

УДК 349.2

*Артюх Ю.І.,  
аспірант кафедри трудового права та  
права соціального забезпечення КНУ ім. Т. Шевченка*

## **ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ**

Дослідження теоретичної частини соціального забезпечення вимушених переселенців здійснено в представленій науковій статті. Доведена необхідність створення орієнтирів для країни у питаннях проблематики вимушених переселенців, що спрямовані на захист зазначених осіб та пошук тривалих рішень щодо їх проблем.

**Ключові слова:** соціальне забезпечення, переселенець, поняття, допомога, держава, ознака.

**Актуальність теми.** Негативний характер масового явища внутрішніх міграційних процесів зокрема пов'язується із тим, що виїжджаючи, громадяни втрачають житло, роботу, майно, часто – фінансові ресурси та документи. В таких умовах важливою є адекватна реакція держави на появу проблем, виражена у різноманітних формах, у тому числі – наданні допомоги та соціального забезпечення. Необхідними є створення законодавчої бази, формування механізмів її реалізації, причому даний процес ускладнений умовами зовнішньої агресії, економічної нестабільності та відсутністю часу, оскільки вимушені переселенці потребують термінової допомоги. Для належного соціального забезпечення вимушених переселенців потрібні грошові та людські ресурси, хоча зрозумілим є проблематичність пошуку додаткового фінансування в тих умовах, які склались у державі. Тож доречним є застосування наукових підходів, тобто перенесення даних питань у площину науки з метою аналізу сутності та особливостей і виявлення слабких місць. Отже, дослідження поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців є актуальним на сьогодні.

**Метою** є формування розуміння сутності даного поняття, заповнення теоретичних прогалів в цьому правовому інституті та забезпечення належного інформування населення щодо можливостей внутрішніх переселенців, гарантованих їм державою.

**Основний зміст.** Вимушеними переселенцями в Україні заведено вважати осіб, які мають право на постійне проживання в Україні, проте змінили місце проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України внаслідок обґрунтованих побоювань за власне життя, здоров'я і захист прав та інтересів [1]. Проте, у вітчизняному законодавстві та науці прийнято використання терміну «внутрішньо переміщена особа» для позначення даного явища. Аналіз сутності понять «внутрішньо переміщена особа» та «вимушений переселенець» засвідчив їх синонімічність у широкому розумінні, хоча з нашої точки зору законодавчо закріплений термін не розкриває глибини проблеми та не роз'яснює необхідність соціального забезпечення таких осіб. Згідно статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 року № 1706-VII, 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 [2]. Вживання законодавцем виразу «змусили залишити» свідчить якраз про вимушений характер даного процесу. Зрозумілим є те, що дана дія може здійснюватись і на добровільних засадах, проте в будь-якому разі має об'єктивно існувати підстава негативного характеру, яка зумовила необхідність зміни місця проживання.

Поняття «внутрішньо переміщений» при дослівному тлумаченні позначає особу, що змінила своє розташування в межах держави, в той час як поняття «вимушений» позначає примусовий характер та здійснення дії проти бажання індивіда під тиском обставин. Тому очевидним є те, що у особи виникла низка проблем, пов'язаних із переселенням, які потребують негайного вирішення. Такі проблеми з точки зору М. А. Мельнік становлять повноцінний комплекс і включають: 1) проблеми з житлом; 2) проблеми з працевлаштуванням; 3) проблеми з медичним обслуговуванням; 4) проблеми з наданням послуг дошкільної й шкільної освіти; 5) психологічні проблеми; 6) проблеми соціального захисту та забезпечення [3, с. 246]. Кожен із зазначених напрямів характеризується своєю важливістю та невідкладністю, оскільки наслідки перебування територій України в окупації, а частини населення в режимі вимушених переселенців чинять серйозний вплив на соціально-економічний розвиток нашої держави. Вагома частина підприємств припинили своє функціонування, та не приносять відповідну користь державі. У свою чергу, вимушені переселенці залишившись без основних дже-

рел забезпечення існування, актуалізували питання необхідності забезпечення їх прав та створення необхідних умов для їх життєдіяльності в інших регіонах. Сукупність даних факторів негативним чином позначається на економічному стані держави, яка і без того перебуває у стані тривалої кризи, тому в комплексі із невирішеністю проблем життєзабезпечення значної частини українських громадян, вимушена міграція призводить до ще більшого посилення напруження на ринках праці, житла та у відносинах між мешканцями відповідних територій та переміщених осіб.

Щодо визначення поняття «вимушений переселенець», то для вітчизняної науки є характерними наступні підходи. М.І. Малиха синонімізує поняття «переселенець» та «внутрішньо переміщена особа» і пояснює їх як групу внутрішньої міграції, зумовлену некерованими факторами, такими як природні катаклізми чи військові сутички, що залишила своє місце проживання, але не покинула межі держави, що підкреслює їх принципову відмінність від поняття «біженець» [4, с. 7]. Не в повній мірі погодимось із груповим характером вимушеного переселення. Логічно, що такі проблеми як природні катаклізми чи військові сутички мають у сукупності негативний вплив на одразу на цілі території та значні людські спільноти, проте у наших реаліях переселення має швидше індивідуальний, аніж груповий характер. Так, в умовах війни в Україні практикувалась масова евакуація населення з територій, на яких велись інтенсивні бої. Проте, значний відсоток населення все ще залишається на територіях, які характеризуються небезпекою для життя, здоров'я і захист прав та інтересів. Те ж стосується і анексованих територій України – вимушене переселення мало місце, проте не характеризувалось груповим вираженням і було пов'язане передусім із ідеологічними мотивами, не характерними для групової міграції. Більше того, законодавчо закріпленою дефініцією встановлено, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, тобто знову ж мова іде про кожен конкретну особу, а не про їх групи чи сукупності [2]. Отже, з огляду на вищевикладене, для міграції всередині держави не є характерним передусім груповий характер, навіть з огляду на її вимушеність. Положення щодо зумовленості вимушеного переселення некерованими факторами є також спірним. Очевидно, що такі підстави не є підконтрольними суб'єктам внутрішньої міграції, проте аналізуючи процес їх виникнення, варто відмітити неоднозначність даного твердження. Проводячи класифікацію підстав переміщення, їх можна розподілити на дії та події. До подій однозначно відносяться надзвичайні ситуації природного характеру, тому що вони ніяким чином не залежать від волі чи бажання особи. Проте, збройні конфлікти, окупація територій, насильство, порушення прав людини, надзвичайні ситуації техногенного характеру є

наслідком діяльності людини. Тому, при всій неоднозначності даного твердження, вимушене переселення зумовлюється настанням як керованих, так і некерованих факторів.

М.М. Сірант характеризує осіб, переміщених всередині країни, як людей чи груп людей, які вимушені покинути домівки, щоб урятуватись від збройних конфліктів, проявів насильства, масових порушень прав людини, стихійного лиха чи техногенних катастроф [5, с. 158]. Відмічаючи позитивні риси даної дефініції, дослідник на відміну від М. І. Малихи передбачив можливість вимушеного переселення як окремих індивідів, так і груп осіб. Серед недоліків - апелюємо до застосування автором поняття «домівка». Під вимушеним переселенням мається на увазі не просто зміна помешкання, а зміна населеного пункту, області, регіону загалом. В цілому ж, дана дефініція становить трактування норми статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 року № 1706-VII [2], при чому зроблене у досить довільній формі. Має місце підміна окремих понять, зокрема «місце проживання» на «домівка», а також неповним є перелік випадків, які служать підставами для внутрішньої міграції.

Також доцільним є звернення до норм міжнародного законодавства. У «Керівних принципах з питань переміщення усередині країни осіб», прийнятих за дорученням Генеральної Асамблеї ООН та Комісії з прав людини у 1998 році, під особами, переміщеними всередині країни, розуміються особи чи групи осіб, яких примусили чи вимусили покинути чи залишити своє житло або місця постійного проживання, зокрема в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і які не перетинали міжнародно-визнаних державних кордонів [6]. Аналіз даної дефініції засвідчив, що переважна більшість вітчизняних дослідників керуються саме ним для пояснення сутності поняття вимушених переселенців. Щодо самого визначення, варто виділити та проаналізувати декілька важливих моментів: 1) авторами відмічено, що переміщуватись в межах країни можуть як окремі особи, так і їх групи; 2) вживаючи слово «зокрема», автори надали можливість розширення переліку підстав вимушеного переселення – наприклад, в Україні законодавець додав ознаку тимчасової окупації; 3) згідно даної дефініції особа або група осіб вважаються вимушеними переселенцями лише у тому випадку, коли ними не здійснено перетин міжнародно-визнаних державних кордонів.

На останньому моменті варто зупинитись детальніше. Очевидним є те, що вітчизняний законодавець недоцільно проігнорував дану ознаку, формуючи визначення внутрішньо переселеної особи, при чому даний мо-

мент є актуальним у світлі подій, які відбуваються у нашій державі. На сьогодні, адміністративно-територіальний устрій України характеризується тимчасовою окупацією окремих територій терористичними угрупованнями, якими на зазначеній місцевості проголошено республіки, які не були визнані суб'єктами міжнародного права. Кордони даних так званих республік проходять по лінії розмежування позицій вітчизняних та терористичних військ, а також ними контролюється частина державного кордону нашої держави. Отже, перетин межі із окупованими територіями не має вплив на можливість отримання особою чи групою осіб статусу вимушеного переселенця, адже в даному випадку не відбувається перехід через міжнародно-визнані державні кордони. Тому, даний момент є однозначно важливим у контексті його закріплення у міжнародних правових документах, та водночас є суттєвим прорахунком вітчизняного законодавця і потребує доопрацювання.

Тож за таких умов важливо сформулювати дефініцію вимушених переселенців. Ними є громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, або їх групи, що перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в державі та не перетинали міжнародно-визнаних державних кордонів, і які змушені залишити або покинути своє місце проживання внаслідок обґрунтованих побоювань за власне життя, здоров'я та захист прав й інтересів, спричинених негативними наслідками збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та стихійного лиха чи техногенних катастроф.

Отже, основна характерна риса внутрішнього переселення полягає у тому, що переміщені всередині країни особи є як правило її громадянами, або перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання, і які не перетинали міжнародно-визнаних державних кордонів. А отже, за державою залишається виключне право вирішувати питання, пов'язані із їх становищем та на неї покладено обов'язок надання соціального захисту та забезпечення. Тому, важливо у контексті теми нашого дослідження визначити сутність поняття соціального забезпечення вимушених переселенців.

Щодо поняття соціального забезпечення у вітчизняних нормативно-правових актах, відмічаємо наступні особливості: 1) відсутність законодавчого визначення поняття «соціальне забезпечення», оперування законодавцем терміном «соціальний захист»; 2) в цілому роз'яснення даного терміна у негативному аспекті, пов'язаному із категоріями осіб, які в силу віку чи фізичних вад нездатні самі себе забезпечити; 3) надання можливості законодавцем розширити дане поняття шляхом закріплення в основному законі

формулювання «в інших випадках, передбачених законом», стосовно напрямів діяльності держави щодо надання соціального захисту потребуючим категоріям населення.

Визначення поняття соціального забезпечення вимушених переселенців є новим для вітчизняної науки, тож потребує формулювання належної дефініції. Таким чином, на підставі проаналізованого матеріалу, соціальним забезпеченням вимушених переселенців є здійснення державою організаційних, правових, соціальних та економічних заходів, направлених на матеріальне забезпечення, соціальне утримання, обслуговування, надання медичної допомоги особам, які мають право на постійне проживання в Україні, проте змінили фактичне місце проживання з метою уникнення наслідків військового конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України, внаслідок чого були позбавлені засобів до існування та можливості здійснення матеріального забезпечення себе та утриманців.

Так, на даний момент законодавство у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців проходить трансформацію. 22 листопада 2014 року набрав чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 року № 1706-VII [2]. Прийняття даного закону характеризується довготривалою боротьбою за нього правозахисних та волонтерських організацій, оскільки на той момент в планах держави в особі компетентних органів було виключно здійснення контролю переміщення переселенців, не займаючись при цьому захистом їх прав. В результаті дискусій, доопрацювань та узгоджень закон було прийнято і визнано правозахисниками й міжнародними організаціями як такий, що відповідає міжнародним стандартам. Саме зазначеним нормативно-правовим актом закріплюються основні положення соціального забезпечення вимушених переселенців. Так, сутність соціального забезпечення вимушених переселенців можна пояснити як діяльність держави, що здійснюється у наступних напрямках: 1) вирішення питань пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців; 2) надання медичної допомоги вимушеним переселенцям; 3) соціальне забезпечення дітей вимушених переселенців у питаннях освіти та науки; 4) надання вимушеним переселенцям усього комплексу соціальних та адміністративних послуг державними органами у встановленому законом порядку щодо будь-яких питань, які стосуються їх прав та інтересів; 5) сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією; 6) надання соціальних виплат та соціальної допомоги.

Таким чином, аналіз сутності соціального забезпечення вимушених переселенців засвідчив наявність наступних характерних рис даного правового інституту: 1) прийняття масиву нормативно-правових актів, поклика-

них врегулювати різні аспекти соціального забезпечення вимушених переселенців; 2) надання допомоги водночас у різних напрямках – і фінансової, і соціальної, і правової; 3) сприяння поверненню вимушених переселенців до місця їх державної реєстрації, у разі виникнення потреби.

Отже, соціальні наслідки збройного конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України на сьогодні мають вагомий та негативний вплив на соціально-економічний стан нашої держави. Ними спричинено масштабну внутрішню міграцію громадян по підконтрольних Україні регіонам держави та актуалізовано питання, пов'язані із захистом прав та інтересів вимушених переселенців щодо створення належних умов для життєдіяльності даних категорій осіб. Дане питання було та залишається одним із найгостріших на сучасному етапі розвитку нашої держави і аналіз поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців засвідчив необхідність подальшої діяльності усіх гілок влади, а також вітчизняних вчених для вирішення наявних проблем.

#### Література:

1. Проект Закону України «Про вимушених переселенців» Харківської правозахисної групи (неофіційний текст) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/NT0817.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0817.html)
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 1. - ст.1.
3. Мельнік М.А. Сучасні проблеми реалізації трудового потенціалу вимушених переселенців / М. А. Мельнік // Вісник Донецького національного університету. - Сер. В: Економіка і право. - Вип.1. – 2015. – С. 246-248.
4. Малиха М. І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М. І. Малиха // Грані. - 2015. - № 8. - С. 6-11.
5. Сірант М. М. Біженці та внутрішньо переміщені особи: співвідношення понять / М. М. Сірант // Митна справа. - 2015. - № 2(2.2). - С. 154-159.

#### **Артюх Ю.И. Понятие и сущность социального обеспечения вынужденных переселенцев.**

Исследование теоретической части социального обеспечения вынужденных переселенцев осуществлено в представленной научной статье. Доказана необходимость создания ориентиров для страны в вопросах проблематики вынужденных переселенцев, которые направлены на защиту отмеченных лиц и поиск длительных решений относительно их проблем.

**Ключевые слова:** социальное обеспечение, переселенец, понятие, помощь, государство, признак.

**Artyukh Y. I. Concept and essence of social security for internally displaced persons.**

Research of theoretical part of public welfare of force migrants is carried out in the presented scientific article. The necessity of creation of reference-points for a country in the questions of range of problems of force migrants that is sent to defence of the marked persons and search of the protracted decisions in relation to their problems is well-proven.

**Keywords:** public welfare, migrant, concept, help, state, sign.