

УДК 349.3:364.044.26-054.73

Бориченко Катерина Валеріївна,

асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ СІМЕЙ З ДІТЬМИ

Постановка проблеми. Сучасна соціально-економічна та політична ситуація в Україні впливає як на галузь права соціального забезпечення в цілому, так і на окремі його інститути. Ст. 3 Конституції України визнано людину найвищою соціальною цінністю, при цьому держава встановлює за собою обов'язок утвердження й забезпечення її прав і свобод, створення відповідних умов для реалізації людини як особистості.

Особливого значення в Україні набуває реалізація цього положення сьогодні, коли територія Автономної Республіки Крим (далі АР Крим) визнана міжнародним співтовариством тимчасово окупованою, а в межах Донецької та Луганської областей триває антитерористична операція (далі – АТО). Внаслідок тимчасової окупації частини території України, з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини, значний відсоток осіб, які проживали на цих територіях, змушені були покинути місце свого постійного проживання та переселитися у безпечні частини України. У зв'язку з цим перед державою виникла необхідність забезпечення таким особам можливості реалізації їх прав і свобод, а також належних умов соціальної реабілітації.

В особливо скрутному становищі опинилися внутрішньо переміщені сім'ї з дітьми, які у зв'язку з наявністю у їх складі малолітніх осіб, частіше за все позбавлені можливості працевлаштування у місці переселення, потребують підвищеного соціального захисту, психологічної допомоги та інших форм підтримки.

Стан дослідження теми. Проблеми соціального захисту населення, у тому числі сімей з дітьми, були досліджені у численних працях таких науковців, як В.В. Андріїв, Н.Б. Болотіна, В.Я. Бурак, Т.С. Гусева, М.Л. Захаров, Ю.Б. Корсаненкова, Л.В. Кулачок, О.Є. Мачульська, П.Д. Пилипенко, О.М. Потопахіна, С.М. Прилипка, С.М. Синчук, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, В.С. Тарасенко, Е.Г. Тучкова та ін. Останнім часом багато публікацій на-

уковців, зокрема, О.С. Кайтанського, І.Г. Козинець, А.О. Медвідь, Л.В. Шестак, були присвячені питанню соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Однак у даних наукових працях аналізуються лише аспекти соціального захисту окремих категорій внутрішньо переміщених осіб. Особливості ж соціального захисту внутрішньо переміщених сімей з дітьми до цього часу досліджені не були.

У зв'язку з цим метою даної статті є дослідження теоретичних та практичних проблем правового регулювання здійснення соціального захисту внутрішньо переміщених сімей з дітьми та внесення пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Основи нормативно-правового регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, у тому числі сімей з дітьми, були закладені у ст. 20 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р., якою передбачене право осіб, які постраждали від терористичного акту, на соціальну, психологічну, медичну, професійну реабілітацію, а також на правову допомогу і житло, сприяння у працевлаштуванні, що здійснюються за рахунок державного бюджету.

Не дивлячись на те, що з моменту окупації частини території України підрозділами збройних сил іншої держави з порушенням процедури, визначеної Конституцією та законами України, а також міжнародними актами, та з моменту початку АТО пройшло досить багато часу, спеціальне законодавство у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб було сформовано досить недавно. Так, 15 квітня 2014 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» і лише 20 жовтня 2014 р. – Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Незважаючи на те, що правовий статус внутрішньо переміщених осіб врегульовано двома спеціальними нормативно-правовими актами, все ж питання забезпечення реалізації їх прав і свобод

ще рано вважати вирішеним у зв'язку з численними недоліками законодавства у цій сфері.

По-перше, сфера застосування Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» поширюється лише на осіб, які проживали в АР Крим, а по-друге, Закон не містить жодного механізму забезпечення реалізації особами, права яких обмежені у зв'язку з тимчасовою окупацією території, на якій вони проживали, своїх прав та законних інтересів, а лише повторює положення Конституції України.

У зв'язку з цим і виникла необхідність розробки та прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Проблема регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб для світового співтовариства виникла в ХХ ст. у зв'язку з громадянськими війнами на території країн Африки та Південного Сходу. Питання внутрішньо переміщених осіб стали частиною міжнародного гуманітарного права та потребують правового урегулювання у країнах, де випадки їх виникнення набувають масовості, стають обов'язковими для вирішення владою цих країн.

За даними прес-служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій, станом на кінець травня 2015 року в Україні загальна кількість осіб, які були переселені з АР Крим та міста Севастополь, районів проведення АТО до інших регіонів, складала 1,3 млн. осіб, у тому числі 154 635 дітей [1]. Таким чином, потреба внесення змін до чинного законодавства щодо додаткового правового регулювання правовідносин, що виникли у зв'язку з внутрішнім переміщенням осіб не викликає сумнівів.

Не дивлячись на це, положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не позбавлені недоліків, що впливає на ступінь соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб, у тому числі і сімей з дітьми.

Так, відповідно до частини першої ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Однак, на нашу думку, при формулюванні даного визначення законодавець не врахував положення ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р., відповідно до якого іноземці та особи

без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, як і громадяни України, а, отже, також повинні мати право на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи. Аналогічної позиції дотримується А.О. Медвідь [2, с. 66].

На підтвердження даного положення, постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 затверджений Порядок надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, відповідно до п. 2 якого право на отримання відповідної допомоги мають на рівні з громадянами України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, і переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО.

Аналогічне положення міститься у п. 1 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509, відповідно до якого за одержанням відповідної довідки, мають право звернутися громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України.

Таким чином, на нашу думку, при формулюванні дефініції «внутрішньо переміщена особа» варто взагалі абстрагуватися від правового зв'язку цієї особи з Україною, більш доцільним видається використання слів «людина» або «особа».

Сьогодні першочергового вирішення потребують питання, пов'язані з розміщенням внутрішньо переміщених осіб, забезпечення їх житлом, додатним для проживання, відновленням документів, наданням медичної допомоги, працевлаштуванням, забезпеченням освіти дітей, отриманням пенсій та соціальної допомоги.

Так, відповідно до п. 8 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595, підставою для виплати пенсій, соціальних допомог особам, які переміщені на контрольовану владою територію, є звернення цих осіб до органів (установ), які здійснюють такі виплати, а також довідка про взяття особи на облік як внутрішньо переміщеної, порядок видачі якої передбачений постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» підставою для взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є наявність реєстрації місця її проживання на території, де виникли обставини, зазначені в ст. 1 даного Закону, що викликає заперечення, оскільки можлива ситуація, за якої особа була зареєстрована за іншою адресою, але фактично проживала, в даному випадку, у зоні проведення АТО.

У той же час, відповідно до п. 7 ст. 4 вищезгаданого Закону до заяви про взяття внутрішньо переміщеної особи на облік, можуть додаватися, у разі наявності, інші документи, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення (трудова книжка із записами про здійснення трудової діяльності, документ, що підтверджує право власності на нерухоме майно).

Таким чином, на практиці взяття на облік особи, як внутрішньо переміщеної, можливе не лише на підставі реєстрації місця її проживання, у даному випадку, на території проведення АТО, а й за наявності доказів постійного проживання на відповідній території без реєстрації.

Як зазначалося раніше, у зв'язку з проведенням АТО та тимчасовою окупацією частини території нашої держави, що проявляється у можливості стати жертвою бойових дій, проявів насильства, порушень прав та свобод людини, внутрішньо переміщені особи мають право на соціальний захист, що проявляється у його здійсненні на більш високому рівні, шляхом надання даній категорії населення додаткових послуг, пільг та інших видів соціального захисту, у зв'язку з тим, що вони зазнали особливих соціальних ризиків.

Таким чином, внутрішньо переміщені сім'ї з дітьми мають право на додатковий соціальний захист, спрямований на подолання саме несприятливих наслідків життєвих обставин таких сімей, які склалися у зв'язку з вимушеним переселенням із зони проведення АТО або тимчасово окупованої території.

Додатковий соціальний захист передбачений законодавством України для окремих категорій населення, які в силу різних обставин обмежені в можливості брати участь у соціальному житті нарівні з іншими членами суспільства. Саме до таких категорій населення належать внутрішньо переміщені сім'ї з дітьми.

Особливістю додаткового соціального захисту є встановлення для осіб, які мають на них право, пільг та послуг переважно нематеріального характеру: у сфері працевлаштування, навчання, побутово-комунального обслуговування тощо. У той же час, законодавством також передбачена можливість здійснення грошових виплат у рам-

ках додаткового соціального захисту населення, у тому числі сімей з дітьми. У цьому разі йдеться про цільове фінансування з державного бюджету на спеціальні соціальні потреби, організаційні заходи щодо пом'якшення несприятливих наслідків окремих соціальних ризиків, підтримку певних верств населення, які перебувають у найбільш скрутних умовах, тощо. Кошти на такі програми частіше за все виділяються з державного бюджету України [3, с. 117].

Як зазначає Н.Б. Болотіна, дана організаційно-правова форма соціального захисту має саме додатковий характер, оскільки здійснюється одночасно з загальною системою соціального захисту (загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, державною соціальною допомогою та ін.) [4, с. 45].

Варто також зазначити, що зважаючи на значну кількість внутрішньо переміщених осіб, 50 % яких покинули місце свого постійного проживання разом з дітьми [5], складну політичну та соціально-економічну ситуацію в Україні, держава не здатна повною мірою забезпечити таким сім'ям належних умов для соціальної адаптації. За такої ситуації важливого значення набуває недержавна форма соціального захисту, що здійснюється шляхом благодійництва, волонтерства, гуманітарної допомоги і т.д.

Одним з видів соціального захисту внутрішньо переміщених сімей з дітьми є грошові виплати. Відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505, внутрішньо переміщені особи, які стоять на обліку в структурних підрозділах з питань соціального захисту населення місцевих органів державної влади, мають право на отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг.

Грошова допомога призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за наявності письмової згоди інших у таких розмірах: для непрацездатних осіб (пенсіонери, інваліди, діти) – 884 грн. на одну особу, для працездатних – 442 грн. Однак сума призначеної допомоги на родину не повинна перевищувати 2400 грн.

Така грошова допомога призначається на строк до шести місяців. Однак її розмір може бути зменшено на 50 % через два місяці, а через чотири – її виплата може бути взагалі припинена за умови, якщо у складі родини є працездатні члени сім'ї, які не обтяжені сімейними обов'язками (догляд за дитиною до досягнення нею 3-х років, догляд за інвалідами I групи або дітьми-інвалідами, молодшими 18 років і т.д.) та які не працевлаштувалися, в тому числі за сприянням державної служби зайнятості, або перебувають в трудових відносинах з роботодавцем на тимчасово окупованій

території України чи в районах проведення АТО, але фактично не працюють.

Крім того, у призначенні грошової допомоги родині може бути відмовлено у разі наявності у будь-якого члена родини на депозитному рахунку коштів у розмірі, що перевищує 12180 грн., у володінні житлового приміщення, розташованого у «безпечних» регіонах України, або транспортних засобів, що підлягають реєстрації та обліку в Державтоінспекції, за умови, що строк їх експлуатації не перевищує 10 років з дати випуску для транспортних засобів вітчизняного виробництва та 15 років – для інших транспортних засобів.

За сучасних умов особливого значення серед видів соціального захисту внутрішньо переміщених сімей з дітьми набуває соціальне обслуговування, що передбачає діяльність соціальних служб щодо надання безплатно або на пільгових умовах соціальних послуг сім'ям з дітьми у зв'язку з необхідністю подолання та пом'якшення несприятливих наслідків соціальних ризиків, пов'язаних з обставинами, що спричинили необхідність внутрішнього переселення.

Як зазначає Регіональне представництво Управління Верховного комісара ООН з питань біженців в Україні, тимчасова окупація частини території нашої держави, проведення АТО в окремих її регіонах, що стали причиною для внутрішнього переміщення, особливо негативно позначаються на здоров'ї та нервово-емоційному стані жінок та дітей. Так, українські жінки, які рятуються втечею від конфлікту, обтяжені важкими обов'язками догляду за малолітніми дітьми у незвичних для себе умовах, крім того вони перевантажені обсягом своїх повсякденних справ[6].

Політична ситуація також негативно впливає на дітей, які стають свідками жахливих подій, часто втрачають близьких людей, батьків, змушені змінювати звичну для себе обстановку. За такої ситуації у дітей спостерігаються негативні зміни у поведінці – підвищення рівня страху або агресії.

Подолати або пом'якшити несприятливі наслідки обставин, що склалися у внутрішньо переміщених сімей з дітьми, покликані, в першу чергу, психологічні соціальні послуги, соціально-побутові, соціально-педагогічні, інформаційні, юридичні, послуги з працевлаштування, які надаються державними та комунальними установами та фінансуються як за рахунок державних коштів, так і за рахунок місцевого бюджету.

У рамках недержавної форми соціального захисту внутрішньо переміщених сімей з дітьми суб'єктами надання соціальних послуг є громадські, благодійні, релігійні організації, а також фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг.

Соціальний захист досліджуваної категорії сімей з дітьми здійснюється також шляхом надання соціальних пільг, що реалізуються у грошовій, натуральній формі та у формі переваг.

Рятуючись від збройного конфлікту, насильства та інших проявів порушень прав людини, сім'ї досить часто покидали місце свого проживання без достатньої кількості необхідних речей або взагалі без них. У зв'язку з цим важливого значення набуває забезпечення внутрішньо переміщених осіб, у тому числі сімей з дітьми, натуральною допомогою – одягом, взуттям, речами першої необхідності, товарами догляду за дитиною та ін.

Переселення осіб, особливо сімей з дітьми, із зони проведення АТО та тимчасово окупованої території спричинило суттєві порушення стану їх здоров'я. За медичною допомогою в адміністративних областях та м. Києві із числа тимчасово переміщених осіб звернулось за весь період 86304 особи, з них 37576 – діти [7].

Таким чином, важливим видом соціального захисту внутрішньопереміщених осіб, у тому числі сімей з дітьми, є медична допомога, яка здійснюється в рамках державної системи охорони здоров'я. Однак на сьогодні держава не в змозі покрити в повному обсязі витрати на забезпечення внутрішньо переміщених осіб лікарськими засобами.

В особливо тяжкому стані опинилися переселені особи, у тому числі сім'ї з дітьми, які страждають від хвороб, що потребують дорогого та тривалого лікування (ВІЛ-інфіковані, інваліди, особи, з діагнозом цукровий діабет та ін.). Органи охорони здоров'я кошти на такі препарати отримують виходячи з чисельності хворих у певній місцевості. А враховуючи постійне збільшення внутрішньо переміщених осіб майже у кожному регіоні, обмеження фінансових можливостей держави та довготривалі адміністративні процедури, в органах охорони здоров'я виникають труднощі із забезпечення даної категорії осіб відповідним лікуванням.

Висновки. Таким чином, соціальний захист внутрішньо переміщених сімей з дітьми здійснюється в рамках додаткового соціального захисту, що полягає у наданні сім'ям з дітьми додаткових матеріального забезпечення та соціальних послуг за рахунок державного, місцевого бюджетів, інших джерел фінансування соціального захисту, у зв'язку з вимушеним або самостійним залишенням місця проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Незважаючи на здійснення додаткового соціального захисту внутрішньо переміщених осіб у

Ключевые слова: социальная защита, семья с детьми, внутренне перемещенное лицо, дополнительная социальная защита, негосударственное социальное обеспечение.

Borichenko Kateryna Valeriyvna

SOCIAL PROTECTION OF INTERNALLY DISPLACED FAMILIES WITH CHILDREN

The article investigates institutional and legal framework of social protection of internally displaced families with children. The concept of social protection of internally displaced families with children, described his views. Introduced proposals to reform the legal provision of social protection of the population.

Keywords: social security, family with children, internally displaced person, additional social security, private social security.