньо переміщених осіб.

Перспективою подальших наукових досліджень у цьому напрямі є дослідження проблем та перспектив формування ефективної моделі соціального захисту внутрішньо переміщених осіб.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Офіц. веб-сайт ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-вр>.
2. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон Верховної Ради УРСР України від 28.02.1991 р. № 796-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>.
3. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
4. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.
5. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
7. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 26.06.1997 р. № 400/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/400/97-вр>.
8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
10. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
11. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>.
12. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
13. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
14. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
15. Проект Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/project/Strategia.pdf>.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-vr>.
2. Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy: Zakon Verkhovnoi Rady URSR Ukrainy vid 28.02.1991 r. № 796-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/796-12>.
3. Pro osnovy sotsialnoi zakhyshchenosti invalidiv v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.03.1991 r. № 875-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
4. Pro pensiine zabezpechennia: Zakon Ukrainy vid 05.11.1991 r. № 1788-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.
5. Pro okhoronu pratsi: Zakon Ukrainy vid 14.10.1992 r. № 2694-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
6. Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 22.10.1993 r. № 3551-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
7. Pro zbir na oboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 26.06.1997 r. № 400/97-VR. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/400/97-vr>.
8. Pro derzhavni sotsialni standarty ta derzhavni sotsialni harantii: Zakon Ukrainy vid 05.10.2000 r. № 2017-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
9. Pro zahalnoobov'iazkove derzhavne pensiine strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 09.07.2003 r. № 1058-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
10. Pro zabezpechennia orhanizatsiino-pravovykh umov sotsialnoho zakhystu ditei-syrnt ta ditei, pozbavlenykh batkivskoho pikluvannia: Zakon Ukrainy vid 13.01.2005 r. № 2342-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
11. Pro reabilitatsiiu invalidiv v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 06.10.2005 r. № 2961-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>.
12. Pro zainiatist naselennia: Zakon Ukrainy vid 05.07.2012 r. № 5067-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
13. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 r. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
14. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhyim na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 15.04.2014 r. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
15. Proekt Stratehii derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy na period do 2025 roku. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/project/Strategia.pdf>.

Alimova I. Ye.,

Postgraduate Student of European Integration and Law Department, LRIPA NAPA, Lviv

ORCID 0000-0003-3785-4774

LEGAL REGULATION OF SOCIAL PROTECTION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS: PROBLEMS AND SOLUTIONS

The article presents conceptual approaches in the field of legal regulation of social protection of internally displaced persons.

The analysis of the main legal acts regulating social protection of the citizens of Ukraine showed that the norms of the mentioned laws are especially topical in the conditions of internal resettlement for the specified category of the population.

A law establishing guarantees of respect for the rights, freedoms and legal interests of internally displaced persons is considered, as well as a law under which pensions are paid to residents of temporarily occupied territories.

The imperfection of the existing legislative framework for ensuring the constitutional rights and guarantees of respect for the rights and freedoms of internally displaced persons has been fully revealed.

The publication deals with the peculiarities and needs of social protection of internally displaced persons and the necessity for special approaches to the legal regulation of this category of citizens.

The State Migration Policy Strategy for the period up to 2025 requires additional regulation at the state level, which will determine the legal status of internally displaced persons and the specifics of their social protection.

Attention is drawn to the necessity for the development and approval by the Ministry of Social Policy the Concept of social protection of children, who have been displaced from the temporarily occupied or annexed territories of Ukraine.

The legal regulation of social protection of internally displaced persons is accompanied by several unresolved issues, including the organization of children's health and recreation, the maintenance of a network of children's health facilities. Therefore, the ways to solve them need immediate implementation, based on the urgency and depth of the problems that currently exist in Ukrainian society.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Therefore, the issue of social protection for internally displaced persons in Ukraine has a significant legal basis, but it should be noted sufficiently general that it applies not only to the category of internal migrants but also to all categories of Ukrainian citizens. To identify and find ways to address the problems of internal migrants and their children, the regulatory framework on this issue requires significant expansion, refinement and improvement.

There are a wide range of issues that need urgent solution, in particular, the regulation of the legal status of internally displaced persons in the legal framework of Ukraine, the definition of the main directions of state migration policy in the context of social protection of this category of citizens, the development of ways of adaptation and psychological assistance to children of IDPs. Accordingly, new legislation and existing legislations need to be adopted and improved, which will improve the social protection of internally displaced persons.

The prospect of further research in this area is to study the problems and prospects of forming an effective model of social protection for internally displaced persons.

Keywords: social protection, internally displaced persons, legal regulation, occupied territories, state migration policy.

Надійшла до редакції 20.02.2020 р.