
Трибуна Молодого Вченого

УДК 349.3

І. С. БАСОВА,
аспірантка

**ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ**

У статті розглядається проблематика соціального захисту внутрішньо переміщених осіб як нового суб'єкта права соціального забезпечення. Законодавча база щодо цих осіб перебуває на шляху становлення. Встановлено, що відправним показником визнання нового суб'єкта права соціального забезпечення – внутрішньо переміщеної особи та визначення його правового регулювання став Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Закон містить визначення внутрішньо переміщеної особи, закріплює права та обов'язки, визначає правовий статус таких осіб, гарантії соціального захисту тощо. Встановлена класифікація внутрішньо переміщених осіб за правовою визначеністю. Розглянуті питання, які потребують вдосконалення з метою забезпечення якісної складової соціального захисту таких осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, Керівні принципи з питань переміщення осіб всередині країни, правовий статус, соціальний захист, облік внутрішньо переміщених осіб.

Басова И. С. Внутренне переселенные лица теоретические и практические проблемы

В статье рассматривается проблематика социальной защиты внутренне перемещенных лиц как нового субъекта права социального обеспечения. Законодательная база относительно данных лиц находится на пути становления. Установлено, что отправным показателем признания нового субъекта права социального обеспечения – внутренне перемещенного лица и определение его правового статуса стал Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц». Закон содержит определение внутренне перемещенного лица, закрепляет права и обязанности, определяет правовой статус таких лиц, гарантии социальной защиты и др. Установлена классификация внутренне перемещенных лиц по правовой определенности. Рассмотрены вопросы, которые требуют усовершенствования с целью обеспечения качественной составляющей социальной защиты таких лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, Руководящие принципы по вопросам перемещения лиц внутри страны, правовой статус, социальная защита, учет внутренне перемещенных лиц.

Basova I. Internally displaced persons: theoretical and practical problems

The article studies the issues of social protection of internally displaced persons as a new subject of social security law. The legal basis concerning these individuals is on the way of development. It is established that the Law of Ukraine "On the rights and freedoms of internally displaced persons" became the starting indicator of recognition of a new subject of social security law – internally displaced persons and determining legal regulation. The law contains a definition of internally displaced persons, consolidates rights and obligations, determines the legal status of such persons, guarantees of social protection and so on. Despite the foregoing, there is a number of issues that require legal regulation. In our opinion, for the qualitative improvement of legal regulation of the status of IDPs and their social protection there must be complex interaction of both science and legislator and special competence bodies with voluntary and international organizations.

Keywords: *internally displaced persons, guiding principles on internal displacement within the country, legal status, social protection, registration of internally displaced persons.*

Тимчасова окупація Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та проведення антитерористичної операції в окремих районах Луганської та Донецької областей стали серйозним випробуванням для України та її громадян. Ці загрозливі події спричинили раніше невідому для держави вимушену внутрішню міграцію. Сотні тисяч людей змінили своє місце проживання та праці. У процесі такого переїзду громадяни стикаються з безліччю соціальних, економічних і психологічних проблем. Ядром цих проблем є тяжкий травматичний досвід, переживання якого ускладнюється необхідністю адаптуватися у новому середовищі. Особливо стресовою і травматичною ситуацією ці події стали для дітей, інвалідів, осіб похилого віку. Такі особи, беззаперечно, потребують захисту та забезпечення з боку держави, насамперед соціального. Цей факт став викликом для держави, суспільства та сучасної науки права соціального забезпечення. Поряд з тим, соціальному забезпеченню в цій сфері приділено недостатньо уваги. Важливість та актуальність цієї теми полягає в тому, що проблема внутрішнього переміщення, у теперішньому її вигляді, є абсолютно новою та малодослідженою. Проблематикою внутрішніх переміщень в Україні займалися такі автори, як: О. В. Скрипнюк¹, Є. В. Микитенко², В. І. Надрага³, М. В. Буроменський⁴ та деякі інші. Таким чином, визначення правового статусу та шляхів удосконалення правового регулювання внутрішньо переміщених осіб – одне із головних завдань.

Відповідно до статистичних даних Міністерства соціальної політики України⁵ станом на 28 грудня 2015 р. зареєстровано 1 673 135 переселенців. З них: 38,6% припадає на підконтрольній Україні території Донецької області, 14,8% – Луганської області, 12,6% – Харківської області, 7,3% – місто Київ, 6,9% – Запорізької області, 4,7% – Дніпропетровської області. Близько 15% розподілилось по решті регіонів України. Загалом, такі особи географічно розміщуються у районах, що близькі до їхніх домівок і перебувають під контролем українського уряду. Те, що внутрішньо переміщені особи залишаються неподалік від своєї домівки, означає, що вони прагнуть підтримувати тісні зв'язки із залишеними вдома членами сімей та турбуються про долю майна, а також передбачають для себе можливість повернення. Наразі, у цих регіонах

кількість місць для можливого розселення зменшилася, але, незважаючи на наявність місць для проживання на Заході України, більшість вимушено переселених осіб не хочуть їхати через усю країну, щоб скористатися можливістю такого розміщення.

Законодавча база щодо правового регулювання внутрішньо переміщених осіб, насамперед особливостей соціального захисту, перебуває на шляху становлення. Загальні права та обов'язки останніх визначені у Конституції України, Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁶ від 20.11.2014 р. № 1706 та інших законах, постановах Кабінету Міністрів України: «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»⁷ від 01.10.2014 р. № 505, «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01.10.2014 р. № 509, «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року»⁸ від 16.12.2015 р. № 1094 тощо. Не дивлячись на наведене, залишається низка проблемних питань, що потребують правового регулювання.

Сьогодні вже стало очевидним, що в науці з'явився раніше невідомий, новий суб'єкт – внутрішньо переміщені особи. Поява останнього постала актуальним питанням у праві соціального забезпечення. У науковій юридичній літературі поширені такі терміни, як: «внутрішні мігранти», «вимушені переселенці», «особи, переміщені всередині країни», «внутрішньо переміщені особи» та ін. В англійських джерелах усі ці поняття відповідають терміну «*internally displaced persons*», що дослівно перекладається як внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО).

Уперше цей термін був закріплений у Керівних принципах з питань переміщення осіб всередині країни⁹ ООН (1998). Відповідно до останніх, такими особами вважаються особи або групи осіб, яких примусили або покинути чи залишити своє житло чи місця постійного проживання, зокрема, у результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, повсякчасних проявів насилля, порушення прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів. У принципах сформульовані права внутрішньо переміщених осіб і зобов'язання держав щодо цієї категорії населення. Наприклад: право на безпечні умови життя на іншій території в межах країни, захист від недобровільного переміщення (особи не можуть бути силоміць повернені або знову поселені у місця, де є загроза їх життю, безпеці, здоров'ю або свободі), право на отримання допомоги для незахищених категорій громадян (особлива увага приділяється жінкам та дітям), допомога при переміщенні (особам, переміщеним у середині країни, видаються всі документи, які необхідні їм для користування, а органи влади мають сприяти заміні документів, які були загублені у ході переміщення), гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграція тощо.

Ці принципи хоча і не є обов'язковими, проте засновані на нормах міжнародного права: Загальній декларації прав людини (1948), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966), Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966), отже, покликані бути орієнтиром для країн при плануванні й розробці ефективних заходів, необхідних при вирішенні проблем внутрішньо переміщених осіб.

Конституцією України Україна проголошена соціальною та правовою державою. Стаття 46 Конституції гарантує усім громадянам соціальний захист, а тому внутрішньо переміщені особи не є винятком, більше того, їх проблеми в сучасних обставинах є пріоритетом державної соціальної політики.

Соціальна держава спрямовує свою політику в напрямі розвитку ринкової економіки, соціальної справедливості, соціальної захищеності, соціального партнерства і соціальної солідарності членів суспільства. Її основним завданням визнаються досягнення стабільності рівня життя населення, захист та здійснення прав і свобод громадян, створення сучасних систем охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, підтримки злидених та бідних соціальних верств, запобігання і вирішення соціальних конфліктів. Викладене актуалізує питання щодо реалізації прав та свобод загалом та соціального захисту зокрема внутрішньо переміщених осіб як нового суб'єкта права соціального забезпечення (соціальна допомога та підтримка, діти, інваліди, особи похилого віку).

Першим прикладом законодавчого врегулювання питання ВПО стало прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон), який став визначальним при формуванні соціальної політики держави щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні. Законом визначено поняття внутрішньо переміщеної особи в Україні, підстави набуття правового статусу ВПО, права та обов'язки такої категорії громадян, гарантії їх соціального захисту та підтримки, містить норми щодо порядку та строків розгляду заяв про оформлення, переоформлення, продовження соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, забезпечення їх соціальними та медичними послугами тощо.

Відповідно до ст. 1 Закону – внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Законодавча дефініція визначає внутрішньо переміщених осіб як категорію, яка потребує соціального захисту, бо обставини, що спричинили переміщення (зміну місця проживання), є вимушеними, з'явилися раптово, поза волею людини, привели до зміни звичного способу життя. Більшість з них залишилися без документів, через що гострим невіршеним або затяжним питанням залишається неможливість швидкого оформлення, переоформлення

документів, що засвідчують особу, встановлюють належність до громадянства України чи підтверджують спеціальний статус особи. Така життєва всеохопна трансформація стала показником неготовності вимушених переселенців зазнати втрат матеріального характеру. Соцзабезпечення є невід'ємною складовою життєдіяльності людини – внутрішньо переміщеної особи.

Для кращого розуміння нагальних проблем ВПО, на нашу думку, останні потребують класифікації за правовою визначеністю. Йдеться про те, що в Україні склалася ситуація, коли одні переміщені особи набули статусу ВПО, а інші, перемістившись на контрольовані Україною території, такого статусу не набули. Одним із завдань права соціального забезпечення є сприяння та спрощення процедури отримання статусу ВПО особами, які цього бажають.

Соціальне забезпечення ВПО перебуває на стику двох проблем: правовий статус ВПО та їх соціальний захист, як невід'ємна складова забезпечення життєдіяльності. Першочерговими для вирішення є питання: забезпечення тимчасовим житлом, сприяння у працевлаштуванні, надання першочергової грошової допомоги, відновлення соціальних виплат, які були призупинені з причин зміни місця проживання (вимушене переселення), а саме: виплати пенсій, надання соціальних послуг тощо.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО мають право на забезпечення тимчасовим житлом за умови оплати вартості комунальних послуг. Однак не всі ВПО мають можливість одразу сплачувати комунальні послуги, тому, на нашу думку, для найбільш незахищених ВПО (пенсіонери, інваліди з дитинства, багатодітні сім'ї та інші) необхідно передбачити часткову сплату комунальних послуг або звільнення від неї на певний строк.

Встановлення, зміна та припинення правового статусу ВПО визначається законодавством. Для отримання останнього відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб»¹⁰ від 01.10.2014 р. № 509 особа повинна звернутися 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 разі, коли внутрішньо переміщена особа розміщується регіональним штабом з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, заява подається посадовій особі уповноваженого органу, залученій в установленому порядку до участі в роботі регіонального штабу. Прийняття заяв та видача довідок про взяття на облік можуть здійснюватися в місцях проживання внутрішньо переміщених осіб працівниками житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженими особами, визначеними виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням з уповноваженим органом. Одночасно інформація про ВПО вноситься до Єдиної інформаційної бази, яка відображає загальну інформацію про цих осіб (прізвище, ім'я, по батькові, паспортні дані, стать, категорія осіб, потреби). На нашу думку, такий підхід до формування бази даних є

неповним та не відповідає принципу адресності та врахування всіх життєвих обставин, які є важливими при призначенні того чи іншого виду соціального забезпечення або соціальної послуги. Враховуючи викладене, пропонуємо доповнити перелік даних про особу, що сприятиме більш високому рівню її соціального захисту та соціалізації на новому місці (освіта, стаж роботи), що дасть змогу максимально чітко визначити обсяг потреб, диференціювати черговість отримання соціальної допомоги та раціонально спланувати надання соціальних виплат.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що правовий статус ВПО має тимчасовий характер, який покликаний максимально оперативно надати соціальний захист цим особам. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» щомісячна адресна допомога особам обмежується шістьма місяцями. Тимчасовість статусу ВПО у праві соціального забезпечення полягає в тому, що за довідкою, що підтверджує спеціальний статус, особи можуть отримати першочергову необхідну допомогу, реалізувати права на зайнятість, пенсійне забезпечення (переоформлення пенсій особам, які перебували на обліку у пенсійних фондах в окупованих на цей час територіях тощо), отримати соціальні послуги. А після отримання визначеної законодавством допомоги, одноразових пільг, сутність довідки та, відповідно, статус внутрішньо переміщеної особи втрачається, особа буде користуватися правами та нести обов'язки на загальних підставах, поряд з іншими особами.

Не можна не зауважити, що з-поміж осіб, які вимушено залишили місця постійного проживання, є значна частина людей, які на момент переміщення вже були суб'єктами права соціального забезпечення (пенсіонери, безробітні, інваліди), а з вимушеним внутрішнім переміщенням набули статусу внутрішньо переміщеної особи. Наведе не дає підстави зробити висновок, що ці особи, будучи суб'єктом права соціального забезпечення загалом, набувають ще спеціального правового статусу внутрішньо переміщеної особи зокрема. Наприклад, пенсіонер, будучи суб'єктом права соціального забезпечення, отримавши статус ВПО, отримує додатковий соціальний захист від держави (щомісячна грошова допомога).

Правове регулювання внутрішньо переміщених осіб визначається у тому числі Кабінетом Міністрів України прийнятою постановою «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України на період до 2017 року»¹¹ від 16.12.2015 р. № 1094. Програмою передбачено комплекс заходів з вирішення найбільш актуальних проблем внутрішньо переміщених осіб, до яких, зокрема, належать: сприяння інтеграції та соціальній адаптації таких осіб за новим місцем проживання; допомога в забезпеченні створення належних умов для життєдіяльності, забезпечення соціальної, медичної, психологічної та матеріальної підтримки; створення

передумов для компенсації завданої їм майнової та моральної шкоди тощо. Поряд з тим, на сьогодні можна констатувати недостатню поінформованість ВПО про комплекс прав та державних гарантій у сфері соціального захисту. Інформування, яке здійснюється на сайті Міністерства соціальної політики України, не можна визнати ефективним, хоча його функціонування відіграє важливу роль. На нашу думку, органи спеціальної компетенції, які здійснюють реєстрацію ВПО, окрім функції реєстрування, повинні також здійснювати функцію надання інформації про їх соціальні права. У зв'язку з високим рівнем інформатизації суспільства та наявності у значної частини громадян електронної адреси, пропонуємо під час реєстрації збирати у громадян їх електронну адресу, а у тих, кого її немає, сприяти у створенні останньої і, таким чином, формувати базу даних електронних адрес осіб зі статусом ВПО. У випадку змін до законодавства або іншої важливої інформації щодо соціального захисту ВПО, органи спеціальної компетенції повинні здійснювати централизовану розсилку такої інформації на їх електронну пошту.

Враховуючи викладене, проаналізувавши чинне соціально-забезпечувальне законодавство, можна зробити висновок, що в науці права соціального забезпечення виник новий суб'єкт – внутрішньо переміщена особа. Новостворена законодавча база з питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб не є досконалою та потребує доопрацювання. Важливість та значущість її дослідження полягає у необхідності наукового пізнання, ретельного теоретичного осмислення рівня ефективності та динаміки реалізації норм. На нашу думку, для якісного удосконалення правового регулювання статусу ВПО та їх соціального захисту повинна бути комплексна взаємодія як науки та законодавця, так і органів спеціальної компетенції з волонтерськими та міжнародними організаціями.

1. *Скрипнюк О. В.* Проблеми забезпечення прав і свобод дітей в умовах збройного конфлікту: нові виклики для України / О. В. Скрипнюк // Альманах права. – 2015.-Вип. 6. – С. 20-24. 2. *Микитенко Є. В.* Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо осіб /Є. В. Микитенко // Юридичний науковий електронний журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://www.Isej.org.ua/4_2015/47.pdf. 3. *Надрага В. І.* Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції “суспільства ризику” / В. І. Надрага // Український соціум. – 2015. – № 1 (52). С. 134-139. 4. *Буроменський М. В.* Міжнародний і національний захист прав людини та права біженців : навч. посіб / Буроменський М. В. – К., 2004. – 160 с. 5. *Мінсоцполітики України.* Статистичні дані щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні [Електронний ресурс].- Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article> . 6. *Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України* від 20.11.2014 р. № 1706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>. 7. *Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України* від 01.10.2014 р. № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>. 8. *Про затвердження Комплексної державної програми* щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово

во окупованій території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248739241>. **9.** *Руководящие принципы* по вопросу перемещения лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС) от 22 июля 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml. **10.** *Про облік внутрішньо переміщених осіб*: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>. **11.** *Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року*: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248739241>.

Basova I. Internally displaced persons: theoretical and practical problems

The article studies the issues of social protection of internally displaced persons as a new subject of social security law. The legal basis concerning these individuals is on the way of development. It is established that the Law of Ukraine “On the rights and freedoms of internally displaced persons” became the starting indicator of recognition of a new subject of social security law – internally displaced persons and determining legal regulation. The law contains a definition of internally displaced persons, consolidates rights and obligations, determines the legal status of such persons, guarantees of social protection and so on. Despite the foregoing, there is a number of issues that require legal regulation. First of all: registration for such persons, housing issues, employment, financial aid and so on. It is offered to expand the content of points in the application required to obtain a certificate of registration of internally displaced persons; to reduce the amount of the payment or to free of payment for a specified period for housing and communal services of certain categories of internally displaced persons, to establish a mechanism of “online” informing of such persons.

Classification of IDPs according to legal definition is established. Attention is paid to the possibility of “duality” of the status of internally displaced persons in social security law. The conclusion of the temporary legal status of internally displaced persons is made. The issues that need to be improved to ensure the quality component of social protection of such persons are studied.

Having analyzed the current legislation on social protection, we can conclude that in the science of social security law, a new subject appeared – internally displaced person. The newly established legislative basis on social protection of internally displaced persons issues is not perfect and needs some revision. The importance and significance of its study is in the need of scientific cognition, thorough theoretical understanding of the efficiency level and dynamics of implementing these norms. In our opinion, for the qualitative improvement of legal regulation of the status of IDPs and their social protection there must be complex interaction of both science and legislator and special competence bodies with voluntary and international organizations.