

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**АРТЮХ ЮЛІЯ ІГОРІВНА**

Прим. № \_\_\_\_\_  
УДК 349.3

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ**

12.00.05 – трудове право;  
право соціального забезпечення  
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
(доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

---

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

**Науковий керівник –**  
доктор юридичних наук, професор  
Щербина Віктор Іванович

**Київ – 2017**

## АНОТАЦІЯ

Артюх Ю.І. Правове регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» (081 – Право). – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному та ґрунтовному аналізу правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців. У роботі з'ясовано сутність соціального забезпечення вимушених переселенців, визначено поняття соціального забезпечення вимушених переселенців, охарактеризовано його ознаки.

Встановлено, що вимушені переселенці – це громадяни України, іноземці чи особи без громадянства або їх групи, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в державі та не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів, які змушені залишити своє постійне 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, стихійного лиха чи техногенних катастроф.

Визначено, що 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; б) надання соціальних виплат та соціальної допомоги.

Резюмовано, що характерними рисами сучасного законодавства України у сфері соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб є: 1) низький рівень міжнародно-правового регулювання. Це зумовлено відсутністю комплексного міжнародного договору, що має регламентувати правовий статус, у тому числі й соціальне забезпечення, вимушених переселенців. Так, на сьогодні відповідні відносини врегульовані загальними міжнародно-правовими документами, які не містять спеціальних правових норм, а стосуються загальних питань. Спеціальні ж міжнародно-правові норми хоча і напрацьовані світовим співтовариством, однак не є загальнообов'язковими, а мають лише рекомендаційний характер; 2) новизна вітчизняного законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців. Це обумовлено його формуванням лише з початку 2014 року, коли Україна зігнулася з масовими проявами відповідного соціального явища і не була здатна належним чином забезпечити його правове регулювання в силу різних обставин суб'єктивного і об'єктивного характеру; 3) відсутність системного бачення формування законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців. Це викликано складними умовами сучасного соціально-економічного і політичного становища України, неможливістю фінансово забезпечити всі необхідні витрати на відповідні потреби, неготовністю до таких екстремальних умов праці органів державної влади й місцевого самоврядування, що у своїй сукупності й викликає неможливість передбачити, яким чином необхідно забезпечити нормативно-правову регламентацію правового становища вимушених переселенців, які правові інститути потрібно розробити, досвід якої зарубіжної держави застосувати у вітчизняному законодавстві тощо; 4) неефективність правового регулювання досліджуваної проблеми. Пояснюється складністю, суперечністю профільного вітчизняного законодавства, наявністю значних прогалин, недоліків юридичної техніки у правовому регулюванні соціального забезпечення вимушених переселенців, яке викликано відсутністю стратегічного бачення законодавчої роботи у цьому

напрямі й відповідних кваліфікованих працівників, а також неможливістю врахування всіх складнощів соціально-економічних реалій сьогодення тощо; 5) незадовільна нормотворча діяльність компетентних державних органів. У першу чергу це стосується Верховної Ради України, яка не здатна забезпечити розробку необхідних правових норм та на законодавчому рівні створити належну правову регламентацію. У той же час, прийняті законодавчі акти «запізнюються» у регулюванні суспільних відносин, не враховують усіх обставин, які виникають у практичній діяльності.

Досліджено особливості сучасного стану правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців. Охарактеризовано структуру механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців. З'ясовано специфіку форм і заходів соціального забезпечення вимушених переселенців.

Встановлено, що основними проблемами сучасного стану забезпечення внутрішньо переміщеним особам різних видів соціальної допомоги є наступні: 1) розмір відповідних видів соціальної допомоги не забезпечує достатнього життєвого рівня для вимушених переселенців; 2) наявність значної кількості підстав для припинення виплат соціальної допомоги вимушеним переселенцям; 3) відсутність систематизації та чіткості законодавства у сфері виплат соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Виокремлено проблеми правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців та надано пропозиції щодо їх вирішення. Проаналізовано позитивний зарубіжний досвід правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців, виокремлено напрями його запозичення в Україну.

**Ключові слова:** правове регулювання, соціальне забезпечення, вимушені переселенці, механізм, законодавство у сфері соціального забезпечення, соціальний захист, внутрішньо переміщена особа, права.

## ANNOTATION

Artyukh Yu.I. Legal regulation of social security for forced migrants. – The qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law (Doctor of Philosophy) in specialty 12.00.05 «The labor Law; the right of social security «(081 - Law). – Taras Shevchenko National University of Kyiv of the Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2017.

The thesis is devoted to comprehensive and thorough analysis of legal regulation of social security of forced migrants. In the article clarified the essence of social security for forced migrants. In the paper defined the concept of social security of forced migrants is defined, his features are characterized.

It is established that forced migrants are citizens of Ukraine, foreigners or stateless persons or their groups who are legally in the territory of Ukraine, have the right to permanent residence in the state and have not crossed internationally recognized state borders, which are forced to leave their permanent place of residence due to justified fears for their own lives, health and protection of rights and interests caused by negative consequences of armed conflict, temporary occupation, widespread manifestations of violence, human rights violations, natural disasters or man-made disasters.

It is determined that the essence of social security of forced migrants can be explained as activity of the state, carried out in the following directions: 1) resolving issues related to provision of a place of residence for forced migrants; 2) provision of medical care to internally displaced persons; 3) social provision of forced and displaced children in education and science; 4) providing to forced migrants the whole complex of social and administrative services by state bodies in accordance with the procedure established by law concerning any issues concerning their rights and interests; 5) facilitating the return of the displaced to the place of residence according to the state registration; 6) provision of social benefits and social assistance.

It is summarized that the characteristic features of the current legislation of Ukraine in the field of social security of internally displaced persons are: 1) low level of international legal regulation. This is due to the lack of a comprehensive international treaty, which should regulate the legal status, including social security, forcibly displaced persons. So, today the relevant relations are regulated by the general international legal documents, which do not contain special legal norms, but concern general issues. Special international legal norms, although developed by the international community, are not binding, but only of a recommendatory nature; 2) the novelty of domestic legislation on social security for forced migrants. This is due to its formation only from the beginning of 2014, when Ukraine was confronted with mass manifestations of the corresponding social phenomenon and was not able to properly ensure its legal regulation due to various circumstances of subjective and objective character; 3) the lack of a systematic vision of the formation of legislation on the social security of forced migrants. This is due to the complicated conditions of the current socio-economic and political situation of Ukraine, the inability to provide financially all the necessary expenses for the corresponding needs, the unwillingness to face such extreme conditions of work of state authorities and local self-government, which in its totality makes it impossible to foresee how it is necessary to provide normative- the legal regulation of the legal status of forced migrants, which legal institutions need to be developed, the experience of which the foreign state to apply to chyznyanomu legislation etc. 4) the ineffectiveness of the legal regulation of the problem under investigation. It is explained by the complexity, the contradiction of the relevant domestic legislation, the presence of significant gaps, and the shortcomings of legal technology in the legal regulation of the social security of forced migrants, which is due to the lack of a strategic vision of legislative work in this area and relevant qualified workers, as well as the inability to take into account all the complexities of the socio-economic realities of the present; 5) unsatisfactory normative activity of competent state bodies. First of all it concerns the Verkhovna Rada of Ukraine, which is unable to ensure the development of the necessary legal norms and at the legislative level to create the proper legal regulation. At the same

time, the adopted laws «are late» in the regulation of social relations, do not take into account all the circumstances that arise in practice.

Explored the peculiarities of the current state of legal regulation of social security of forced migrants. The structure of the mechanism of the social security system of forced migrants is characterized. Specifics of forms and measures of social security of forced migrants are found out.

It was established that the main problems of the current state of providing internally displaced persons with various types of social assistance are the following: 1) the size of the corresponding types of social assistance does not provide an adequate standard of living for the internally displaced persons; 2) the existence of a significant number of grounds for termination of social assistance payments to forced migrants; 3) the lack of systematization and clarity of legislation on the payment of social assistance to internally displaced persons.

The problems of legal regulation of social security of forced migrants are outlined and suggestions for their solution are provided. The positive foreign experience of legal regulation of social security of forced migrants is analyzed, directions of its borrowing in Ukraine are outlined.

**Key words:** legal regulation, social security, forced migrants, mechanism, legislation in the field of social security, social protection, internally displaced person, rights.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Артюх Ю.І. Структура механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Наука і правоохорона. – 2015. – № 2. – Ч. 2. – С. 46-49.

2. Артюх Ю.І. Форми соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Право. – 2015. – Випуск 6-2. – С. 63-66.

3. Артюх Ю.І. Національний рівень правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Visegrad journal on human rights. – 2015. – № 6/2. – Р. 23-28.

4. Артюх Ю.І. Міжнародний рівень правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – № 2. – С. 22-24.

5. Артюх Ю.І. Поняття і сутність соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Актуальні проблеми права. – 2017. – № 32. – С. 77-85.

6. Артюх Ю.І. Поняття механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Актуальні проблеми сучасного правознавства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 28-29 січня 2016 р.). – К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. – С. 17-19.

7. Артюх Ю.І. Заходи соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Проблеми теорії права і практики правореалізації на шляху України до ЄС: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25-26 лютого 2016 р.). – К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. – С. 22-24.

**ЗМІСТ**

<b>ВСТУП.....</b>	<b>10</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ.....</b>	<b>18</b>
1.1 Поняття, сутність та ознаки соціального забезпечення вимушених переселенців.....	18
1.2 Сучасний стан правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців.....	41
<b>Висновки до розділу 1.....</b>	<b>63</b>
<b>РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ.....</b>	<b>65</b>
2.1 Структура механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців.....	65
2.2 Форми та заходи соціального забезпечення вимушених переселенців.....	88
<b>Висновки до розділу 2.....</b>	<b>107</b>
<b>РОЗДІЛ 3 ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ.....</b>	<b>111</b>
3.1 Проблеми правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців та пропозиції щодо їх вирішення.....	111
3.2 Позитивний зарубіжний досвід правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців.....	137
<b>Висновки до розділу 3.....</b>	<b>159</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>169</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>172</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>191</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** На сьогодні Україна вирішує безліч важливих питань, пов'язаних із перебуванням в стані затяжної політичної та економічної кризи, що безпосередньо спричинило масові вияви незадоволення громадян діями держави та сприяло посиленню сепаратистських рухів у державі й початку збройної агресії Росії. Внаслідок цього значна частина населення відчула реальну небезпеку своєму життю та життю близьких і була вимушена залишити місця свого постійного проживання. Найбільше постраждали мешканці території проведення антитерористичної операції та анексованої території Автономної Республіки Крим. Таким чином, сьогодні Україна зіткнулась із невідомою для неї проблемою – необхідністю вирішення питань, пов'язаних із вимушеними переселенцями, які раніше не були актуальними.

Негативний характер масового явища внутрішніх міграційних процесів зокрема пов'язується із тим, що виїжджаючи із зазначених територій, 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 у 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.

За таких обставин Україна має належним чином реагувати на відповідні виклики, в тому числі й у частині забезпечення соціального захисту осіб, які

були вимушені покинути свої домівки внаслідок тимчасової втрати нашою державою контролю над власною територією. Одним з аспектів такої реакції має бути створення належної нормативно-правової бази, яка повинна ефективно регулювати суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців.

Аналіз правової доктрини нашої держави засвідчив відсутність ґрунтовних та комплексних досліджень даного питання. Безумовно, питанням, пов'язаним із вимушеними переселенцями присвячується все більше і більше робіт у галузях політології, історії, соціології, психології, економіки тощо, проте з юридичної точки зору дане питання все ще залишається малодослідженим. Серед дослідників правових аспектів поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців можна виділити як вітчизняних, так і російських науковців. До них, зокрема, відносяться наступні вчені: В.М. Андрійв, К.К. Афанасьєв, С.Я. Вавженчук, С.В. Венедіктов, С.В. Вишновецька, Н.Д. Гетьманцева, В.С. Гошовський, Н.М. Грабар, Ю.М. Гришина, Т.А. Занфірова, О.Р. Зельдіна, М.І. Іншин, А.Н. Каблов, А.В. Колобов, М.М. Клемпарський, В.Л. Костюк, З.В. Кузнєцова, О.Л. Кучма, С.С. Лукаш, Н.О. Мельничук, Л.В. Могілевський, О.В. Москаленко, О.М. Обушенко, С.М. Прилипко, Н.Н. Сінчина, О.В. Тищенко, Ц.Ф. Цвігун, Р.Ф. Черниш, С.М. Черноус, В.І. Щербина, О.А. Яковлев, О.М. Ярошенко. Певний внесок у дослідження даної проблеми зробили вчені інших галузей вітчизняної науки, а саме: І.А. Войналович, Н.Є. Гусак, М.О. Кримова, Т.В. Семигіна, С.О. Трухан, Є.О. Широкова, Л.В. Щетініна тощо. Разом з тим комплексних досліджень на зазначену тематику все ще не було проведено. Більшість робіт присвячені лише окремим аспектам зазначених проблем. Отже, дослідження поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців є необхідним з огляду на висвітлену проблематику.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційна робота виконана на кафедрі трудового права та права соціального забезпечення юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка в рамках бюджетних тем: «Доктрина права в правовій

системі України: теоретичний і практичний аспекти» (№ 11БФ042-01), яка досліджувалася на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 1 січня 2011 року по 31 грудня 2015 року, і «Теорія та практика адаптації України до законодавства ЄС» (№ 16БФ042-01), яка досліджується на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 1 січня 2016 року по 31 грудня 2020 року.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* поданого на захист дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі дослідження доробку доктрини права соціального забезпечення, критичного аналізу норм законодавства України та правозастосовної практики, охарактеризувати особливості правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців та розробити теоретичні та практичні пропозиції та рекомендації щодо вирішення проблем у цій царині.

Для досягнення поставленої мети у дисертації необхідно, насамперед, виконати наступні *завдання*:

- визначити поняття та сутність соціального забезпечення вимушених переселенців;
- охарактеризувати особливості сучасного стану правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;
- визначити структуру механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців;
- з'ясувати специфіку форм і заходів соціального забезпечення вимушених переселенців;
- розкрити проблеми правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;
- виокремити пропозиції удосконалення правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;
- визначити шляхи запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців.

*Об'єктом дослідження* є система суспільних відносин, що виникають у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців.

*Предметом дослідження* є правове регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців.

**Методи дослідження.** Положення, висновки та рекомендації, що містяться у роботі, достатньою мірою аргументовані, науково обґрунтовані і достовірні.

Наукове дослідження базується на застосуванні загального системно-структурного методу, основні елементи якого забезпечили високий ефект побудови моделей розв'язання поставлених задач. В основі системи методології наукового аналізу правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців лежать наступні методи: 1) діалектичний метод дає змогу досліджувати внутрішню сутність речей у процесі їх розвитку, а також внутрішніх та зовнішніх суперечностей. Зокрема за допомогою даного методу проаналізовано правову природу вимушених переселенців та сучасний стан правового регулювання вимушених переселенців в Україні і зарубіжних країнах (підрозділи 1.2, 3.2); 2) системний метод дозволив здійснити повне та об'єктивне дослідження відповідного конкретно окресленого предмета, зокрема дав змогу вивчити механізм соціального забезпечення вимушених переселенців (підрозділ 2.1); 3) історичний метод забезпечив дослідження становлення та розвитку категорії вимушених переселенців (підрозділ 1.1); 4) логічні методи і прийоми – дедукція, індукція, аналогія, аналіз, синтез – застосовуються впродовж здійснення усього наукового аналізу. У науковому дослідженні використовувалися й інші методи пізнання, наприклад за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат в означеній сфері, зокрема визначено такі поняття: «вимушені переселенці», «соціальне забезпечення», «соціальний захист», «механізм системи соціального забезпечення вимушених переселенців» (підрозділи 1.1, 2.1). Застосування структурно-логічного методу та методу моделювання дозволили виділити проблеми та шляхи їх вирішення у сфері правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців (підрозділи 3.1, 3.2).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень науки права соціального забезпечення дослідити правове регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано авторські основні положення, які виносяться на захист і містять елементи наукової новизни. Основними з них є такі:

*вперше:*

– визначено поняття «вимушені переселенці» – це 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, які змушені залишити 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, стихійного лиха чи техногенних катастроф;

– охарактеризовано особливості сучасного стану соціального страхування як організаційно-правової форми соціального забезпечення вимушених переселенців, до яких віднесено наступні: 1) неготовність України до настання такого соціального ризику як поява значної кількості вимушених переселенців; 2) потреба у розробці методики, яка надасть можливість оцінити ступінь вірогідності настання подібних подій у майбутньому; 3) неефективність механізму надання застрахованим особам матеріального забезпечення та соціальних послуг; 4) необхідність розроблення системи економічного стимулювання роботодавців з числа вимушених переселенців у здійсненні заходів профілактики виробничих ризиків; 5) відсутність політики диференційованих страхових тарифів для вимушених переселенців;

– здійснено етимологічний аналіз синонімічних термінів, що застосовуються для позначення даної категорії осіб, а саме: «вимушений

переселенець», «внутрішньо переміщена особа», «внутрішній біженець» тощо і на цій підставі виокремлено системоутворюючі ознаки необхідні для набуття статусу вимушеного переселенця;

– запропоновано шляхи запозичення позитивного досвіду правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;

*удосконалено:*

– розуміння особливостей, які характеризують соціальні виплати вимушеним переселенцям, як структурний елемент механізму соціального забезпечення таких суб'єктів, серед яких виділено такі: 1) незадовільний стан нормативної регламентації процедури надання та припинення соціальних виплат; 2) монопольне становище ПАТ «Державний ощадний банк України» щодо проведення операцій з виплати коштів вимушеним переселенцям; 3) отримання довідки внутрішньо переміщеної особи як умови для надання соціальних виплат; 4) наявність значної кількості підстав для припинення соціальних виплат вимушеним переселенцям, які не передбачені на законодавчому рівні і, відповідно звужують права даної групи осіб; 5) наявність чітко регламентованої процедури надання та припинення здійснення соціальних виплат, яка повинна забезпечити оперативність та правильність у реалізації соціальних прав вимушених переселенців;

– твердження про те, що 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;

– пропозиції щодо поліпшення правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;

*дістали подальшого розвитку:*

– характеристика сучасного стану нормативного регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців, до ознак якого віднесено:

1) низький рівень міжнародно-правового регулювання; 2) новизна вітчизняного законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців; 3) відсутність системного бачення формування законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців; 4) неефективність правового регулювання; 5) незадовільна нормотворча діяльність;

– положення про те, що заходи соціального забезпечення вимушених переселенців – це передбачені законодавством складові елементи форм соціального забезпечення вимушених переселенців, які спрямовані на створення належних умов для життєдіяльності таких осіб, таких же як і для інших громадян в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що у дисертації в результаті проведеного дослідження сформульовано ряд концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців:

– у *науково-дослідній сфері* – для подальших загальних і спеціальних наукових досліджень теоретичних та практичних проблем правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;

– у *правотворчості* – при перегляді та вдосконаленні положень чинного Кодексу законів про працю, доопрацюванні проекту Трудового кодексу України, а також Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;

– у *правозастосовній діяльності* – результати дослідження сприятимуть вдосконаленню практики застосування норм чинного законодавства щодо правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців;

– у навчальному процесі – тези, положення, висновки, пропозиції, зроблені в дисертації, можуть бути використані на наукових конференціях та диспутах, під час вивчення таких наукових дисциплін як «Трудове право», «Право соціального забезпечення» у вищих юридичних закладах освіти, при підготовці лекційних та семінарських занять, у науково-дослідній роботі студентів, слухачів та курсантів, в процесі підготовки робочих програм та планів, підручників, навчальної та прикладної літератури.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки доповідалися дисертантом на засіданнях кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка, а також були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми сучасного правознавства» (м. Київ, 28–29 січня 2016 р.), «Проблеми теорії права і практики правореалізації на шляху України до ЄС» (м. Київ, 25–26 лютого 2016 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення у чотирьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, одній статті – у науковому виданні іншої держави, а також у двох тезах доповідей і повідомлень на вказаних конференціях.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ

### 1.1 Поняття, сутність та ознаки соціального забезпечення вимушених переселенців

Питання внутрішньо переміщених осіб в Україні викликає занепокоєння світової спільноти, оскільки воно перетворилося у одну із найгостріших політичних, економічних та гуманітарних проблем. Аналіз зазначених питань дозволить сформулювати розуміння сутності даного поняття, заповнити теоретичні прогалини в цьому правовому інституті та забезпечити належне інформування населення щодо можливостей внутрішніх переселенців, гарантованих їм державою. Дослідження теоретичної частини соціального забезпечення вимушених переселенців – це передусім створення орієнтирів для країни у питаннях проблематики вимушених переселенців, що спрямовані на захист зазначених осіб та пошук ефективного механізму вирішення їх проблем.

Аналіз правової доктрини нашої держави засвідчив відсутність ґрунтовних та комплексних досліджень даного питання. Безумовно, питанням, пов'язаним із вимушеними переселенцями, присвячується все більше і більше робіт у галузях політології, історії, соціології, психології, економіки тощо, проте із юридичної точки зору дане питання все ще залишається малодослідженим. Серед дослідників правових аспектів поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців вагомий внесок зробили як вітчизняні, так і російські науковці, зокрема наступні: К.К. Афанасьєв, В.С. Гошовський, Н.М. Грабар, О.Р. Зельдіна, А.Н. Каблов, А.В. Колобов, З.В. Кузнєцова, Н.Н. Сінчина, Ц.Ф. Цвігун, Р.Ф. Черниш – та вчені інших галузей вітчизняної науки, а саме: І.А. Войналович, Н.Є. Гусак, М.О. Кримова, Т.В. Семигіна, С.О. Трухан, Є.О. Широкова, Л.В. Щетініна тощо. Разом з тим, комплексних досліджень на вказану тематику все ще не було проведено. Більшість робіт присвячені лише окремим аспектам зазначених

проблем, тож дослідження поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців є необхідним, з огляду на висвітлену проблематику.

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 терміна «внутрішньо переміщена особа» для позначення даного явища. Наприклад, такою термінологією оперує законодавець у нормах Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], численні дослідники, такі як М.І. Малиха [3], М.М. Сірант [4], О.В. Балуєва та І.О. Аракелова [5], Є.В. Микитенко [6] тощо; даний термін застосовується у численних соціологічних дослідженнях, присвячених вимушеній міграції.

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 необхідності соціального забезпечення таких осіб. Згідно із статтею 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 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.

Отже, підкреслення вимушеного характеру зміни місця проживання у зазначеній дефініції засвідчило можливість вживання понять «переселенець» та «внутрішньо переміщена особа» як синонімічних. Разом з тим, важливо відзначити, що термін «вимушений переселенець» є вдалішим у контексті позначення категорії осіб, які потребують соціального забезпечення, допомоги та захисту з боку держави.

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, на думку 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 [7, с. 246]. Кожен із зазначених напрямів характеризується своєю важливістю та невідкладністю, оскільки перебування частини території України в окупації, а частини населення в режимі вимушених переселенців негативно впливають на соціально-економічний розвиток нашої держави. Вагома частина підприємств припинила своє функціонування та не приносить відповідну користь державі. У свою чергу, вимушені переселенці, залишившись без основних джерел існування, актуалізували питання необхідності забезпечення їх прав та створення необхідних умов для 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 переміщеними особами.

Зрозумілим є те, що в таких умовах вирішення проблем є можливим лише за умови негайних та адекватних дій держави щодо формування

необхідної законодавчої бази для отримання відповідних статусів вимушених переселенців та надання належного соціального забезпечення у відповідності із даним статусом. Проте на сьогодні, попри активну діяльність держави щодо вирішення проблем соціального забезпечення вимушених переселенців, все ще наявні непоодинокі факти невдоволення таких осіб умовами та сутності зазначеної діяльності.

Стосовно 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» [3, 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 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, на яких існує реальна небезпека для життя, здоров'я, загроза правам та інтересам цих громадян. 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 кожну конкретну особу, а не про їх групи чи сукупності [2]. Отже, з огляду на вищевикладене зазначимо, що для міграції всередині держави не є характерним передусім груповий характер, навіть з огляду на її вимушеність. Положення щодо зумовленості вимушеного переселення некерованими факторами також спірне. 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, зазначимо, що 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 [4, с. 158]. Відзначаючи 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 № 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 1998 року, під особами, переміщеними всередині країни, слід розуміти осіб чи групи осіб, яких заставили чи змусили 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 [8]. Аналіз даної дефініції засвідчив, що переважна більшість вітчизняних дослідників керуються саме нею для пояснення сутності поняття «вимушені переселенці». Щодо самого визначення, то варто виділити та проаналізувати декілька важливих моментів: 1) авторами відмічено, що переміщуватись у 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 з даною дефініцією 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, формулюючи визначення внутрішньо переселеної особи, причому даний момент 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 впливає 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 суттєвим прорахунком вітчизняного законодавця і потребує доопрацювання.

Тож за таких умов важливо сформулювати дефініцію поняття «вимушені переселенці». 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 щодо надання соціального захисту та забезпечення. Тому важливо у контексті теми нашого дослідження визначити сутність поняття соціального забезпечення вимушених переселенців.

Загалом визначення поняття соціального забезпечення законодавством не встановлено. Так, у частині 1 статті 46 Конституції України законодавець роз'яснив поняття соціального захисту як права на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [9]. Проте мова йде все ж про соціальний захист, поняття соціального забезпечення законодавцем ігнорується в Основному Законі. Водночас, в юридичній науці точиться дискусія щодо співвідношення цих двох понять. Відштовхуючись від того, що у загальнотеоретичному аспекті під забезпеченням слід розуміти задоволення потреб, надання матеріальних засобів для існування та створення необхідних умов [10, с. 375], а захист – це сукупність заходів щодо підтримки населення з боку держави [11, с. 232], констатуємо, що друге поняття є значно ширшим, тобто забезпечення є однією із форм захисту. Тому в цілому ми не можемо використовувати дефініцію, закріплену Конституцією України, для пояснення явища соціального захисту, проте певні її положення можливо застосувати, тож використання даних термінів як синонімічних не є грубою помилкою.

Відзначимо, що аналіз наукової літератури засвідчив формування загального розуміння соціального захисту як явища, застосування якого є характерним для непрацездатних категорій громадян чи категорій осіб, які з незалежних від них обставин позбавлені можливості працювати. Дане припущення посилюється частиною 3 статті 46 Основного Закону, згідно з якою основним джерелом існування громадян, який має забезпечувати рівень їх життя не нижче від прожиткового мінімуму, встановленого законом, є пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги як форми соціальної допомоги [9]. Термін «основне джерело існування» вказує якраз на непрацездатних осіб як категорію, що потребує забезпечення. Проте ми не погоджуємося із такою концепцією.

Передусім відзначимо формулювання «в інших випадках, передбачених законом», закріплене частиною 1 статті 46 Основного Закону. Це свідчить про припущення законодавцем випадків, за яких виникне потреба у соціальному забезпеченні з боку держави інших категорій громадян. До таких випадків можна віднести і категорію вимушених переселенців, до яких, у тому числі, відносяться і громадяни працездатного віку, які в силу обставин потребують соціального забезпечення на рівні, не нижчому від прожиткового мінімуму, відповідно до чинного законодавства України.

Ще одним свідченням того, що поняття соціального захисту та соціального забезпечення може застосуватись до працездатних категорій громадян є норми Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23 вересня 1997 року № 540/97-ВР [12]. Так, згідно з положеннями даного нормативно-правового акта до категорій осіб, до яких застосовується соціальний захист з боку держави, відносяться журналісти на час виконання своїх професійних обов'язків. Іншими словами, журналістами є особи, які точно не відносяться до непрацездатних, а які навпаки виконують трудові функції на підставі укладення трудових договорів.

Отже, 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.

Формулювання дефініцій понять «соціальне забезпечення» та «соціальне забезпечення вимушених переселенців» потребує звернення до наукової доктрини. Аналіз наукових джерел засвідчив, що теоретичні питання, пов'язані із даним інститутом, перебувають на низькому рівні дослідження, причому інститут соціального забезпечення вимушених переселенців на даний момент цікавить науковців виключно з точки зору практичних та статистичних питань. Разом з тим, нами все ж виділено декілька вдалих концепцій, аналіз яких є корисним для формування розуміння даної категорії та формулювання дефініції поняття «соціальне забезпечення вимушених переселенців».

Відзначимо позицію Н.Б. Болотіної, з точки зору якої соціальним забезпеченням є організаційно-правова діяльність держави щодо матеріального забезпечення, соціального утримання, обслуговування, надання медичної допомоги коштом спеціально створених фінансових джерел особам, що зазнали соціального ризику, внаслідок якого втратили здоров'я та (або) засоби до існування і не можуть матеріально забезпечити себе та своїх утриманців [13, с. 37-39]. Вдалою дана точка зору є із наступних причин: 1) дослідниця не обмежує перелік суб'єктів соціального забезпечення категоріями, закріпленими Конституцією України, надаючи найбільш загальну характеристику – «особи, які зазнали соціального ризику»; 2) соціальний ризик, на думку цієї ж дослідниці, – це хвороби, непрацездатність, материнство, сімейні витрати, безробіття, старість, негативні чинники виробництва, воєнні дії, політичні репресії, техногенні та екологічні катастрофи [14, с. 49], тобто категорія вимушених переселенців безумовно відноситься до осіб, які потребують

соціального забезпечення; 3) наведений перелік заходів соціального забезпечення доволі повно відбиває діяльність держави у даній сфері; 4) належним чином зазначені підстави застосування заходів соціального забезпечення – втрата здоров'я та (або) засобів до існування і відсутність можливості матеріального забезпечення себе та своїх утриманців.

М.Д. Бойко під соціальним забезпеченням розуміє безоплатне або на пільгових умовах матеріальне забезпечення і обслуговування громадян, які цього потребують, у випадках, передбачених законодавством коштом соціального страхування та виплат із державного та місцевих бюджетів [15, с. 10]. З даною точкою зору дослідника можна погодитись з огляду на те, що підставою для виникнення права соціального забезпечення дійсно є виникнення ситуації, передбаченої чинним законодавством, згідно з якою виникає потреба у допомозі з боку держави, тобто наявність соціального ризику, розглянутого нами раніше. З іншого боку, спірним є вираз «безоплатне матеріальне забезпечення», оскільки термін «матеріальне забезпечення» полягає у наданні матеріальних засобів для існування та задоволення потреб. Тому така допомога апріорі є безоплатною, адже передбачає односторонні дії з боку держави.

На думку Т.З. Гарасиміва, дослідника системи права соціального забезпечення, соціальним забезпеченням є система соціальних і юридичних гарантій, які захищають людину від свавілля інших, а також спрямовані на забезпечення необхідних умов для розвитку повноцінної особистості: в сім'ї, праці, відпочинку, управлінні тощо [16, с. 17-18]. Дане розуміння є занадто вузьким і аналогічним проаналізованому нами соціальному забезпеченню журналістів. Тобто, у вузькому аспекті дане явище полягає у комплексі організаційно-правових та соціально-економічних заходів, спрямованих на забезпечення задоволення матеріальних та соціальних потреб, пов'язаних із виконанням особою професійних обов'язків. Зрозумілим є те, що дане вузьке розуміння соціального забезпечення не є характерним для категорії вимушених переселенців.

Визначення поняття соціального забезпечення вимушених переселенців – нове 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, спрямованих 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 № 1706-VII [2]. Прийняття даного закону характеризується довготривалою боротьбою за нього правозахисних та волонтерських організацій, оскільки на той момент у планах держави в особі компетентних органів було виключно здійснення контролю переміщення переселенців, не займаючись при цьому захистом їх прав. У 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.

Частиною 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» закріплено перелік прав внутрішньо переміщеної особи, серед яких і ті, що стосуються сфери соціального забезпечення [2]. Аналіз положень даної статті дозволяє нам виділити основні положення соціального забезпечення вимушених переселенців, які, в свою чергу, становлять сутність даного поняття.

Отже, 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.

Тож сутність соціального забезпечення вимушених переселенців полягає у задоволенні їх потреб передусім щодо економічних, соціальних та правових питань і забезпечення усім необхідним згідно з положеннями чинного законодавства. Для цього законодавцем прийнято необхідний масив нормативно-правових актів, основним серед яких є Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII, який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб [2].

Таким чином, аналіз сутності соціального забезпечення вимушених переселенців засвідчив наявність наступних характерних рис даного правового інституту: 1) прийняття масиву нормативно-правових актів, покликаних врегулювати різні аспекти соціального забезпечення вимушених переселенців; 2) надання допомоги водночас у різних напрямках – і фінансовому, і соціальному, і правовому; 3) сприяння поверненню вимушених переселенців до місця їх державної реєстрації у разі виникнення потреби.

Тому, проаналізувавши поняття та сутність соціального забезпечення вимушених переселенців, варто виділити ознаки даного явища. Питання ознак соціального забезпечення вимушених переселенців, як і ознак соціального забезпечення загалом, знаходиться поза увагою вітчизняних дослідників, тож поставлене нами завдання є актуальним та необхідним у контексті теми дослідження. Оскільки повноцінні концепції виділення ознак у юридичній науці відсутні, спробуємо їх вивести з найвдаліших із досліджених нами дефініцій поняття соціального забезпечення, адже дане питання потребує

застосування комплексного підходу. В даному контексті він полягає у виділенні загальноправових ознак, тобто таких, які є характерними для соціального захисту загалом та соціального забезпечення як його особливої форми, та спеціальних, тобто характерних виключно для соціального забезпечення вимушених переселенців.

Так, користуючись визначенням поняття «соціальне забезпечення», запропонованим Н.Б. Болотіною, виділяємо наступні ознаки даного явища: 1) здійснення державою; 2) вираження у формах матеріального забезпечення, соціального утримання, обслуговування та надання медичної допомоги; 3) особливі суб'єкти соціального забезпечення – особи, що зазнали соціального ризику; 4) особлива підстава соціального забезпечення – неможливість матеріально забезпечити себе та утриманців суб'єктами [13, с. 37-39]. Як нами було відзначено під час аналізу дефініції «соціальне забезпечення», виділення саме таких ознак соціального забезпечення є вдалим та у повній мірі відповідає сутності досліджуваного явища. Зрозумілим є те, що кожна ознака при її розгляді через призму соціального забезпечення вимушених переселенців має свої особливості. Наприклад, встановлено, що перелік форм соціального забезпечення є дещо ширшим, оскільки сюди варто віднести вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців, соціальним забезпеченням їх дітей та сприянням поверненню до місця проживання згідно із державною реєстрацією. Ознака особливості суб'єктів полягає передусім у тому, що ними є особи, 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.

Як зазначає М.Д. Бойко, ознаками соціального забезпечення є: 1) безоплатність чи пільговість умов його надання; 2) застосування виключно до громадян, які цього потребують; 3) формами соціального забезпечення є матеріальне забезпечення і обслуговування громадян; 4) здійснення у випадках, передбачених законодавством [15, с. 10]. У загальних рисах дана концепція

подібна до запропонованої Н.М. Болотіною, проте характеризується більшою кількістю спірних моментів та загальнішою формою. Перш за все, не погодимось із першою виділеною ознакою, оскільки її вираження формує хибне розуміння категорії соціального забезпечення. Якісними характеристиками соціального забезпечення вимушених переселенців є форми та підстави, проте ніяк не умови. Згідно з нормами законодавства про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб головною умовою отримання соціального забезпечення є взяття на облік та виконання усіх вимог порядку оформлення і видачі відповідної довідки. Іншими словами, соціальне забезпечення вимушено переміщених осіб надається на умовах виконання такими особами встановлених законом вимог щодо оформлення даного статусу.

Ознака нужденності, тобто її застосування виключно за виявлення потреби у суб'єктів забезпечення, щодо вимушених переселенців також має свої особливості, які можна виразити у вигляді таких положень: 1) безпосередній зв'язок із геополітикою, економічним та військовим становищем нашої держави; 2) потреба у соціальному забезпеченні не залежить від самої особи; 3) першочерговою причиною виникнення необхідності у соціальному забезпеченні є зміна фактичного місця проживання.

Щодо форм соціального забезпечення, то даний перелік, як і концепція Н.Б. Болотіної, неповний, а ознака здійснення у випадках, передбачених законодавством, потребує уточнення – при зміні місця проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України.

Також звернімось до дослідження І.Ю. Хомича, який виділив ознаки соціальної допомоги як форми соціального забезпечення. Логічним є те, що, оскільки соціальне забезпечення є ширшим поняттям, дані ознаки мають бути притаманними йому у повній мірі. Так, з точки зору дослідника, соціальній допомозі як формі соціального забезпечення характерні:

- 1) особлива мета – забезпечення права на достатній життєвий рівень, не нижчий за прожитковий мінімум;
- 2) прив'язаність розміру соціальної допомоги до прожиткового мінімуму;

3) джерелами фінансування соціальної допомоги є кошти Державного бюджету та місцевих бюджетів;

4) призначення та виплата соціальної допомоги громадянам, які не застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування;

5) правова підстава виникнення – потрапляння особи в складну життєву ситуацію з незалежних від неї причин або під вплив обставин, визнаних державою соціально значущими, якщо такі обставини знижують здатність особи до самозабезпечення [17, с. 722-723]. Переносячи дані ознаки у площину соціального забезпечення вимушених переселенців, відзначимо все ж неповну відповідність та тотожність. Так, у питаннях мети соціального забезпечення вимушених переселенців розмір прожиткового мінімуму не є основоположним, оскільки розмір грошової допомоги фіксований та визначається згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 505 [18]. Щодо інших форм соціального забезпечення вимушених переселенців, то вони також ніяким чином не пов'язані із прожитковим мінімумом.

Призначення та виплата соціального забезпечення вимушених переселенців надається громадянам, взятим на облік як таким, що є внутрішньо переміщеними та отримали відповідну довідку у встановленому законом порядку згідно із постановою Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [19].

Отже, у процесі дослідження нами були виділені наступні загальноправові ознаки соціального забезпечення вимушених переселенців.

1. Його реалізація державою в особі спеціально створених компетентних органів шляхом здійснення організаційних, правових, соціальних та економічних заходів.

Статтею 46 Конституції України встановлено обов'язок держави забезпечувати громадян у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [9]. Одним із таких «інших випадків» є вимушене переселення у зв'язку із негативними

наслідками збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та стихійного лиха чи техногенних катастроф. З-поміж прав, що надаються внутрішньо переміщеним особам, – на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту – важливу роль відіграє гарантування державою соціального забезпечення, вираженого у формі вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців; надання медичної допомоги вимушеним переселенцям; соціальне забезпечення дітей вимушених переселенців у питаннях освіти та науки; 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; сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією; надання соціальних виплат та соціальної допомоги [2].

Отже, оскільки соціальним забезпеченням є організаційно-правова діяльність держави, обов'язок соціального забезпечення вимушених переселенців покладається саме до неї, причому держава здійснює діяльність одразу у кількох напрямках – шляхом створення юридичних гарантій, надаючи матеріальну та правову допомогу, вирішуючи ряд соціальних проблем.

2. Надання соціального забезпечення на підставі відсутності можливостей у вимушених переселенців матеріально забезпечити себе та утриманців.

Дана ознака є характерною для соціального забезпечення у його широкому розумінні. Аналіз законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців засвідчив відсутність будь-яких вимог щодо підтвердження фінансового становища особи чи її сім'ї. Разом з тим, зрозумілим є те, що, потрапивши у нове середовище, вимушені переселенці потребують забезпечення роботою, житлом та вирішення інших побутових питань, окрім того, їм необхідні інші види економічної, соціальної та правової допомоги.

Характеризуючи дану ознаку з точки зору матеріального забезпечення, а саме покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-

комунальних послуг, варто відзначити відмінності у нарахуванні грошової допомоги працездатним особам і непрацездатним особам та інвалідам. Якщо для непрацездатних осіб вона призначається у розмірі 884 гривні на одну особу, а для інвалідів – прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, то працездатні особи отримують лише 442 гривні на місяць [18]. Іншими словами, законодавець передусім забезпечує матеріально тих осіб, які не здатні це здійснити самостійно, у той час як підтримка працездатних осіб є значно меншою.

Таким чином, держава, взявши на себе обов'язок соціального забезпечення громадян, здійснює його у встановлених законом межах, оскільки для значного числа вимушених переселенців дана допомога є тим джерелом, що дозволяє матеріально забезпечити себе та утриманців в обставинах, що склались з незалежних від них причин.

3. Джерела фінансування соціального забезпечення – кошти Державного бюджету та місцевих бюджетів.

Згідно із частиною 2 статті 46 Конституції України право на соціальний захист громадян гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення [9].

Говорячи про соціальне забезпечення вимушених переселенців, зазначимо, що його здійснення відбувається за рахунок коштів державного бюджету України та місцевих бюджетів, проте допускається залучення ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та громадських об'єднань та у інший не заборонений законодавством спосіб [2].

Тобто, в цілому джерела соціального забезпечення можна розподілити на дві групи: 1) державні – кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів і 2) недержавні – всі інші ресурси. Разом з тим, роль, яку відіграють

обидва джерела, дещо відрізняється. Як нами встановлено у процесі роботи, участь держави у процесі соціального забезпечення є обов'язковою та гарантується Основним Законом. У той же час, недержавна допомога є ситуативною і залежить від конкретного бажання підприємств, благодійних організацій, міжнародних суб'єктів чи фізичних осіб сприяти соціальному забезпеченню вимушених переселенців.

Отже, формулювання даної ознаки саме в такому вигляді, підкреслюючи роль коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів, зумовлене передусім обов'язковим характером даної допомоги та законодавчо встановленим гарантуванням.

4. Потрапляння особи в складну життєву ситуацію з незалежних від неї причин або під вплив обставин, визнаних державою соціально значущими, якщо такі обставини знижують здатність особи до самозабезпечення, як правова підстава виникнення.

У випадку із соціальним забезпеченням вимушених переселенців такими обставинами є збройний конфлікт, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру [2]. Якщо винуватцями подібних соціально значущих обставин можна визнати конкретних осіб чи їх групи, то негативні наслідки зазвичай настають без волі чи бажання на те людини. Передумовою для переселення є створення таких умов на конкретній території держави, за яких втрачається можливість бути впевненим у своїй безпеці.

Таким чином, соціальне забезпечення повинне здійснюватись щодо таких осіб, які втратили здатність до самозабезпечення внаслідок незалежних від них обставин.

Отже, до загальноправових ознак соціального забезпечення вимушених переселенців нами віднесено:

1) його реалізація державою в особі спеціально створених компетентних органів шляхом здійснення організаційних, правових, соціальних та економічних заходів;

2) надання соціального забезпечення на підставі відсутності можливостей у вимушених переселенців матеріально забезпечити себе та утриманців;

3) джерела фінансування соціального забезпечення – кошти Державного бюджету та місцевих бюджетів;

4) потрапляння особи в складну життєву ситуацію з незалежних від неї причин або під вплив обставин, визнаних державою соціально значущими, якщо такі обставини знижують здатність особи до самозабезпечення, як правова підстава виникнення.

Разом з тим, на підставі дослідження поняття та сутності соціального забезпечення вимушених переселенців здійснимо виділення його специфічних ознак. Відзначимо, що дане питання не є висвітленим у науковій літературі, оскільки загальнотеоретичні дослідження його не перебувають у колі зору вітчизняних науковців, тому їх виділення було здійснено переважно на підставі норм чинного законодавства.

1. Вираження у формах вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців; надання медичної допомоги; соціального забезпечення дітей у питаннях освіти та науки; надання усього комплексу соціальних та адміністративних послуг державними органами у встановленому законом порядку щодо будь-яких питань, які стосуються їх прав та інтересів; сприяння поверненню до місця проживання згідно з державною реєстрацією; надання соціальних виплат та соціальної допомоги тощо.

Дана ознака закріплюється нормами частини 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2]. Зрозумілим є те, що держава, не маючи змоги у короткі терміни подолати наслідки соціально значущих обставин, які постали у якості передумов вимушеного переселення, зобов'язана створити такі умови для переселенців, які б дозволили частково компенсувати негативні наслідки, що настали для них. Вирішення даного питання здійснюється комплексно, адже нинішні соціально-економічні умови зумовлюють наявність цілого ряду базових потреб людини для комфортного проживання у сучасному соціумі. Це і належні фінансово-матеріальні умови, і житлове питання, і питання працевлаштування, освіти, медичного

забезпечення, і вирішення юридичних питань тощо. За таких умов держава зобов'язана приділити увагу кожному із напрямів та створити необхідні передумови для забезпечення усіх базових потреб вимушеного переселенця.

Отже, правова природа соціального забезпечення зумовлює необхідність його одночасного здійснення у кількох напрямках та створює потребу забезпечення базових вимог людини у повному обсязі, у відповідності із виникненням потреби.

2. Особливість суб'єктного складу соціального забезпечення вимушених переселенців, до якого відносяться особи, 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.

Дана ознака відповідає визначенню поняття «вимушений переселенець», та закріплена, зокрема, у частині 1 статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», причому зазначені обставини вважаються загальновідомими [2]. До аналізу терміна «вимушений переселенець» також варто підходити комплексно, адже отримання такого статусу передбачає відповідність системі вимог, які можна виразити у вигляді наступних положень:

1) громадянство особи не відіграє значення – основною підставою є постійне проживання в Україні на зазначених територіях на законних підставах;

2) особи при цьому не перетинали державний кордон України – іншими словами, внутрішньою міграцією є переселення до іншого регіону України;

3) обставини, що склались на територіях проживання внутрішніх переселенців, повинні відповідати нормам Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2];

4) вимушені переселенці можуть здійснювати міграцію як організовано, тобто групами, так і індивідуально.

Таким чином, поняття «соціальне забезпечення вимушених переселенців» є дійсно особливою категорією осіб в нашій державі, адже вимоги для

отримання даного статусу і, як наслідок, соціального забезпечення, становлять сукупність обставин, які не були характерними для України протягом усього періоду з моменту проголошення незалежності.

3. Поставлення на облік та виконання усіх вимог порядку оформлення і видачі відповідної довідки як умова отримання соціального забезпечення вимушеними переселенцями.

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, причому процес поставлення на облік регулюється спеціально прийнятою постановою Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [19]. Інакше кажучи, для отримання соціального забезпечення варто підтвердити свій статус як вимушеного переселенця, свою зареєстровану адресу проживання, обставини, які спонукали її змінити та інформацію про особисті потреби та потреби сім'ї. Дана ознака сприяє вирішенню багатьох проблем соціального забезпечення вимушених переселенців, передусім пов'язаних із недобросовісністю та шахрайством, але, з іншого боку, створює окремі бюрократичні перепони та затягування. Проте, хоч Конституцією України і встановлено обов'язок держави забезпечувати громадян, дана гарантія стосується передусім тих осіб, які цього потребують першочергово, а першочерговість вимагає належного обґрунтування.

Отже, поставлення на облік як внутрішньо переміщеної особи є обов'язковою умовою соціального забезпечення та становить у загальних межах двохетапний процес: виконання усіх вимог порядку оформлення та видача відповідної довідки, що є умовою отримання вимушеними переселенцями необхідної допомоги з боку держави.

4. Зв'язок виникнення потреби в отриманні соціального забезпечення вимушеними переселенцями із зміною фактичного місця проживання.

Дана ознака полягає у виникненні потреби в соціальному забезпеченні незалежно від бажання самої особи і її наслідком є зміна фактичного місця проживання. Іншими словами, першочерговою причиною виникнення

необхідності у соціальному забезпеченні є зміна місця проживання, викликана обставинами, які не залежали від самої особи-переселенця.

У процесі аналізу даної ознаки нами виділено наступні положення, які спричиняють виникнення потреби особи у соціальному забезпеченні:

1) зв'язок вимушеного переселення із геополітичними, економічними, військовими та техногенними факторами;

2) момент виникнення потреби у соціальному забезпеченні не залежить від бажання та волі самої особи;

3) першочерговою причиною виникнення необхідності у соціальному забезпеченні є зміна фактичного місця проживання.

Таким чином, особливість соціального забезпечення вимушених переселенців полягає у безпосередній залежності від зміни особою місця проживання. Тобто, Конституцією України передбачено обов'язок держави забезпечувати громадян, проте у даному випадку забезпечення є можливим виключно у разі залишення територій постійного мешкання.

5. Здійснення у випадках, передбачених законодавством, – у разі зміни місця проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України.

Такі випадки чітко прописані у статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і ними є збройний конфлікт, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру [2]. Здійснення переселення у інших ситуаціях не дає особі права на отримання статусу вимушеного переселенця, адже основоположною засадою даного процесу є саме ознака вимушеності, причому з незалежних від особи обставин.

Отже, внутрішнє переселення є специфічним процесом, що характеризується особливостями, не характерними для жодного іншого правового та соціального явища у нашій державі, а випадки, передбачені законодавством, надають виключне право на отримання соціального забезпечення з боку держави.

Таким чином, специфічними ознаками соціального забезпечення вимушених переселенців є:

1) вираження у формах вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням місця проживання для вимушених переселенців; надання медичної допомоги вимушеним переселенцям; соціального забезпечення дітей вимушених переселенців у питаннях освіти та науки; 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; сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією; надання соціальних виплат та соціальної допомоги;

2) особливість суб'єктного складу соціального забезпечення вимушених переселенців, до якого відносяться особи, 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;

3) умова отримання соціального забезпечення вимушеними переселенцями – поставлення на облік та виконання усіх вимог порядку оформлення і видачі відповідної довідки;

4) зв'язок виникнення потреби в отриманні соціального забезпечення вимушеними переселенцями із зміною фактичного місця проживання;

5) здійснення у випадках, передбачених законодавством, – в разі зміни місця проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України.

Отже, соціальні наслідки збройного конфлікту та тимчасової окупації окремих територій України на сьогодні мають вагомий негативний вплив на соціально-економічний стан нашої держави. Ними спричинено масштабну внутрішню міграцію громадян на підконтрольних Україні регіонах держави та актуалізовано питання, пов'язані із захистом прав та інтересів вимушених переселенців щодо створення належних умов для життєдіяльності даних

категорій осіб. Зазначене питання було та залишається одним із найгостріших на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Аналіз поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців засвідчив необхідність подальшої діяльності усіх гілок влади, а також вітчизняних науковців для вирішення наявних проблем.

Дослідження поняття, сутності та ознак соціального забезпечення вимушених переселенців дозволило нам сформулювати цілісне розуміння даного правового інституту, заповнити ті теоретичні прогалини, які на сьогодні залишались у якості невирішених питань у правовій теорії. Значення аналізу даного питання передусім полягає у науковій новизні отриманих результатів та належному розкритті тих питань, які до сьогодні залишались поза увагою вчених. Це, в свою чергу, свідчить про те, що подальша увага з боку науковців до питань, пов'язаних із теоретичним розкриттям сутності соціального забезпечення вимушених переселенців є вкрай необхідною та виступає передумовою належного вирішення практичних проблем даного інституту.

## **1.2 Сучасний стан правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців**

Понад два роки в Україні триває неоголошена гібридна війна, в ході якої наша держава втратила контроль над істотною частиною своєї території, зокрема анексовано Автономну Республіку Крим, а на значній частині Донецької та Луганської областей створено т.з. «самопроголошені народні республіки». Внаслідок проведення бойових дій, припинення дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування України на відповідних землях, а також інших негативних явищ, які викликані тимчасовою окупацією українських земель, Україна зіткнулася з величезною проблемою – вимушеними переселенцями з території Автономної Республіки Крим, Донецької і Луганської областей.

З урахуванням того, що протягом останніх кількох років Україною напрацьовано низку нормативно-правових актів у даній галузі нормативного

регулювання, слід проаналізувати сучасний стан правової регламентації соціального забезпечення досліджуваних суб'єктів, визначити систему відповідного законодавства та його характерні ознаки.

Актуальність досліджуваної тематики викликана тим, що на сьогодні велика кількість громадян фактично є вимушеними переселенцями (однак не всі вони юридично отримали відповідний правовий статус) та потребують забезпечення значними матеріальними ресурсами (житло, одяг, харчування, працевлаштування, влаштування дітей до дитячих садочків і шкіл, навчання, перекваліфікації, реабілітації, психологічної, правової та медичної допомоги тощо) для поновлення свого нормального життя на вільній території України. Це зумовлює необхідність аналізу чинної нормативно-правової бази та виявлення позитивних і негативних тенденцій у сучасній правовій регламентації відповідного кола суспільних відносин.

Порушену проблематику у тій або іншій мірі висвітлювали у наукових працях вчені-правники, а саме: Н.Б. Болотіна, Я.О. Грабова, В.А. Гринчак, В.В. Жернаков, М.В. Кравченко, І.Г. Козинець, Л.Ю. Малюга, В.С. Маринець, А.В. Міськевич, Д.П. Мельничук, В.О. Новик, О.Т. Панасюк, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, Б.Ю. Підгороцький, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, В.О. Сачок, М.М. Сірант, В.С. Тарасенко, Н.І. Тищенко, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, Р.Ф. Черниш, Н.В. Чернишова, Л.В. Шестак, Л.П. Шумна та інші. Крім того, окремі аспекти міжнародного захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам розглядали у своїх роботах наступні науковці-правники: М.В. Буроменський, О.А. Гончаренко, Г.С. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс, Д.В. Іванов, О.А. Малиновська, В.І. Потапов, С.Б. Чехович, Дж. Хетеуей та деякі інші.

З урахуванням того, що стрімка поява в Україні вимушених переселенців відбулася протягом останніх кількох років, на сьогодні у вітчизняній науковій юридичній літературі відсутні комплексні доктринальні дослідження з даної проблематики, що обумовлює надзвичайний теоретичний інтерес до порушених питань. Крім того, науково-правового аналізу потребує й чинна нормативно-правова база, яка регулює відносини соціального забезпечення вимушених

переселенців з метою становлення системи відповідних законодавчих та підзаконних правових актів, що має важливе значення у процесі виявлення прогалин, суперечностей, недоліків юридичної техніки, здійснення застосування і тлумачення правових приписів тощо.

Аналізуючи міжнародно-правовий рівень правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців, слід наголосити на тому, що відповідні норми міжнародного права, які регламентують суспільні відносини за участі таких суб'єктів, закріплюють міжнародно-правові стандарти дотримання їх прав та містяться в угодах (договорах), які покликані регулювати певні сфери міжнаціональних (міжнародних) відносин. Міжнародний механізм нормативно-правових стандартів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб базується на застосуванні норм універсальних та спеціалізованих угод, які регулюють правові та процедурні питання. Так, до універсальних угод, що встановлюють загальні принципи забезпечення прав вимушених переселенців, належать: Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [20], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [21], Міжнародний пакт про соціальні, економічні і культурні права від 16 грудня 1966 року [22], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [23]. У названих міжнародних договорах закріплені права та свободи людини, якими вона володіє незалежно від будь-яких ознак, у тому числі й у зв'язку з вимушеним переселенням у примусовому або добровільному порядку в межах своєї держави внаслідок дії непереборних обставин об'єктивного характеру. Тобто, на держави та їх національне законодавством покладено обов'язок забезпечити мінімальний обсяг соціального захисту усіх громадян, незалежно від особливостей їх правового положення.

Відповідні міжнародно-правові норми мають загальний характер і є надзвичайно важливими, однак особи, які змінили місце свого постійного проживання у своїй країні в результаті дії таких негативних соціальних явищ, які реально загрожували їх життю й безпеці, потребують додаткових заходів для організації власного життя за новим місцем проживання, що зумовлює

необхідність у забезпеченні їх додаткового соціального захисту, порівняно з іншими громадянами, а отже, й створення спеціальної правової бази, яка має надати належне нормативне регулювання суспільним відносинам за участі вимушених переселенців.

Крім того, до універсальних угод міжнародно-правових стандартів забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб можна віднести й Конвенцію Організації Об'єднаних Націй 1951 року про статус біженців [24] та Протокол Організації Об'єднаних Націй щодо статусу біженців 1966 року [25], адже значна кількість процедур стосовно захисту біженців застосовується за аналогією й до внутрішніх переселенців. Це пов'язано з тим, що названі переселенці за своїм фактичним положенням подібні до біженців, за винятком лише тієї відмінності, що вони в результаті дії несприятливих чинників соціального характеру змушені шукати захисту не за межами своєї держави, а на території власної країни, однак у тих її районах, де відсутні реальні загрози їх життю і здоров'ю, власності тощо. Таким чином, при вирішенні питання щодо нормативного врегулювання правового положення внутрішньо переміщених осіб доцільно брати до уваги й позитивний досвід міжнародної нормативної регламентації суспільних відносин у сфері соціального забезпечення біженців.

Незважаючи на значний масив міжнародно-правових норм, на сьогодні вони не здатні забезпечити адекватної реакції на виклики сучасності, зокрема й щодо міжнародно-правового захисту вимушених переселенців. У науковій літературі відзначається, що з відповідним соціальним явищем уперше зіткнулися тільки в останнє десятиліття ХХ століття. Після Другої світової війни на міжнародному рівні намагалися створити законодавчі механізми щодо захисту осіб, які, рятуючись від переслідувань, перетинали державні кордони. Але механізми, створені для біженців, не врахували тих осіб, які вимушені були переміщатися всередині власної країни. Ці особи, які внаслідок різних причин не змогли або не побажали покинути свою державу, не підпадали під міжнародно-правовий захист. Виходу на міжнародний рівень цієї проблеми, також заважало традиційне уявлення про державний суверенітет. Уряди країн

залишали за собою виключне право вирішувати питання, які пов'язані з положенням своїх громадян на власній території [26, с. 258]. З наведеного вбачається, що актуальною проблемою міжнародно-правового регулювання правового статусу внутрішніх переселенців, зокрема й щодо їх соціального забезпечення, є потреба у розробленні спеціального міжнародного договору (угоди), який би врегулював всі не вирішені на сьогодні питання в досліджуваній сфері суспільних відносин, оскільки сучасний стан нормативної регламентації у даній галузі міжнародних публічних правовідносин характеризується значним прогалинами.

Розвиток суспільного життя наприкінці ХХ століття поставив перед світовим співтовариством питання щодо значної кількості внутрішньо переміщених осіб у зв'язку з проведенням громадянських війн, техногенних катастроф та інших несприятливих явищ, які змусили громадян різних країн відчувати небезпеку у власній державі. За таких умов виникла потреба розробити дієвий механізм захисту прав, свобод та законних інтересів людей на території їх же власних держав. Складовою частиною наведеного є й необхідність створення відповідної нормативно-правової бази міжнародного рівня, яка має забезпечити однаковий рівень захисту людей від порушень з боку національних урядів у найрізноманітніших країнах їх громадянства, які були вимушені масово залишити своє постійне місце проживання та змінити його на інше у межах своєї держави.

1992 року Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй на прохання Комісії з прав людини призначив доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні приписи щодо забезпечення захисту переміщених всередині країни осіб [27, с. 314-315]. Так, 1998 року структури Організації Об'єднаних Націй прийняли «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» [8]. У науковій літературі відзначається, що, розробляючи «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» [8], світова спільнота виходила з того, що хоча чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішніх переміщених осіб, але в деяких аспектах

вони не є достатніми для забезпечення належного захисту [28]. Прийняття відповідного нормативного документа було обумовлено тим, що акти міжнародного права хоча й містили певні норми щодо внутрішньо переміщених осіб та частково застосовувалися до регламентації їх правового положення, однак комплексного правового документа, який би регламентував досліджувані міжнародно-правові відносини, не існувало.

«Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» [8] визначають питання вимушеного переміщення осіб всередині країни та є керівними вказівками для міжнародних і неурядових організацій та національної влади для розробки законодавчих актів і політичних заходів стосовно переміщення всередині країни [26, с. 259]. Проведення відповідної роботи на міжнародному рівні має величезне значення, оскільки вперше було підготовлено комплексний і ґрунтовний документ, який присвячений проблематиці внутрішніх переселенців, що можна відзначити як початок нормативного врегулювання відповідної сфери міжнародних відносин. Відповідні принципи базуються на наявних нормах міжнародного права, які закріплені в чинних міжнародних договорах, але пристосовані виключно для регламентації правового положення внутрішньо переміщених осіб, обов'язків держави у випадках поводження з ними тощо.

У спеціальній юридичній літературі вказується, що особливістю «Керівних принципів з питань переміщених всередині країни осіб» [8] є:

- 1) рекомендаційний характер для будь-якої країни;
- 2) невідкладність надання соціальної допомоги без процедур підписання договорів та узгодження з іншими учасниками;
- 3) узгодженість усіх основних питань, що стосуються надання соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам [29].

Незважаючи на те, що відповідні принципи не є обов'язковими до застосування державами-учасницями Організації Об'єднаних Націй, вони повинні використовуватися як орієнтири при вирішенні питань, які пов'язані з внутрішніми переселенцями, а тому доцільно їх імплементувати у національні законодавства, в тому числі й нашій державі.

Відповідно до положень «Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни» внутрішньо переміщені особи – це особи або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха й які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів [8]. Аналіз відповідної дефініції свідчить, що, розробляючи вітчизняне законодавство у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців, український законодавець брав до уваги положення відповідного міжнародно-правового документа, оскільки визначення поняття, яке міститься в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], міститься всі його характерні ознаки й фактично є тотожним йому.

У доктрині права принципи, які закріплено в «Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни» [8], пропонується розділяти на чотири групи:

1) спрямовані на реалізацію загальних принципів декларації прав людини, де зазначається, що внутрішньо переміщені особи відрізняються від інших осіб лише тим, що вони змушені переміщатися (принципи 1-4);

2) розкривають міжнародні підходи до захисту від переміщень і складають основу для захисту осіб від недобровільного переміщення (принципи 5-9);

3) розкривають підходи до захисту під час переміщення (принципи 10-23);

4) розкривають питання надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, визначають роль і обов'язки національних органів влади та міжнародних організацій у наданні гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам [30, с. 58-59]. Таким чином, у відповідному документі об'єднано найбільш загальні та універсальні норми-принципи, які покликані створити умови для забезпечення належного рівня соціального захисту вимушених переселенців шляхом встановлення того, хто належить до числа

таких суб'єктів, які вони мають додаткові права й гарантії, що обумовлені їх вимушеним переселенням та інше. Тобто, закріплюється гарантування дотримання їх прав, свобод і законних інтересів, які передбачені нормативно-правовими актами.

У спеціальній юридичній літературі наголошується на тому, що концептуальною основою «Керівних принципів з питань переміщених всередині країни осіб» [8] є доктрина «суверенітет як відповідальність», суть якої полягає в тому, що національна влада зобов'язана і несе відповідальність щодо надання захисту та гуманітарної допомоги переміщеним усередині країни особам, що знаходяться під її юрисдикцією, а у випадках, коли держава не має можливості забезпечити фізичний захист і надати допомогу своїм громадянам, вона повинна звертатися за допомогою та приймати її ззовні. При цьому міжнародне співтовариство має право і зобов'язане наполягати на своєму втручанні [26, с. 259]. Отже, йдеться про те, що основний обов'язок і відповідальність за надання соціального, правового та іншого захисту й гуманітарної допомоги вимушеним переселенцям покладається на національну владу кожної держави, яка повинна гарантувати кожній такій особі забезпечення захисту від насильства, голоду, використання в якості захисного щита, примусового вербування до незаконних збройних формувань та інших загроз, обумовлених вимушеним переселенням.

Необхідно наголосити на тому, що «Керівні принципи з питань переміщених всередині країни осіб» [8] не передбачають звільнення внутрішньо переміщених осіб від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів [31, с. 174]. Здійснення наголосу на відсутності будь-яких відходів від принципу невідворотності кримінальної відповідальності за злочинні діяння, навіть у таких випадках, є надзвичайно важливим, оскільки досить часто, як свідчить досвід і зарубіжних країн, і вітчизняна практика, особи з числа вимушених переселенців беруть участь у військових діях та вчиняються інші протиправні діяння, що мають ознаки злочинних.

У «Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни» вказано, що, у першу чергу, потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо. Внутрішні переселенці мають право: на достатній життєвий рівень, на доступ до продуктів харчування, тимчасового житла, необхідного одягу та базових медичних послуг, в т.ч. психологічної та соціальної допомоги, на доступ до освіти, свободи пересування, зокрема й вільний виїзд за межі держави і пошук притулку за кордоном. Водночас вони мають бути захищені від недобровільного повернення чи переселення в місця, де може виникнути загроза їхньому життю чи здоров'ю [28]. Беручи до уваги те, що в Україні необхідно оперативно здійснювати розробку національного законодавства у сфері правового регулювання соціального захисту внутрішніх переселенців, доцільно врахувати положення названого міжнародного документа, адже у них здійснено узагальнення основних світоглядних поглядів міжнародного співтовариства на проблеми внутрішньо переміщених осіб, а також враховано норми основних міжнародно-правових документів у галузі захисту прав людини. Крім того, необхідно наголосити на тому, що при реформуванні вітчизняного законодавства з проблем правового статусу внутрішніх переселенців варто відійти від аналогій з правовим положенням біженців, оскільки останні втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, у той час як внутрішньо переміщені особи не потребують такого статусу, тобто громіздких і складних процедур його визначення.

Таким чином, характеризуючи міжнародно-правовий рівень регулювання соціального забезпечення, можна відзначити такі його риси:

- 1) відсутність комплексного спеціалізованого загальнообов'язкового міжнародно-правового акта щодо внутрішніх переселенців;
- 2) переважають універсальні міжнародні договори, які не завжди здатні врахувати специфіку правового статусу внутрішніх переселенців;
- 3) позитивна динаміка формування відповідного наднаціонального законодавства, яка виражається у розробленні «Керівних принципів з питань

щодо переміщення осіб всередині країни», що є важливим кроком на шляху до нормативного удосконалення правового положення відповідних суб'єктів. Приписи відповідного документа обов'язково слід врахувати під час законодавчого врегулювання вимушених переселенців в Україні, крім того, відповідні норми мають бути враховані й під час розробки обов'язкового міжнародно-правового договору.

В Україні вимушені переселенці вперше з'явилися внаслідок катастрофи на Чорнобильській атомній електростанції 26 квітня 1986 року. В результаті катастрофи планетарного масштабу значна частина території нашої держави зазнала радіоактивного забруднення, який є небезпечним для життя та здоров'я людей, тому тисячі громадян були вимушені покинути свої домівки та назавжди змінити місце свого постійного проживання. На сьогодні нормативне регулювання соціального забезпечення відповідних суб'єктів передбачено Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [32]. Таким чином, поява нормативної регламентації правового положення вимушених переселенців була викликана наслідками техногенної катастрофи на атомній електростанції, що зумовило необхідність виселення значної кількості населення у іншу місцевість, а також створення умов для їх соціальної підтримки та захисту за новим місцем проживання.

Відповідно до преамбули Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» Чорнобильська катастрофа торкнулася долі мільйонів людей. У багатьох регіонах, на величезних територіях виникли нові соціальні та економічні умови. Україну оголошено зоною екологічного лиха. Створення системи надійного захисту людей від наслідків Чорнобильської катастрофи потребує залучення значних фінансових, матеріальних та наукових ресурсів. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та створює єдиний порядок

визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення [32]. З аналізу преамбули відповідного законодавчого акта вбачається, що, з-поміж іншого, він спрямований на нормативне регулювання соціального забезпечення людей, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи та були змушені покинути зону обов'язкового (безумовного) відселення.

Нормами ст. 9 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» встановлено, що особами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, є:

1) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС – це громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації аварії та її наслідків;

2) потерпілі від Чорнобильської катастрофи – це громадяни, включаючи дітей, які зазнали впливу радіоактивного опромінення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

3) громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації інших ядерних аварій та їх наслідків, у ядерних випробуваннях, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, у складанні ядерних зарядів та здійсненні на них регламентних робіт;

4) громадяни, які постраждали від радіоактивного опромінення внаслідок будь-якої аварії, порушення правил експлуатації обладнання з радіоактивною речовиною, порушення правил зберігання і захоронення радіоактивних речовин, що сталося не з вини потерпілих [32]. З урахуванням мети даного доктринального дослідження особливу увагу слід приділити проблематиці потерпілих осіб від наслідків Чорнобильської катастрофи, оскільки саме відповідні суб'єкти були змушені покинути своє постійне місце проживання, тобто стати вимушеними переселенцями.

Згідно з нормами ст. 11 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», до потерпілих від Чорнобильської катастрофи належать:

1) евакуйовані із зони відчуження (в тому числі особи, які на момент евакуації перебували у стані внутріутробного розвитку, після досягнення ними повноліття), а також відселені із зон безумовного (обов'язкового) і гарантованого добровільного відселення;

2) особи, які постійно проживали на територіях зон безумовного (обов'язкового) та гарантованого добровільного відселення на день аварії або прожили за станом на 01 січня 1993 року на території зони безумовного (обов'язкового) відселення не менше двох років, а на території зони гарантованого добровільного відселення – не менше трьох років, та відселені або самостійно переселилися з цих територій [32]. Аналізуючи відповідну норму законодавчого акта можна дійти висновку, що категорія «потерпілий від Чорнобильської катастрофи» та «вимушений переселенець внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції» не тотожні, перша з наведених є ширшою за обсягом та включає до свого складу й другу з названих. Отже, відповідне законодавство про соціальних захист осіб, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи, регламентує в тому числі й питання соціального забезпечення осіб, які були змушені залишити постійне місце проживання, тобто вимушених переселенців-чорнобильців.

Надзвичайно важливим питанням, яке врегульовано названим законодавчим актом, є встановлення підстав для визначення правового статусу громадянина, який постраждав від Чорнобильської катастрофи. Так, згідно з нормама ст. 15 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» підставою для визначення статусу евакуйованих із зони відчуження, відселених і тих, які самостійно переселилися, відповідно до нормативного припису ст. 4 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» є довідка про евакуацію, відселення, самостійне переселення. Видача довідок про період проживання на територіях

радіоактивного забруднення, евакуацію, відселення, самостійне переселення здійснюється органами місцевого самоврядування [32]. Таким чином, на законодавчому рівні визначено, що статус вимушеного переселенця має бути документально підтверджено органами місцевого самоврядування. На перший погляд, така позиція видається логічною, однак необхідно врахувати, що евакуація, особливо обов'язкова, відбувалася у надзвичайно короткі строки, люди переселялися на територію всієї держави, також і відповідні органи місцевого самоврядування були евакуйовані. За таких умов більш виправданим було б закріплення норми стосовно того, що підтвердити евакуацію або добровільне залишення відповідних територій можна будь-якими документами, які вказують на факт постійного проживання в зоні Чорнобильської катастрофи та її залишення в результаті радіаційного впливу.

Забезпечення соціального захисту громадян, які постраждали від наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції, здійснюється і на підзаконному рівні нормативно-правового регулювання, наприклад, до відповідних актів слід віднести постанову Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки та Української Республіканської Ради професійних спілок «Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС» від 14 грудня 1989 року [33], постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС» від 16 грудня 1992 року № 706 [34]. Отже, на сьогодні в Україні діє система нормативно-правових актів, які регулюють різні аспекти соціального забезпечення осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції, в тому числі й вимушених переселенців із зони обов'язкового та добровільного відселення. Усі найважливіші питання визначаються нормам профільного законодавчого акта, підзаконні ж нормативно-правові акти спрямовані на деталізацію нормативних приписів відповідного закону. Тому сучасний стан правового регулювання суспільних відносин за участі

вимушених переселенці-чорнобильців можна відзначити як задовільний, що дає можливість створити дієвий механізм соціального захисту таких суб'єктів.

У спеціальній літературі відзначається, що з кінця ХХ століття привернуло увагу світового співтовариства збільшення кількості осіб, які переміщені всередині країни. Причиною такого зросту, у першу чергу, були громадянські війни, які поділили країни за расовою, релігійною, етнічною чи мовною ознаками [35, с. 187-188]. Отже, ведення бойових дій є одним із визначальних факторів виникнення внутрішніх переселенців під час сучасних локальних конфліктів. Україна, будучи мирною державою, яка дотримується загально визнаних засад правової, демократичної та соціальної держави, ніколи не спрямовувала свою діяльність на ущемлення тих або інших груп населення на своїй території (за ознаками мови, релігії, поглядів та переконань тощо). Однак події кінця 2013 – початку 2014 року показали, що за зовнішньої підтримки у нашій державі можливо розпалити збройний конфлікт, прикриваючись «боротьбою з дискримінацією частини населення», яка нібито проводиться урядом України.

За таких обставин, на превеликий жаль, 2014 року перед Українською державою постали нові виклики у сфері соціального забезпечення вимушених переселенців, які були зумовлені анексією Автономної Республіки Крим, проведенням антитерористичної операції на Сході України, виникненням на значній частині території Донецької і Луганської областей т.з. «самопроголошених народних республік». Необхідність реалізації Україною покладених на неї функцій, гарантування дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, які змушені були покинути названі місця свого постійного проживання, зумовили розроблення відповідного національного законодавства, яке, у першу чергу, повинно враховувати міжнародні стандарти у досліджуваній сфері.

Відповідно до норми ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року 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 [2]. Метою його прийняття є забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також завдяки організаційно-інформаційним засобам забезпечення для них належних умов соціальної адаптації, забезпечення тимчасовим житлом, сприяння у працевлаштуванні, продовження здобуття освіти, сприяння можливості залучення коштів гуманітарної, благодійної допомоги, в тому числі з боку міжнародних установ, організацій та закордонних країн.

У висновку Харківської правозахисної групи вказується, що відповідний законодавчий акт запроваджує нову філософію, тобто відношення до тимчасово переміщених осіб. Це полягає, насамперед, у тому, що головним державним органом, який займатиметься питанням вимушених переселенців, буде Міністерство соціальної політики України, а не Державна міграційна служба України [36]. Проте з таким твердженням можна погодитися лише частково, оскільки хоча відповідний законодавчий акт загалом і відповідає міжнародним стандартам, однак частина його правових норм має декларативний характер, адже не передбачає дієвих механізмів надання необхідної державної допомоги, захисту конституційних прав та законних інтересів вимушених переселенців у межах України.

До особливих прав, передбачених для внутрішньо переміщених осіб, належать: 1) право на захист від примусового переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання; 2) створення належних умов для їх постійного чи тимчасового проживання; 3) для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; 4) сприяння у переміщенні їх рухомого майна; 5) сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання; 6) забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; 7) надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; 8) влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади;

9) отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування та багато інших. З наведеного вбачається, що внутрішні переселенці потребують особливого захисту та гуманітарної допомоги, виконання відповідного обов'язку покладається на органи державної влади України. Після вимушеного переміщення відповідних суб'єктів у межах нашої держави в центрі уваги має бути задоволення їхніх життєво важливих і необхідних потреб (тимчасове житло, харчування, доступ до соціальних послуг, працевлаштування, медична допомога та інше).

Для реалізації передбачених законодавством України можливостей внутрішньо переміщеним особам треба підтвердити факт внутрішнього переміщення шляхом оформлення довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Відповідно до «Керівних принципів з питань переміщення осіб всередині країни» державна влада зобов'язана видавати внутрішньо переміщеним особам всі документи, необхідні для визнання і реалізації їхніх прав, спростити заміну втрачених документів, не вимагати повернення в місця попереднього проживання за залишеними там документами [8]. Однак однією з підстав відмови для видачі довідки, продовження або скасування її дії, згідно із нормою ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», визначено втрату заявником документів, які посвідчують його особу та підтверджують громадянство України, до відновлення таких документів [2]. З даного приводу слід наголосити на тому, що обставини, які спричинили масову появу внутрішніх переселенців в Україні, зумовлені високим ступенем можливості втрати документів, що посвідчують особу та підтверджують її належність до громадянства України, однак у профільному законодавчому акті не містяться вказівки щодо вирішення даного питання.

Варто звернути увагу й на нормативний припис ст. 15 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», де встановлено, що, якщо вимушена міграція спричинена військовою агресією іншої країни, військовим вторгненням, окупацією чи анексією території України і цю територію покинули особи, що стали внутрішньо переміщеними особами, на державу-агресора покладається обов'язок компенсації прямих

витрат внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок внутрішнього переміщення, а також всі витрати на приймання та облаштування зазначених осіб, що були здійснені за рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів [2]. Проте аналіз як положень даного законодавчого акта, так і інших нормативно-правових актів України свідчить, що на сьогодні відсутній дієвий механізм реалізації наведеної правової норми, а тому необхідно або виключити її з названого Закону, або ж виробити і затвердити на нормативному рівні необхідний правовий механізм.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] не містить належних механізмів надання державної допомоги, захисту конституційних прав і законних інтересів вимушених переселенців, що на нинішній час суттєво ускладнює становище даної категорії осіб та у багатьох випадках позбавляє внутрішньо переміщених осіб можливості скористатися своїми правами. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] варто привести у відповідність до «Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни» [8], які мають більш комплексний характер нормативного врегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб та ефективність яких перевірена міжнародною практикою. Для формування національних підходів надання допомоги внутрішньо переміщеним особам та вирішення проблеми декларативності законодавства слід враховувати досвід країн, які зіткнулися з подібними проблемами раніше [37, с. 51]. З наведеного випливає, що відповідний законодавчий акт потребує істотного вдосконалення. При проведенні відповідної роботи має бути врахований досвід зарубіжних держав та напрацювання міжнародного співтовариства.

Поряд з цим, для забезпечення прав і свобод вимушених переселенців, гарантування безпеки їх життя та здоров'я та створення рівних умов для реалізації їх прав і законних інтересів держава вжила невідкладних дій щодо створення відповідної законодавчої бази. Зокрема протягом 2014-2016 років було прийнято закони України «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної

Республіки Крим та м. Севастополь та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» (накладено вето Президента України, яке Верховна Рада України не змогла подолати) [38], «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [39], постанову Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» від 17 березня 2015 року № 254-VIII [40].

Крім того, на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів України було прийнято наступні постанови:

1) «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» від 16 грудня 2015 № 1094, яка має на меті розв'язання основних проблем громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, та зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві; сприяння інтеграції та соціальній адаптації таких осіб за новим місцем проживання; допомогу в забезпеченні створення належних умов для життєдіяльності, прав та реалізації потенціалу; забезпечення соціальної, медичної, психологічної та матеріальної підтримки; створення передумов для компенсації завданої їм майнової (матеріальної) та моральної шкоди; створення сприятливих умов для добровільного повернення на місця попереднього проживання (за умови повного фактичного припинення бойових дій на територіях, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження) [41];

2) «Про 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» від 01 жовтня 2014 № 505, яка визначає порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо

переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг [18];

3) «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 08 червня 2016 № 376, яким затверджено Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України [42];

4) «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» від 01 жовтня 2014 № 509, яка визначає порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [43], та інші акти центрального органу виконавчої влади України.

Разом з тим, у багатьох випадках відповідні норми законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів не реалізуються на практиці, що з урахуванням інших чинників (недостатність коштів державного та місцевих бюджетів, велика кількість внутрішньо переміщених осіб тощо) призводить до зростання невдоволення як серед вимушених переселенців, так і серед іншого населення Української держави, внаслідок чого підвищується рівень соціальної напруженості у суспільстві.

Застосування шахрайських методів з метою отримання за рахунок коштів Державного бюджету України виплат від імені внутрішньо переміщених осіб призводить до нанесення значних матеріальних збитків державі, зростання кількості злочинних діянь та порушення прав і законних інтересів вимушених переселенців, про що неодноразово наголошувалося у спеціальній літературі [44]. Віце-прем'єр-міністр України П.В. Розенко з даного приводу зазначав, що з появою вимушених переселенців на території Української держави активізувалася діяльність організованих злочинних груп, до складу яких входять і представники органів державної влади та місцевого самоврядування України, які, підробляючи довідки про реєстрацію внутрішньо переміщених осіб та здійснюючи їх фіктивну реєстрацію, отримують від їх імені значні грошові кошти у якості соціального забезпечення [45]. Зважаючи на викладене, до нормативно-правових актів України, які регламентують процедуру

отримання вимушеними переселенцями соціальних виплат, було внесено ряд відповідних змін.

Так, до постанови Кабінету Міністрів України 05 листопада 2014 року № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» було внесено зміни, якими передбачено, що виплата пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок коштів Державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509, виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв ПАТ «Державний ощадний банк України».

Позитивним аспектом реформування відповідного законодавства стало скасування обов'язковості проставлення відмітки про реєстрацію місця проживання на довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи територіальними підрозділами Державної міграційної служби [2], хоча зазначена процедура передбачена постановами Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [43] та від 04 березня 2015 року № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції» [46]. З урахуванням наведеного доцільно внести відповідні зміни й до вказаних підзаконних нормативно-правових актів.

Значною проблемою у даному контексті є слабка нормотворчість Верховної Ради України, інших державних установ з вирішення відповідних питань, оскільки має бути зрозумілий зв'язок між ефективною (оперативною, якісною, економічно виваженою тощо) нормотворчою діяльністю та результативністю державних структур щодо вирішення проблем вимушених переселенців. Відсутність досвіду, фінансових ресурсів, а також дія інших факторів зумовлюють появу «вузької місць» і в цій сфері. Так, у «Зверненні до

Президента України громадських організацій України, що опікуються проблемами внутрішньо переміщених осіб» вказується, що проект Закону України «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» не відповідає міжнародному праву, він прийнятий з порушенням регламенту, у ньому відсутні норми, які спрямовані на практичне вирішення реальних проблем переселенців (тимчасове житло, процедура реєстрації, надання фінансової допомоги, відповідальні державні структури тощо) [47]. Уже 16 липня 2014 року згідно з пропозиціями Президента України було суттєво розширено перелік причин, через які цей проект не може бути ним підписаний, зокрема: посилення на неіснуючі нормативно-правові документи; невідповідність проекту положенням Конституції України, Закону України «Про боротьбу з тероризмом», Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»; відсутність критеріїв для визнання підстав вимушеного залишення місця проживання обґрунтованими; незрозумілість процедури доведення злочину для осіб, яким відмовлено у видачі посвідки вимушеного мігранта, тобто невизначеність кола як кримінальних, так і адміністративних правопорушень; неврегульованість проблем дітей, позбавлених батьківського піклування тощо [48]. Верховна Рада України не змогла подолати вето Президента України, внаслідок чого на сьогодні відповідний законодавчий акт не прийнято, іншого нормативно-правового акта, який би мав врегулювати такі суспільні відносини не розроблено та не ухвалено, і, таким чином, має місце прогалина у правовому регулюванні, що істотно ускладнює дотримання і реалізацію прав, свобод та законних інтересів відповідної категорії суб'єктів.

Беручи до уваги наведене вище, можна дійти висновку, що сучасний стан нормативного регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців характеризується наступним:

1) *низьким рівнем міжнародно-правового регулювання*, що зумовлено відсутністю комплексного міжнародного договору, який має регламентувати правовий статус, в тому числі й соціальне забезпечення, вимушених переселенців. Так, на сьогодні відповідні відносини врегульовані загальними міжнародно-правовими актами, які не містять спеціальних правових норм, а стосуються загальних питань. Спеціальні ж міжнародно-правові норми хоча і напрацьовані світовим співтовариством, однак не є загальнообов'язковими, а мають лише рекомендаційний характер;

2) *новизною вітчизняного законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців*, що обумовлене його формуванням лише з початку 2014 року, коли Україна зітнулася з масовим проявом відповідного соціального явища і не була здатна належним чином забезпечити його правове регулювання внаслідок виникнення різних обставин суб'єктивного і об'єктивного характеру;

3) *відсутністю системного бачення формування законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців*, яке викликано складними умовами сучасного соціально-економічного і політичного становища України, неможливістю фінансово забезпечити всі необхідні витрати на відповідні потреби, неготовністю до таких екстремальних умов праці органів державної влади й місцевого самоврядування, що у своїй сукупності й викликає неможливість передбачити, яким чином необхідно забезпечити нормативно-правову регламентацію правового становища вимушених переселенців, які правові інститути потрібно розробити, досвід якої зарубіжної держави застосувати у вітчизняному законодавстві тощо;

4) *неефективністю правового регулювання* внаслідок складності, суперечливості профільного вітчизняного законодавства, наявності значних прогалин, недоліків юридичної техніки у правовому регулюванні соціального забезпечення вимушених переселенців, яке викликано і відсутністю стратегічного бачення законодавчої роботи у цьому напрямі, й відсутністю відповідних кваліфікованих працівників, а також неможливістю врахування всіх складнощів соціально-економічних реалій сьогодення тощо;

5) *незадовільною нормотворчою діяльністю* компетентних державних органів, у перше чергу Верховної Ради України, яке нездатна забезпечити прийняття необхідних правових норм та на законодавчому рівні створити належну правову регламентацію. В той же час, прийняті законодавчі акти «запізнюються» у регулюванні суспільних відносин, не враховують всіх обставин, які виникають у практичній діяльності.

З наведеного можна зробити висновок, що сучасний стан правового регулювання вимушених переселенців є незадовільним, а тому відповідна нормативно-правова база потребує реформування та істотного вдосконалення. При проведенні відповідної роботи слід орієнтуватися на міжнародні стандарти захисту прав і свобод людини і громадянина, що визначені у міжнародно-правових договорах, напрацьованих світовим співтовариством нормам щодо правового статусу внутрішніх переселенців, які поки що не мають обов'язкової юридичної сили, а також брати до уваги положення вітчизняного законодавства з метою розроблення максимально ефективних механізмів нормативної регламентації соціального забезпечення відповідної категорії суб'єктів.

## **Висновки до розділу 1**

1. Вимушені переселенці – це громадяни України, іноземці чи особи без громадянства або їх групи, які 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.

2. 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.

3. Визначено такі характерні риси міжнародно-правового рівня регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб: 1) відсутність комплексного спеціалізованого загальнообов'язкового міжнародно-правового акта щодо внутрішніх переселенців; 2) переважна дія універсальних міжнародних договорів, які не завжди здатні врахувати специфіку правового статусу внутрішніх переселенців; 3) позитивна динаміка формування відповідного наднаціонального законодавства, яка виражається у розробленні «Керівних принципів з питань щодо переміщення осіб всередині країни», що є важливим кроком на шляху до нормативного удосконалення правового положення відповідних суб'єктів.

4. Встановлено, що характерними рисами сучасного законодавства України у сфері соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб є: 1) низький рівень міжнародно-правового регулювання; 2) новизна вітчизняного законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців; 3) відсутність системного бачення формування законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців; 4) неефективність правового регулювання; 5) незадовільна нормотворча діяльність.

## РОЗДІЛ 2

### МЕХАНІЗМ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ

#### 2.1 Структура механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців

За часи незалежності Української держави сформувалася чітка структура механізму соціального забезпечення громадян у нашій країні. Події 2014 року, коли Україна зазнала окупації частини своєї території з боку Російської Федерації та підтриманих нею т.з. «народних республік», призвели до появи такого негативного соціального явища як вимушені переселенці з відповідних територій. Формування вказаної групи населення України мало наслідком істотну зміну соціальної політики в країні, що так або інакше вплинуло на структуру механізму соціального забезпечення нашої держави, зокрема в частині, яка стосується внутрішньо переміщених осіб. З урахуванням наведеного існує необхідність у перегляді наявних доктринальних підходів та законодавчих положень у досліджуваній сфері суспільних відносин, їх аналізі та виробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення норм чинного вітчизняного законодавства.

Актуальність вивчення порушених питань обумовлена тим, що проблематика соціального забезпечення завжди перебувала у центрі уваги як науковців-правників, так і юристів-практиків, а з появою такої групи населення як вимушені переселенці гострота відповідних питань істотним чином зростає. Необхідність дослідження порушеної тематики викликана також особливою суспільною важливістю соціального забезпечення вимушених переселенців на достатньому рівні, що вимагає від держави розробки ефективних заходів такої діяльності, а отже, й внесення кардинальних змін до відповідного механізму. За таких умов вивчення структури механізму соціального забезпечення вимушених переселенців набуває надзвичайної важливості, адже дозволяє простежити перебудову законодавства України про соціальне забезпечення по

кожному його виду й прослідкувати зміни, які зумовлені виникненням внутрішньо переміщених осіб у нашому суспільстві на сучасному етапі розвитку Української держави.

Досліджувані проблемні питання висвітлювали у теоретичних працях багато вітчизняних вчених-правників, зокрема: Н.Б. Болотіна, В.А. Гринчак, О.Ю. Дрозд, М.В. Кравченко, М.П. Кобець, І.Г. Козинець, М.І. Малиха, О.Т. Панасюк, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, Р.Ф. Черниш, О.О. Чуприна та деякі інші. Разом з тим, механізм соціального забезпечення вимушених переселенців на сьогодні не достатньо вивчений у юридичній науці, що зумовлює необхідність проведення подальших науково-теоретичних досліджень у відповідній сфері з метою переосмислення наявної структури, її трансформації та визначення пріоритетних напрямів подальшого реформування.

Категорія «структура» визначається у тлумачних словниках як взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [49; 50]. У спеціальній літературі під досліджуваним поняттям розуміють множину частин або форм, які знаходяться у взаємодії та специфічному порядку, необхідному для реалізації певних функцій; це стійке відображення взаємних відносин елементів цілісного об'єкта [51]. Тобто структурою є внутрішня організація певного явища або процесу [52], що характеризується певними особливими елементами, які, серед іншого, дозволяють відрізнити її від суміжних категорій. У сучасній науковій юридичній літературі висловлюються різноманітні підходи до визначення структури механізму соціального забезпечення, що, відповідно, впливає й на структуру механізму соціального забезпечення вимушених переселенців, оскільки останнє є похідним від першого поняття.

На переконання В.Ш. Шайхатдинова, структура механізму соціального забезпечення включає такі складові елементи: 1) пенсії; 2) допомоги; 3) соціальне обслуговування [53, с. 5-26]. Аналогічної позиції дотримується й І.С. Ярошенко, який також обмежує структуру соціального забезпечення виключно пенсіями, допомогою й соціальними послугами [54, с. 11-13]. Варто

наголосити на тому, що з наведених авторських підходів незрозуміло, чи охоплюється таким складовим елементом як допомога виплата грошових коштів, чи береться до уваги тільки надання натуральних видів соціальної допомоги. Наведене викликано тим, що до першої групи грошових виплат науковцями пропонується відносити виключно пенсії, однак грошові виплати не обмежуються тільки пенсіями, а передбачають й інші виплати.

І.М. Сирота до досліджуваного поняття пропонує відносити такі елементи: 1) соціальні виплати; 2) пільги; 3) послуги, які надані непрацездатним громадянам або безкоштовно, або на пільгових умовах за рахунок спеціальних джерел фінансування [55, с. 30]. Виділення такої структурної одиниці як пільга навряд чи є доцільним, адже відповідна категорія фактично охоплює в собі усі види соціального забезпечення в Україні. Так, під поняттям «пільга» тлумачний словник української мови пропонує розуміти повне або часткове звільнення від дотримання встановлених законом загальних правил, виконання яких-небудь обов'язків [49]. У науковій літературі відповідне поняття визначається як прийом правового регулювання та своєрідний засіб правової диференціації [56, с. 298]. З урахуванням наведеного можна зробити висновок, що і соціальні виплати, і соціальні послуги, і допомоги – це пільги, адже вони надають перевагу тим суб'єктам, які мають право на їх отримання, порівняно з іншими особами в Україні. Таким чином, з урахуванням норм чинного законодавства України виокремлення пільги як самостійного структурного елементу механізму соціального забезпечення є помилковим.

Деякі вчені-правники пропонують більш складну структуру механізму соціального забезпечення. Так, Н.Б. Болотіна включає до нього такі елементи: 1) грошові виплати; 2) натуральну допомогу; 3) пільги; 4) субсидії; 5) медичну допомогу; 6) лікарські засоби та інші вироби медичного призначення; 7) технічні засоби реабілітації; 8) технічні засоби пересування; 9) соціальне обслуговування [57, с. 135]. Проте така занадто розгалужена структура є складною для розуміння й не дозволяє визначити, на якій підставі проведено авторську класифікацію складових одиниць механізму соціального

забезпечення, оскільки, наприклад, надання медичної допомоги охоплюється категорією соціального обслуговування, а надання ліків, технічних та медичних виробів включається до змісту поняття «натуральна допомога».

А.А. Казанчан у своїх доктринальних працях виділяє наступні елементи структури механізму соціального забезпечення: 1) пенсійне забезпечення; 2) забезпечення допомогою; 3) соціальне обслуговування; 4) забезпечення пільгами та перевагами; 5) натуральне забезпечення; 6) компенсації [58]. Запропонована автором теоретична позиція є достатньо суперечливою, оскільки пенсійне забезпечення та забезпечення допомогою можна віднести до однієї групи – грошового забезпечення. Також з авторського підходу незрозуміло, як співвідносяться категорії «соціальні пільги» та «соціальні переваги».

На переконання С.М. Синчука, до структури механізму соціального забезпечення варто віднести такі матеріальні блага: 1) пенсії; 2) соціальні допомоги; 3) соціальні пільги; 4) соціальне обслуговування [59, с. 55]. Разом з тим, поза увагою вченого-правника залишається така категорія як натуральне забезпечення, яка є важливою складовою частиною відповідної системи. Крім того, слід наголосити на тому, що і пенсії, і соціальні допомоги належать до грошових виплат, а тому їх доцільно об'єднати в одну структурну одиницю досліджуваного механізму.

Беручи до уваги наведене, можна відзначити, що одним з найбільш обґрунтованих є такий підхід, у відповідності до якого сучасна структура механізму соціального забезпечення включає такі складові елементи: 1) грошові виплати; 2) натуральні види допомоги; 3) соціальне обслуговування. Разом з тим, така теоретична конструкція потребує певного уточнення, оскільки перші з двох названих структурних одиниць цілком можна об'єднати у групу матеріальних видів допомоги (грошової та натуральної). З урахуванням наведеної структури механізму соціального забезпечення вимушених переселенців на сьогодні може бути представлена таким чином: 1) матеріальна соціальна допомога: 1.1) грошова соціальна допомога, 1.2) натуральна

соціальна допомога; 2) нематеріальна соціальна допомога (надання соціальних послуг).

## **1. Матеріальна соціальна допомога як структурний елемент механізму соціального забезпечення вимушених переселенців.**

### *1.1. Грошова соціальна допомога вимушеним переселенцям.*

Даний вид соціального забезпечення включає як разові, так і періодичні платежі, які виплачуються на постійній або тимчасовій основі, зокрема: пенсії, виплата яких здійснюється у відповідності до норм Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [60] та норм Закону України «Про пенсійне забезпечення» [61]; допомога при вагітності та пологах; допомога при народженні дитини; допомога при усиновленні дитини; допомога на дітей, над якими встановлено опіку та піклування; допомога на дітей одиноким матерям, які надаються у відповідності до нормативних положень Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [62]; допомога по тимчасовій непрацездатності, допомога на поховання, які надаються згідно з приписами Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» [63]; допомога малозабезпеченим сім'ям, допомога інвалідам, що надається у відповідності до норм Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [64]; допомога інвалідам, порядок надання якої регламентується нормативними приписами Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [65] та інші. Отже, на сьогодні існує складна та достатньо розгалужена система грошових виплат громадянам, у тому числі й вимушеним переселенцям, за умови, що вони мають підстави для їх отримання, які визначені нормативними положеннями законодавчих актів України.

Згідно з приписами ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на

виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України [2]. Тобто держава гарантує забезпечення грошових виплат вимушеним переселенцям у порядку, визначеному законодавством України, але тільки за умови, що вказані суб'єкти зареєстровані як внутрішньо переміщені особи у встановленому порядку. Така позиція законодавця заслуговує на підтримку, оскільки зумовлена тим, що компетентним органам держави необхідно здійснювати облік вимушених переселенців, забезпечити контроль за правильністю та законністю здійснення відповідних виплат, унеможливити будь-які прояви зловживань як з боку вимушених переселенців, так і третіх осіб, які можуть діяти від їх імені або ж вчиняти протиправні діяння.

Питання обліку внутрішньо переміщених осіб врегульовано постановою Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 01 жовтня 2014 року № 509 [19]. У відповідності до п. 1 названого нормативно-правового акта довідка є документом, який підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Для отримання такої довідки повнолітня або неповнолітня внутрішньо переміщена особа звертається особисто, а малолітня дитина, недієздатна особа або особа, дієздатність якої обмежена – через законного представника із заявою про взяття на облік, форму якої затверджує Міністерство соціальної політики України, до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад *(надалі – компетентного органу державної влади – авт.)* [19]. Наведена правова норма підзаконного акта означає, що необхідною умовою для отримання соціальних грошових виплат вимушеними переселенцями є довідка, яка є єдиним документом, що підтверджує факт прийняття на облік суб'єкта як внутрішньо переміщену особу, та видається компетентним органом влади за місцем фактичного проживання вимушеного переселенця.

Разом з тим, сам по собі факт постановлення на облік особи як внутрішньо переміщеної не гарантує запобіжників від зловживань, тому законодавство передбачає, що з метою обліку внутрішньо переміщених осіб уповноважений орган веде Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб, держателем якої є Міністерство соціальної політики України, до якої вноситься така інформація про вимушених переселенців: 1) прізвище, ім'я, по батькові, громадянство; 2) дата, місце народження; 3) стать; 4) документ, що посвідчує особу; 5) номер довідки, дата її видачі та назва органу, що її видав; 6) відомості про останнє зареєстроване місце проживання внутрішньо переміщеної особи на території, де виникли обставини, зазначені у нормі ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], та її фактичне місце проживання/перебування; 7) адреса, за якою із внутрішньо переміщеною особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та номер телефону; 8) відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби внутрішньо переміщених осіб, стан їх забезпечення; відомості про виплачені особі грошові кошти; 9) відомості про місце навчання/виховання дитини (найменування закладу); 10) відомості про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію; 11) відомості про наявність інвалідності і потребу в технічних та інших засобах реабілітації; 12) інші відомості. Крім того, законодавством України передбачено, що для ідентифікації внутрішньо переміщеної особи в названій базі даних може міститися її фотографічне зображення [19]. Наявність відповідної Єдиної бази даних щодо обліку таких суб'єктів повинна забезпечити унеможливлення випадків постановлення на облік у різних територіальних органах з питань соціального захисту населення одних і тих же вимушених переселенців, а отже, й отримання ними соціальних грошових виплат декілька разів.

У нормі ч. 2 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» закріплено, що Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат внутрішньо

переміщеним особам [2]. Відповідні законодавчі норми деталізуються на підзаконному рівні. Однак положення, які містяться у таких нормативно-правових актах, на думку багатьох національних та міжнародних організацій, суттєво звужують права громадян України, в тому числі й у частині соціального забезпечення. Так, у доповіді Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня-15 серпня 2016 року наголошується на таких проблемних аспектах: «Встановлений законодавством України порядок соціальних виплат для переселенців може створювати надмірні перешкоди в доступі до таких виплат через місце походження цих осіб, а також обмежувати їх свободу пересування та вільний вибір місця проживання та піддавати їх надокучливим перевіркам» [66]. Вказані представниками міжнародного співтовариства зауваження є цілком слушними, однак, на жаль, на сьогодні іншого правового шляху, який би забезпечив виконання покладених на Українську державу функцій у частині соціального забезпечення вимушених переселенців, не існує, що обумовлюється об'єктивними факторами й відсутністю повноцінного владного впливу вітчизняних органів державної влади на суспільні відносини у сфері внутрішньо переміщених осіб.

Згідно з нормами п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року № 637 призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів Державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 [19]. Виплата (продовження виплати) пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів

соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, що призначені зазначеним особам, здійснюється виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв ПАТ «Державний ощадний банк України» [67]. Отже, виплата пенсій вимушеним переселенцям проводиться виключно через установи ПАТ «Державний ощадний банк України», що істотним чином звужує права осіб, які мають право на отримання пенсійних виплат, порівняно з іншими особами. Така тенденція продиктована тим, що мають місце численні зловживання щодо отримання відповідних коштів, тому держава повинна мати дієвий механізм протидії таким негативним явищам, що можливо забезпечити тільки за умови контролю за платіжними картками осіб, які отримують пенсії та інші грошові виплати, зокрема через систему державної банківської установи.

Процедурні питання надання грошових виплат вимушеним переселенцям врегульовані постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08 червня 2016 року № 365 [42]. Аналіз відповідного нормативного документа дозволяє виділити такі етапи надання соціальних виплат досліджуваним суб'єктам:

1) *надіслання запиту на отримання особової справи вимушеного переселенця* – структурний підрозділ компетентного органу влади не пізніше наступного робочого дня після отримання заяви про призначення (відновлення) соціальних виплат надсилає запит про отримання електронної справи отримувача соціальної виплати до державного підприємства «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України», який протягом п'яти робочих днів з дня отримання такого запиту надсилає відповідну електронну справу [42];

2) *перевірка достовірності зазначеної в заяві інформації про фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи*, яка здійснюється структурним підрозділом компетентного органу влади за власною ініціативою або за зверненням органів, що здійснюють соціальні виплати, протягом п'ятнадцяти робочих днів з дня отримання відповідної заяви від внутрішньо переміщеної особи або з дня надходження звернення від органів, які здійснюють соціальні виплати. За результатами проведення перевірки

структурним підрозділом з питань соціального захисту населення складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї [42];

3) *внесення подання про призначення соціальних виплат*, яке здійснюється структурним підрозділом компетентного органу влади протягом трьох робочих днів з дня складення акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї та отримання електронної справи отримувача соціальної виплати, до комісій з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, утворених компетентним органом влади, яка приймає рішення про призначення (відновлення) або про відмову в призначенні (відновленні) відповідної соціальної виплати [42];

4) *розгляд подання комісією та прийняття рішення*, що проводиться комісією з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, утвореною компетентним органом влади, у строк протягом п'яти робочих днів з дня отримання такого подання. За результатами розгляду подання, з урахуванням акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї або інших документів, комісія з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам приймає рішення про призначення (відновлення) або відмову у призначенні (відновленні) соціальної виплати з моменту припинення її виплати, в тому числі з урахуванням інформації про стан фінансування та виплати, що оприлюднюється на офіційному веб-сайті Міністерства соціальної політики України або інших органів, що здійснюють соціальні виплати. У разі прийняття рішення про призначення (відновлення) або відмову у призначенні (відновленні) соціальної виплати, комісія з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам не пізніше наступного робочого дня надсилає копію такого рішення органів, що здійснює соціальні виплати, та структурному підрозділу з питань соціального захисту населення [42]. З аналізу наведених правових норм підзаконного нормативного акта вбачається, що порядок надання (відновлення) соціальних виплат вимушеним переселенцям характеризується чіткою визначеністю, тобто алгоритм дій особи, яка бажає отримати відповідні соціальні виплати, а також повноваження органів влади

щодо прийняття рішення про погодження або відмову на кожного етапі механізму надання (відновлення) соціальних виплат вимушеним переселенцям встановлені та є вичерпними, що у своїй сукупності повинно забезпечити ефективність і дієвість порядку реалізації соціальних прав громадян з числа вимушених переселенців на отримання соціальної допомоги, які гарантовані Конституцією України й передбачені законами України.

З метою забезпечення контролю за здійсненням пенсійних виплат вимушеним переселенцям ПАТ «Державний ощадний банк України» здійснює ідентифікацію одержувачів соціальних виплат, які є внутрішньо переміщеними особами, та емісію платіжних карток із зазначенням на них графічної та електронної інформації про власника та його електронного цифрового підпису. Для одержувачів пенсій така картка одночасно є пенсійним посвідченням. Строк дії карток встановлюється до трьох років за умови проходження фізичної ідентифікації клієнта в установах ПАТ «Державний ощадний банк України» перші два рази кожні шість місяців, у подальшому – кожні дванадцять місяців. Фізична ідентифікація клієнта, якому відкрито поточний рахунок в установах ПАТ «Державний ощадний банк України» для отримання пенсії, до отримання ним в установленому порядку платіжної картки, яка одночасно є пенсійним посвідченням, здійснюється кожні три місяці з дня відкриття рахунка (п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року № 637) [42]. Таким чином, на сьогодні вітчизняне законодавство встановлює ряд запобіжних заходів, які спрямовані на попередження випадків неправомірного заволодіння коштами Державного бюджету України шляхом отримання соціальних виплат особами, які не мають достатніх правових підстав для того. Такий підхід до врегулювання порядку соціальних виплат вимушеним переселенцям є надзвичайно важливим, оскільки до моменту його запровадження мали місце численні випадки шахрайства з банківськими картками відповідних суб'єктів.

У відповідності до норми п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05 листопада 2014 року № 637 за відсутності проходження фізичної ідентифікації

одержувачів соціальних виплат ПАТ «Державний ощадний банк України» зупиняє видаткові операції за поточним рахунком та не пізніше ніж протягом наступного дня інформує про таке рішення структурний підрозділ компетентного органу влади, який видав довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також об'єднані управління, які здійснюють виплату пенсій, та Міністерство фінансів України [42]. Отже, проходження фізичної ідентифікації вимушеними переселенцями є важливою умовою для отримання всіх без виключення видів соціальних виплат, відмова від такої процедури автоматично призводить до припинення наданих грошових виплат і, відповідно, має наслідком зупинення реалізації соціальних прав для досліджуваної категорії громадян.

У нормативному приписі ч. 2 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» закріплено, що Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам [2]. Аналіз відповідного правового припису свідчить, що він є нормою-декларацією, яка передбачає обов'язок Української держави забезпечити дотримання прав громадян на отримання соціальних виплат у відповідності до законодавства України, однак досить часто компетентні органи державної влади України припиняють виплати пенсій та грошової допомоги всупереч положенням чинних нормативно-правових актів, чим порушують правові норми Конституції України, яка гарантує кожному дотримання його соціальних прав.

У відповідності до нормативного положення ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» підставою для скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та внесення відомостей про це в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб є обставини, за яких внутрішньо переміщена особа: 1) подала заяву про відмову від довідки; 2) скоїла злочин (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення

державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину); 3) повернулася до покинутого місця постійного проживання; 4) виїхала на постійне місце проживання за кордон; 5) подала завідомо недостовірні відомості [2]. Отже, законодавство України передбачає, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є безстроковою, у той же час закріплено вичерпний перелік підстав для її скасування, що має наслідком припинення виплат всіх видів соціального забезпечення у грошовій формі.

Також у нормі п. 12 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 8 червня 2016 року №356 закріплено, що соціальні виплати припиняються у разі: 1) наявності підстав, передбачених законодавством щодо умов призначення відповідного виду соціальної виплати; 2) встановлення факту відсутності внутрішньо переміщеної особи за фактичним місцем проживання/перебування згідно з актом обстеження матеріально-побутових умов сім'ї; 3) отримання рекомендацій Міністерства фінансів України щодо фактів, виявлених під час здійснення верифікації соціальних виплат; 4) скасування довідки внутрішньо переміщеної особи з підстав, визначених нормами ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2]; 5) отримання інформації від Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства фінансів України, Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної фінансової інспекції України, Державної аудиторської служби України та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [42]. Аналіз наведеного положення підзаконного нормативного акта свідчить, що він суттєво розширює кількість підстав для припинення соціальних грошових виплат вимушеним переселенцям, порівняно з приписами

законодавчого акта. Тобто необхідно розмежовувати такі категорії як «підстави для скасування довідки внутрішньо переміщеної особи», які автоматично призводять до припинення надання соціального забезпечення та «підстави для припинення надання соціальних виплат».

Згідно з нормативними положеннями постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 08 червня 2016 року № 356 поновлення або припинення соціальних виплат здійснюється ПАТ «Державний ощадний банк України» на підставі рішення комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, утвореної компетентним органом публічної влади згідно з Порядком здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 [42]. Таким чином, монопольне становище державної банківської установи у сфері надання відповідних видів банківських послуг вимушеним переселенцям дозволяє оперативно забезпечувати виконання рішень комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам щодо поновлення або припинення здійснення всіх видів соціальних виплат, які надаються досліджуваним суб'єктам.

З даного приводу слід наголосити на тому, що такі положення підзаконних нормативних документів уряду Української держави не відповідають вимогам законів України. Так, дія розглянутих нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України суперечить, зокрема, нормативним приписам ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [66], де визначено такі підстави для припинення пенсійних виплат: 1) пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; 2) на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України; 3) у разі смерті пенсіонера; 4) у разі неотримання призначеної пенсії протягом шести місяців підряд; 5) в інших

випадках, передбачених законом [66]. З наведеного вбачається, що законодавство України чітко визначає підстави для припинення здійснення таких соціальних виплат як пенсія, які кардинально відрізняються від тих підстав, передбачених нормативними документами, які регулюють соціальні виплати за участі вимушених переселенців. Крім того, на законодавчому рівні передбачено, що будь-які інші підстави можуть бути встановлені виключно законами, в той час як на сьогодні такі питання нормативно регламентуються актами Кабінету Міністрів України, що є прямим порушенням норм чинного вітчизняного законодавства. З урахуванням наведеного, ми вважаємо, що потрібно скасувати у відповідних частинах дію підзаконних нормативних документів уряду України та прийняти необхідні норми шляхом внесення змін до чинних законів України.

У спеціальній літературі відзначається, що перелік підстав для припинення виплати пенсій, які визначені у ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [60] є вичерпним, можливість припинення виплати пенсії з інших підстав може бути лише у випадках, передбачених законом. З приводу припинення виплат через підстави, визначені у підзаконних нормативних актах, суди зазначають, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Верховна Рада України може змінити закон виключно законом, а не шляхом прийняття підзаконного правового акта. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України відносяться до категорії підзаконних. З огляду на викладене можемо стверджувати, підзаконні нормативно-правові акти не можуть змінювати в бік звуження права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили [66]. Отже, неналежна нормативно-правова регламентація відносин за участі вимушених переселенців щодо можливості ними реалізувати свої соціальні права, зокрема у частині отримання пенсій, перебуває на сьогодні у центрі уваги як науковців-правників, так і юристів-практиків, й потребує нагального вирішення шляхом внесення змін до законодавства України.

Особливостями, які характеризують соціальні виплати вимушеним переселенцям в Україні як структурний елемент механізму соціального забезпечення таких суб'єктів, є: 1) незадовільний стан нормативної регламентації процедури надання та припинення соціальних виплат; 2) монопольне становище ПАТ «Державний ощадний банк України» щодо проведення операцій з виплати соціальної допомоги вимушеним переселенцям; 3) отримання довідки внутрішньо переміщеної особи як умови для надання соціальних виплат; 4) наявність значної кількості підстав для припинення соціальних виплат вимушеним переселенцям, які не передбачені на законодавчому рівні, і, відповідно, звужують права даної групи суб'єктів; 5) наявність чітко регламентованої процедури надання та припинення здійснення соціальних виплат, яка повинна забезпечити оперативність і ефективність у реалізації соціальних прав вимушених переселенців.

### *1.2.Натуральна соціальна допомога вимушеним переселенцям.*

У спеціальній літературі вказується, що натуральні види соціального забезпечення – це пільги на використання певних видів послуг та оплату за них, а також безпосередньо соціальні послуги [68]. Схожої думки дотримуються й І.М. Сирота [55, с. 30] та С.М. Синчук, які вважають, що соціальне обслуговування може надаватись і як соціальні послуги, і як матеріальна підтримка [59, с. 269-270]. Такий підхід є надзвичайно широким, оскільки в ньому поєднуються і соціальне обслуговування, і натуральні види соціальної допомоги. З таким твердженням складно погодитися, оскільки як аналіз чинного законодавства України, так і вивчення доктринальних джерел свідчить, що натуральне соціальне забезпечення й соціальне обслуговування є принципово відмінними правовими категоріями, які входять до структури механізму соціального забезпечення, але не тотожні одна одній, а тому й не можуть бути об'єднані в один структурний елемент досліджуваного механізму.

Більш переконливий підхід запропонований А.А. Казанчаном, який вважає, що змістом натурального забезпечення є забезпечення непрацездатних громадян майном, предметами, речами. У випадках, коли непрацездатні громадяни отримують послуги, коли на їх користь виконується будь-яка робота

безкоштовно або на пільгових засадах, має місце соціальне обслуговування. На переконання вченого, натуральне забезпечення – це вид соціального забезпечення, що передбачає забезпечення непрацездатних громадян предметами, речами, майном, яких вони потребують, безкоштовно або на пільгових засадах у випадках, передбачених законодавством [58]. Аналіз відповідної дефініції дозволяє визначити такі ознаки позначуваної нею категорії: 1) це вид соціального забезпечення; 2) надається у випадках, визначених законодавством України; 3) полягає у забезпеченні непрацездатних громадян майном та іншими речами, яких останні потребують, безоплатно або на інших пільгових умовах.

Останнього з наведених підходів дотримуються й М.І. Іншин та С.М. Прилипко, які вказують, що натуральні види допомоги надаються у вигляді протезування, надання інвалідам засобів для пересування (автомобілі з ручним або іншим управлінням, різні коляски) [69, с. 32]. Ці види допомоги призначені для задоволення специфічних потреб осіб похилого віку або інвалідів [70, с. 49]. Разом з тим, така позиція потребує суттєвого уточнення, оскільки потреби у натуральному забезпеченні можуть обумовлюватися не тільки похилим віком або станом здоров'я, але й іншими чинниками. Так, вимушені переселенці, які внаслідок відповідних обставин покинули свої місця постійного проживання й перебралися до інших, більш безпечних регіонів Української держави, потребують також забезпечення натуральними видами допомоги (одяг, взуття, посуд, продукти харчування тощо).

У юридичній літературі до видів натурального забезпечення пропонують відносити: 1) забезпечення лікарськими препаратами та протезно-ортопедичними виробами; 2) забезпечення засобами пересування, в тому числі й автомобілями; 3) забезпечення продуктами харчування, одягом, взуттям, продуктами першої необхідності; 4) забезпечення житлом тощо [58]. Таким чином, перелік видів натурального забезпечення не є вичерпним, головним його критерієм виступає саме речовий характер відповідного майна (речей), яке має значення для конкретних груп суб'єктів, що потребують таких речей з огляду на скрутне матеріальне становище.

З появою вимушених переселенців значним чином змінилася структура суб'єктного складу тих, хто потребує надання соціальної натуральної допомоги. З цього моменту потребу у різного роду речах відчули й громадяни, які за нормальних умов здатні забезпечити себе ними самостійно. За статистичними даними станом на 05 травня 2017 року існує нагальна потреба у забезпеченні вимушених переселенців речами. Так, у Вінницькій області існує потреба у гуманітарній допомозі відповідно до відомостей, наданих органами виконавчої влади (органами місцевого самоврядування), управліннями праці і соціального захисту населення райдержадміністрацій (міських рад), з розрахунку на один місяць по наступних позиціях: 1) продукти харчування: мука, макарони, гречка, рис, сіль, цукор, картопля, овочі; 2) медикаменти та медичні засоби: вата, противірусні засоби, бинти, зеленка, йод; 3) одяг: светри, штани, шапки, куртки; 4) гігієнічні набори: шампунь, мило, зубна паста, зубні щітки [71]. З наведеного випливає, що вимушені переселенці потребують натурального соціального забезпечення у найбільш необхідних речах, зокрема у продуктах харчування, одязі, взутті, медикаментах, засобах індивідуальної гігієни тощо. Отже, поява вимушених переселенців як окремої групи населення, яка потребує додаткового соціального забезпечення з боку держави, порівняно з іншими громадянами, істотним чином змінила пріоритети та напрями даного виду соціального забезпечення, що змушує переорієнтовуватися компетентні органи державної влади, і, відповідно, удосконалювати вітчизняну законодавчу базу у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Особливостями, які характеризують натуральні види соціальної допомоги вимушеним переселенцям в Україні як структурний елемент механізму соціального забезпечення таких суб'єктів, є: 1) невідповідність законодавчої бази та організаційної діяльності компетентних органів державної влади України вимогам сьогодення; 2) потреба у значній кількості речей серед вимушених переселенців, в тому числі продуктів харчування та предметів першої необхідності; 3) відсутність дієвих та ефективних механізмів соціального натурального забезпечення вимушених переселенців; 4) істотна частка волонтерської допомоги у забезпеченні натуральними видами

соціального забезпечення; 5) зміна суб'єктної структури осіб, які потребують натурального соціального забезпечення; 6) трансформація характеру речового забезпечення – перехід від спеціалізованого забезпечення (протезування, автомобілі з ручним керуванням тощо) до забезпечення товарами широкого вжитку.

## **2. Соціальне обслуговування вимушених переселенців як вид їх соціального забезпечення.**

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» соціальне обслуговування – це система соціальних заходів, яка передбачає сприяння, підтримку і послуги, що надають соціальні служби окремим особам чи групам населення для подолання або пом'якшення життєвих труднощів, підтримки їх соціального статусу та повноцінної життєдіяльності [72]. З аналізу законодавчого визначення можна виокремити такі ознаки відповідної категорії: 1) її надання покладається на соціальні служби Української держави; 2) її змістом є надання окремим громадянам або певним групам громадян допомоги й підтримки з метою забезпечення повноцінного їх життєвого функціонування; 3) становить собою сукупність різноманітних соціальних заходів.

У «Словнику соціальної роботи» Р. Баркера соціальне обслуговування інтерпретується як надання конкретних соціальних послуг людям для задоволення потреб, що необхідні для нормального розвитку, які залежать від інших і які не можуть турбуватися про себе [73, с. 341]. Однак суттєвим недоліком відповідної дефініції є те, що у ній не розкривається власне розуміння досліджуваної категорії. Так, соціальне обслуговування характеризується крізь призму надання соціальних послуг, але у визначенні не вказуються ознаки, притаманні цьому правовому явищу, які й дозволяють відмежувати його від суміжних понять.

На переконання А.А. Казанчан, соціальне обслуговування є самостійним видом соціального забезпечення, змістом якого є надання соціальних послуг, виконання роботи на користь непрацевдатних громадян у випадках, передбачених законодавством; такі соціальні послуги, роботи мають надаватися непрацевдатним громадянам переважно безкоштовно або на пільгових засадах.

Підстави надання платних соціальних послуг, виконання роботи мають бути чітко визначені законодавством. Отримувачами соціальних послуг, виконання робіт є непрацездатні громадяни, які опинились у складних життєвих обставинах і не мають достатнього рівня забезпечення, потребують допомоги від держави, суспільства. Соціальне обслуговування слід чітко відмежовувати від інших видів соціального забезпечення, таких як грошове забезпечення (пенсії, допомоги, компенсації), натуральне забезпечення (предмети, речі, майно), забезпечення пільгами [74, с. 44]. З наведеним розумінням досліджуваної категорії складно погодитися, оскільки вчений-правник досить «вузько» тлумачить відповідне поняття. Тому наведені міркування потребують істотного уточнення, оскільки соціальне обслуговування повинно надаватися не тільки непрацездатним особам, але й іншим суб'єктам, які його потребують, в тому числі й вимушеним переселенцям, тобто особам, що внаслідок складних і незалежних від них життєвих обставин потребують соціального обслуговування.

І.В. Мещан поняття «соціальне обслуговування» пропонує визначати як один з напрямів соціальної роботи і організаційної форми соціальної діяльності, яка розглядається як система певних способів соціальної гуманістичної діяльності, спрямованої на адаптацію, соціальну реабілітацію окремої особи, сім'ї або людського суспільства [75, с. 73]. Разом з тим, запропонована вченим позиція є занадто загальною й не розкриває ключових, тобто характерних ознак досліджуваного правового явища. У дефініції не наголошується на тому, хто має право на отримання соціального обслуговування, у яких формах воно виражається, яка його основна мета й завдання тощо, що не дозволяє встановити правову природу такої категорії.

Заслуговує на увагу визначення, яке було запропоноване Б.І. Сташківим. На думку вченого, під соціальним обслуговуванням слід розуміти діяльність соціальних служб із надання безоплатно чи на пільгових умовах соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою подолання або пом'якшення обставин, що порушують життєдіяльність особи [76, с. 76-79]. Аналіз наведеної дефініції

свідчить, що вона базується на законодавчому розумінні позначеної нею категорії. До позитивних аспектів авторської позиції слід віднести те, що він акцентує увагу на широкому суб'єктному колі учасників відносин соціального обслуговування, тобто відносить до цього кола всіх осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах. До числа останніх можна включити і непрацездатність, і вимушене залишення свого постійного місця проживання тощо, що зумовлює ускладнення звичайного життєвого укладу громадянина, і, відповідно, створює підстави для необхідності надання йому такого виду соціального забезпечення як соціальне обслуговування.

Надзвичайно важливим аспектом соціального обслуговування в Україні є реальне забезпечення виконання нормативних приписів, зокрема і в частині, яка стосується внутрішньо переміщених осіб, оскільки практика заснування норм чинного вітчизняного законодавства України та сучасний стан суспільного життя свідчить про наявність численних проблем у досліджуваній галузі.

Фінансування забезпечення соціальних прав громадян на сучасному етапі розвитку Української держави не відповідає необхідним обсягам, внаслідок чого істотна частина обов'язків держави у сфері соціальної політики залишається звичайною декларацією. Наведений стан характеризується як загалом забезпечення соціального захисту населення в Україні, так і питань соціального обслуговування окремих категорій суб'єктів, наприклад, внутрішньо переміщених осіб.

Нині рівень якості соціальних послуг, які надаються населенню України в значній кількості випадків залишається незадовільним через недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку соціальних послуг, відсутність належного державного фінансування відповідних проєктів, недосконалість стандартизованої системи підвищення базової кваліфікації надавачів соціальних послуг, неналежний рівень роботи системи управління якістю соціальних послуг тощо. Як наслідок, рівень незадоволеності громадян отримуваними соціальними послугами залишається стабільно високим [77]. У таких умовах досить часто трапляються випадки, коли велика кількість вимушених переселенців залишається поза межами соціального

обслуговування з боку держави, оскільки, у першу чергу, такий вид соціального забезпечення надається непрацездатним громадянам. Реформування профільного законодавства повинно здійснюватися у напрямку покращення механізмів використання бюджетних коштів, фінансування пріоритетних заходів соціального характеру, підвищення ефективності діяльності суб'єктів, які надають соціальні послуги тощо.

У науковій літературі проблемним є питання звуження та розширення сфери застосування соціального обслуговування. Висловлюється міркування, що соціальні послуги можуть надаватися лише класичними соціальними установами, закладами (соціальними службами й, відповідно, їхніми соціальними працівниками). Разом з тим, вони надаються різними органами, підприємствами, установами, організаціями, у тому числі й тими, які надають подібні послуги працездатним громадянам (заклади охорони здоров'я, заклади та установи освіти, громадського транспорту, громадського харчування тощо) [78, с. 15]. Отже, йдеться про те, що не варто обмежувати коло суб'єктів надання соціального обслуговування виключно соціальними службами, адже така соціальна діяльність може надаватися й іншими спеціалізованими закладами. Крім того, не слід забувати й про волонтерську допомогу від різних громадських організацій та приватних осіб, яка у частині, що стосується вимушених переселенців, набула масштабного характеру.

Проблемним є й кадрове забезпечення сфери надання соціальних послуг вимушеним переселенцям, яка виражається у нестачі кваліфікованого персоналу. Особливо це стосується медичної сфери, зокрема лікарів та середнього медичного персоналу. Наразі виділяють дві основні причини ситуації, що склалась: 1) відсутність належної матеріальної винагороди за працю у вигляді заробітної плати; 2) професії працівників соціальної сфери сьогодні є непрестижними та користуються недостатньою повагою у населення. Негативний вплив обох факторів зумовлює небажання молоді здобувати освіту за відповідними спеціальностями, а також спричиняє відтік персоналу в інші галузі [79, с. 140]. Тому нагальною потребою є збільшення кількості соціальних працівників відповідних категорій, їхнє постійне навчання і професійна

підготовка в закладах освіти України, розробка критеріїв оцінювання їхньої роботи, нормативів кадрового забезпечення соціальними працівниками громадян, які потребують надання соціальних послуг, з числа вимушених переселенців [78, с. 15]. Таким чином, держава повинні розробити комплексну програму підготовки кадрів для потреб соціального обслуговування вимушених переселенців. Видається, що основними напрямками діяльності в цій сфері має бути залучення на волонтерських або інших засадах відповідних фахівців, які, будучи високомотивованими, здатні надавати різні види соціального обслуговування досліджуваним категоріям суб'єктів: психологічну підтримку, юридичну допомогу, медичне забезпечення та багато іншого. Наведене обумовлено тим, що Українська держава навряд чи зможе у короткий проміжок часу створити дієві публічні інституції для вирішення вказаних проблемних питань.

Особливостями соціального обслуговування як структурного елементу соціального забезпечення вимушених переселенців є: 1) відсутність стратегії розвитку соціального обслуговування вимушених переселенців; 2) недостатня кількість кадрових працівників соціальних служб, які повинні надавати соціальне обслуговування вимушеним переселенцям; 3) відсутність будь-яких комплексних заходів щодо залучення волонтерської допомоги до надання соціального обслуговування вимушеним переселенцям; 4) істотне недофінансування з Державного бюджету видатків на соціальне обслуговування вимушених переселенців; 5) відсутність належної інформаційної підтримки у частині надання соціального обслуговування вимушеним переселенцям.

На сьогодні у науковій юридичній літературі наявні численні публікації з проблематики структури механізму соціального забезпечення громадян, у той же час, питанням вимушених переселенців приділено недостатньо уваги. В межах досліджених структурних елементів соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб також має місце дисбаланс, оскільки основним його видом є грошове забезпечення.

Разом з тим, натуральне забезпечення та соціальне обслуговування практично являють собою «мертві» види соціального забезпечення відповідної групи суб'єктів. Тому подальша доктринальна робота має здійснюватися у напрямі розвитку відповідних сфер або їх окремих аспектів (надання житла, надання правової або психологічної допомоги тощо).

## **2.2 Форми та заходи соціального забезпечення вимушених переселенців**

Формування такої групи населення в Україні як внутрішньо переміщені особи призвело до трансформації суспільного життя нашої держави, що не могло не призвести до необхідності зміни нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Складовим елементом названого є оновлення змісту й сутності форм та заходів соціального забезпечення вимушених переселенців, що й зумовлює актуальність проведення доктринальних досліджень у порушених напрямках.

В умовах необхідності посилення соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб доцільно проаналізувати сучасний стан нормативно-правового регулювання організаційно-правових форм соціального забезпечення в Україні, встановити сучасні тенденції їх розвитку, виявити проблемні питання та визначити оптимальні шляхи їх подолання. Важливість вивчення досліджуваної тематики викликана також тим, що форми та заходи соціального забезпечення покликані забезпечити повноцінну суспільну життєдіяльність тих громадян, які потребують додаткової уваги з боку держави, їх соціальну стійкість у складних й різноманітних життєвих умовах.

Так як до недавнього часу вимушені переселенці не існували в Україні як окрема група населення, то й діючі категорії соціального захисту не були розраховані й спрямовані на забезпечення таких суб'єктів. Тому надзвичайно гостро постає питання про спроможність за допомогою встановлених форм та організаційно-правових форм соціального забезпечення виконати соціальну функцію та гарантовані Конституцією України зобов'язання перед внутрішньо переміщеними особами.

Поява нових соціальних ризиків та необхідність адекватного й ефективного реагування на їх прояви зумовлює потребу у перегляді наявної системи соціального забезпечення у частині внутрішньо переміщених осіб. У той же час, побудова повноцінної, чіткої та дієвої системи організаційно-правових форм соціального забезпечення, яка має враховувати й інтереси вимушених переселенців, є базисом для подальшої розбудови України як соціальної держави, реального впровадження конституційно-правових приписів у сфері соціальної політики й дійсного визнання пріоритету соціальних прав кожної особи у нашій державі.

Проблематика форм та заходів соціального забезпечення вимушених переселенців вивчалися численними вченими-правниками, зокрема такими як: О.В. Балусьва, Н.Б. Болотіна, І.А. Войналович, В.А. Гринчак, О.Ю. Дрозд, М.В. Кравченко, А.Є. Краковська, М.П. Кобець, І.Г. Козинець, М.І. Малиха, А.В. Осауленко, О.Т. Панасюк, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Г.С. Тимчик, О.В. Тищенко, О.А. Фесенко, В.В. Юровська, Г.І. Чанишева, Р.Ф. Черниш, Н.І. Чудик-Білоусова, О.О. Чуприна та деякими іншими.

Разом з тим, у доктрині права на сьогодні досліджувана тематика не знайшла свого комплексного висвітлення та обґрунтування, що істотним чином впливає на науково-теоретичне розроблення актуальних проблем соціального забезпечення в Україні, з'ясування невирішених питань у нормативно-правовому регулюванні відповідного кола суспільних відносин, визначення пріоритетних напрямів реформування профільного законодавства, що й обумовлює необхідність проведення доктринальних досліджень для поглиблення знань у даній галузі юридичної науки.

Категорія «форма» надзвичайно багатогранна та визначається у тлумачних словниках як: обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб існування змісту, його внутрішня структура,

організація і зовнішній вираз; видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; суворо встановлений порядок у будь-якій справі [49; 50]. Узагальнюючи наведене, досліджуване поняття можна визначити як спосіб організації певного процесу або явища із зовнішнього боку, яке певним чином характеризує його природу та сутність.

Щодо правових форм у сфері соціального забезпечення, то у юридичній літературі під ними пропонують розуміти спосіб організації здійснення права на соціальне забезпечення, тобто способи його фінансування і реалізації [69, с. 22]. Дискусійним питанням у доктрині права соціального забезпечення є визначення складових елементів досліджуваної категорії, що впливає й на розуміння форм соціального забезпечення вимушених переселенців в Україні.

На думку В.П. Галаганова, система соціального забезпечення має дві організаційно-правові форми: 1) обов'язкове соціальне страхування [80, с. 37-60]; 2) обов'язкове асигнування з Державного бюджету [81, с. 37-60]. З таким твердженням автора важко погодитися, оскільки обов'язкове асигнування з бюджету є надзвичайно широкою категорією. Так, у нормі п. 6 ч. 1 ст. 1 Бюджетного кодексу України закріплено, що бюджетне асигнування – це повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призначення, на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження [82]. Тобто, ведучи мову про бюджетні асигнування з Державного бюджету без зазначення їх конкретного найменування, зауважимо, що до відповідної категорії можна віднести надзвичайно велику кількість виплат, які до соціального забезпечення не мають ніякого відношення. Крім того, поза увагою вченого-правника залишаються й питання діяльності недержавних пенсійних фондів, які також належать до сфери соціального забезпечення, але не охоплюються розумінням обов'язкового державного соціального страхування.

Варто відзначити, що у своїх більш ранніх доктринальних працях В.П. Галаганов пропонував визначати наступні організаційно-правові форми соціального забезпечення: 1) державне соціальне страхування; 2) державна соціальна допомога; 3) приватне соціальне страхування; 4) суспільне

благодійництво [83, с. 39]. Вказаний підхід є більш обґрунтованим, хоча і він не позбавлений недоліків, зокрема науковець не відносить до самостійної форми таку категорію як «соціальне обслуговування», а вважає за необхідне розглядати її в межах соціальної допомоги. Разом з тим, правові поняття «соціальна допомога» та «соціальне обслуговування» не є тотожними й істотним чином відрізняються одне від одного.

С.М. Синчук та В.Я.Бурак пропонують виділяти такі правові форми соціального забезпечення: 1) загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 2) асигнування з бюджету; 3) недержавні форми соціального забезпечення [59, с. 178]. Однак такий підхід є надзвичайно спрощеним, оскільки не задовольняє усіх вимог як юридичної науки, так і практики застосування законодавства про соціальний захист. Зокрема поза увагою науковців залишаються наступні категорії: соціальна допомога, надання соціальних послуг тощо, оскільки їх об'єднання у такій структурній одиниці як асигнування з Державного бюджету є досить узагальненим і не дає чіткого розуміння щодо сутності й змісту. Крім того, за такого підходу незрозуміло, чи включають її прихильники до досліджуваного поняття добровільні страхові внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи тільки обов'язкові страхові внески.

На переконання Р.І. Іванової та В.А. Тарасова, варто виокремлювати такі організаційно-правові форми соціального забезпечення: 1) державне соціальне страхування працівників; 2) соціальне страхування окремих категорій громадян; 3) соціальне забезпечення за рахунок прямих асигнувань із Державного бюджету; 4) забезпечення за рахунок спеціальних фондів громадських організацій [84, с. 121]. Така позиція також повною мірою не розкриває досліджувану категорію, адже як державне соціальне страхування працівників, так і соціальне страхування окремих категорій осіб фактично є тотожними поняттями, в той же час, поза увагою науковців залишається діяльність недержавних страхових фондів.

С.Г. Кузьменко пропонує більш широке розуміння форм соціального захисту, зокрема: 1) соціальні гарантії; 2) соціальне страхування; 3) соціальна допомога; 4) соціальна підтримка; 5) соціальні компенсації; 6) соціальне забезпечення [85, с. 419]. Аналізуючи запропонований автором підхід, варто наголосити на тому, що складно зрозуміти, на підставі яких критеріїв або критерію проведено приведену класифікацію. Так, категорія «соціальне забезпечення» повністю охоплює всі перераховані науковцем складові елементи, що ставить під сумнів практичне значення відповідної структури та можливість її використання у як доктринальних, так і у практичних цілях.

Надзвичайно широкий підхід до розуміння організаційно-правових форм соціального забезпечення запропонований вітчизняним науковцем І.М. Сиротою, яка визначає такі з них: 1) обов'язкове державне пенсійне страхування; 2) обов'язкове державне соціальне страхування; 3) соціальне забезпечення за рахунок прямих асигнувань із Державного бюджету України; 4) забезпечення за рахунок коштів соціальних фондів підприємств, творчих об'єднань, благодійних організацій та приватних добровільних внесків громадян; 5) утримання непрацевдатних громадян у державних, комунальних та інших закладах соціального призначення; 6) адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям, непрацевдатним громадянам за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів; 7) недержавне пенсійне забезпечення громадян за угодами з роботодавцями, недержавними пенсійними фондами та приватними пенсійними системами [55, с. 94]. Аналіз наведеного авторського підходу свідчить, що він має ряд недоліків, які не дозволяють взяти його за основу для проведення доктринальних та практичних досліджень. Так, складно погодитися з необхідністю розрізнення таких категорій як «обов'язкове державне пенсійне страхування» та «обов'язкове державне соціальне страхування», адже останнє з названих включає до свого обсягу перше. Також значна частина інших перелічених форм соціального забезпечення охоплюється поняттям «асигнування з бюджету», яке передбачає і виплату коштів з Державного бюджету, і надання адресної допомоги, і утримання непрацевдатних громадян тощо.

На переконання С.М. Прилипка та О.М. Ярошенка, сучасна система соціального забезпечення в Україні включає такі організаційно-правові форми: 1) соціальне страхування за рахунок обов'язкових страхових внесків до відповідних фондів загальнообов'язкового соціального страхування та добровільних внесків до них або до недержавних страхових фондів; 2) державне забезпечення й надання соціальних послуг окремим категоріям громадян за рахунок Державного бюджету; 3) соціальна допомога й соціальна підтримка за рахунок Державного або місцевого бюджетів [69, с. 28]. Наведена наукова позиція є однією з найбільш обґрунтованих та виважених у юридичній літературі, оскільки характеризується лаконічністю, чіткістю та повнотою. В її основу покладено такий класифікаційний критерій як види соціального забезпечення, які здійснюються за рахунок певної організаційно-правової форми соціального забезпечення в Україні.

Беручи до уваги наведене, можна відзначити, що одним з найбільш обґрунтованих є підхід, відповідно до якого сучасна система соціального забезпечення в Україні включає такі організаційно-правові форми: 1) соціальне страхування; 2) надання соціальних послуг за рахунок Державного бюджету; 3) соціальна допомога за рахунок Державного або місцевого бюджетів.

### **1. Соціальне страхування.**

Відповідно до норми ст. 1 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (роботодавцем), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом [86]. Згідно з нормою п. 3 ч. 1 ст. Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це

система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає матеріальне забезпечення, страхові виплати та надання соціальних послуг застрахованим особам за рахунок коштів Фонду соціального страхування України [87]. З аналізу наведених норм законодавчих актів вбачається, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування – це комплексна державна система, яка передбачає матеріальне забезпечення громадян у разі настання певного соціального ризику (хвороба, повна, часткова або тимчасова втрата працездатності, втрата годувальника, безробіття тощо), що забезпечується за допомогою відрахування встановлених внесків певними суб'єктами в обов'язковому або ж добровільному порядку.

Разом з тим, законодавство України не передбачало такого соціального ризику як вимушене переселення, а тому й відрахування будь-якими суб'єктами (роботодавцями, працівниками та ін.) не здійснювалося, не акумулювалися відповідні грошові кошти у спеціальних фондах, що й унеможливило проведення будь-яких соціальних виплат у результаті настання таких подій.

У доктрині права пропонують різні підходи до розуміння соціального страхування, зокрема визначають як систему юридичних норм, які регулюють соціальний захист громадян при настанні страхових випадків, передбачених законодавством [88, с. 25]. Наведена дефініція розкриває правовий аспект досліджуваної категорії, однак повною мірою не характеризує досліджуваного поняття, оскільки не вказує на притаманні йому ознаки. За таких умов навряд чи запропонована науковцями позиція може бути взята до уваги при проведенні доктринальних досліджень у відповідній сфері суспільних відносин.

У нормах Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачено такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: 1) пенсійне страхування; 2) страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; 3) медичне страхування; 4) страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; 5) страхування на випадок безробіття; 6) інші види страхування, передбачені законами України [86]. Хоча у відповідному

нормативному приписі міститься невичерпний перелік видів соціального страхування, але і в жодному іншому законодавчому акті не передбачається соціального страхування, який би обумовлювався таким соціальним ризиком як вимушене переселення громадян.

Законодавство, яке регулює правове становище вимушених переселенців в Україні, передбачає встановлення окремих пільг для таких суб'єктів у сфері соціального страхування. Так, згідно з нормативним приписом ч. 4 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщена особа, яка звільнилася з роботи (припинила інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення іншого виду зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструється як безробітна та отримує допомогу по безробіттю, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до законодавства [2]. З аналізу наведеної норми законодавчого акта вбачається, що вимушеним переселенцям гарантується пільгове надання соціальної допомоги по безробіттю нарівні з іншими особами, що зумовлено об'єктивними чинниками й неможливістю багатьох досліджуваних суб'єктів надати необхідний перелік документів для отримання відповідних соціальних виплат на загальних підставах.

Крім того, нормативними приписами ч. 4 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено, що внутрішньо переміщена особа, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання для набуття статусу безробітного та отримання допомоги по безробіттю та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви). А взята на

облік внутрішньо переміщена особа, яка не має документів, необхідних для надання статусу безробітного, отримує статус безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. До отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога по безробіттю таким особам призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством на випадок безробіття [2]. Таким чином, законодавець встановив додаткові пільги для вимушених переселенців з метою гарантування їх права на отримання соціальної допомоги по безробіттю у тих випадках, коли працівник з числа внутрішньо переміщених осіб не звільнився у встановленому законодавством про працю порядку з роботи й фактично не виконує покладену на нього трудовим договором трудову функцію, однак не може ініціювати припинення трудових відносин з незалежних від нього причин. Крім того, законодавство передбачає й можливість надання допомоги по безробіттю у тих випадках, коли у працівника-переселенця відсутні необхідні документи, встановлені загальними правилами.

У відповідності до правової норми ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованої території мають право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування. Матеріальне забезпечення, страхові виплати призначаються за наявності необхідних документів, що підтверджують право на ці виплати, а в разі їх відсутності – за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування у порядку, встановленому правлінням Фонду соціального страхування України. При відсутності в зазначеному Реєстрі необхідних відомостей, матеріальне забезпечення, страхові виплати надаються у мінімальному розмірі, встановленому правлінням Фонду соціального

страхування України, з наступним перерахуванням сум матеріального забезпечення після надходження документів, що підтверджують право застрахованих осіб на їх надання [2]. Встановлення відповідних нормативних приписів є важливою складовою правового статусу вимушених переселенців у частині забезпечення й гарантування їх соціальних прав. Так, законодавець обрав досить ліберальний підхід, коли передбачив можливість надання соціальних виплат за різними видами загальнообов'язкового державного соціального страхування за даними державних реєстрів, а у разі їх відсутності – закріпив мінімальний розмір таких грошових виплат для досліджуваних суб'єктів.

Особливостями сучасного стану соціального страхування як організаційно-правової форми соціального забезпечення вимушених переселенців є: 1) відсутність визнання вимушеного переселення громадян як соціального ризику, який охоплюється загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; 2) встановлення пільгових умов надання соціальних виплат при настанні соціальних ризиків для осіб з числа внутрішньо переміщених осіб; 3) гарантування забезпечення соціальних прав всіх без винятку громадян, які набули статусу внутрішньо переміщеної особи, на отримання соціальних виплат навіть у випадку відсутності всіх необхідних для цього документів на мінімальному рівні.

## **2. Надання вимушеним переселенцям соціальних послуг за рахунок Державного бюджету України.**

В академічному словнику української мови категорія «послуга» визначається як дія, учинок, що дає користь, допомогу іншому; дії, результат яких виявляється в процесі їх надання [89, с. 341-342]. Отже, йдеться про дію, результат якої спрямований на задоволення потреб тієї особи, якій така дія надається за плату або безоплатною. У законодавстві України передбачена можливість надання різноманітних послуг (транспортних, медичних, юридичних тощо), але окреме місце серед досліджуваної категорії відведено соціальним послугам, які мають специфічний суб'єктний склад, мету й

завдання, порядок й підстави надання, регулюються актами спеціального законодавства та мають інші відмінні характеристики.

Відповідно до норми ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, з метою розв’язання їхніх життєвих проблем [72]. Аналіз законодавчої дефініції дає можливість визначити такі характерні ознаки відповідної правової категорії: 1) надається окремим суб’єктам або певним групам осіб; 2) підставою для надання є перебування у складних життєвих обставинах і неможливість самотійно вирішити такі проблеми; 3) становить собою взаємоузгоджену й складну систему різноманітних заходів соціального характеру; 4) метою є вирішенням проблем особи або групи осіб.

У юридичній літературі висловлюються різні підходи до визначення поняття «соціальна послуга». Наприклад, відповідну категорію пропонують визначати як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [90, с. 59]. Наведена дефініція загалом є тотожною легальному визначенню досліджуваного поняття, фактично деталізуючи його. Вона наділена всіма тими позитивними та негативними ознаками, які характерні для законодавчого розуміння відповідного виду послуг.

Схожої думки дотримується й Я.С. Белевцова, яка соціальні послуги пропонує розуміти як вид діяльності, спрямованої на задоволення основних соціальних потреб людини, попередження та подолання складних життєвих обставин, які вона не здатна подолати самотужки, з метою поліпшення або відтворення її життєдіяльності, сприяння соціальній адаптації та повернення до повноцінного життя [91, с. 6]. Разом з тим, наведене визначення потребує певного уточнення, оскільки особа, яка потребує надання соціальних послуг,

вже перебуває у складній життєвій ситуації. Тобто однією з підстав для надання соціальних послуг є виникнення складної життєвої ситуації, в той час як попередження (профілактика) таких обставин життя не належить до сфери надання досліджуваних організаційно-правових форм соціального забезпечення.

У науковій юридичній літературі соціальні послуги пропонують визначати як послуги, які не мають прямого економічного або фінансового виміру, сприяють задоволенню духовних, інтелектуальних потреб і підтримці нормальної життєдіяльності громадян, задоволенню їх соціальних інтересів, забезпеченню соціальної безпеки, розвитку соціальних відносин і які можуть надаватися як державними, так і комунальними, громадськими і приватними установами [92]. Таке розуміння відповідного поняття істотним чином відрізняється від легальної дефініції й не відповідає доктринальним підходам до сутності досліджуваної категорії. Крім того, аналізуючи авторське міркування, важко визначити підстави для надання соціальних послуг, суб'єктів відповідних відносин, мету надання даного виду послуг тощо. За таких обставин неможливо відмежувати категорію «соціальні послуги» від поняття «послуги» загалом, тому запропонована науковцем дефініція навряд чи є прийнятною з огляду на вітчизняне законодавство та юридичну науку.

На переконання О.В. Тищенко, соціальні послуги – це комплекс заходів, спрямованих на соціальну підтримку категорій населення, що опинилися в складних життєвих обставинах [93, с. 198]. Позитивними аспектами даного авторського підходу є те, що акцентується увага на підставах виникнення права на отримання соціальних послуг – виникнення складних життєвих обставин. Проте запропонована позиція повною мірою не дозволяє розкрити досліджувану категорію, оскільки не містить вказівки на тих суб'єкта, які уповноважені надавати такі послуги, не розкриває мету надання соціальних послуг тощо.

Досить цікавий підхід запропонований В.О. Гончаровим, який вважає за необхідне виділяти категорію «соціальні послуги» в «широкому значенні» як послуги, спрямовані на задоволення різноманітних соціальних потреб окремих

осіб чи груп населення, та категорію «соціальні послуги» у «вужькому значенні» – це комплекс різноманітних заходів, спрямованих на пенсії соціальним групам або окремим індивідам, які перебувають в складних життєвих ситуаціях і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації й повернення до повноцінного життя [94, с. 7]. На наше переконання, наведене визначення не відповідає вимогам чинного законодавства України та наявним доктринальним напрацюванням щодо досліджуваного правового інституту. Так, соціальні послуги надаються лише певним категоріям громадян у випадках, встановлених нормативно-правовими актами нашої держави. За таких умов виключається можливість застосування «широкого розуміння» соціальних послуг, оскільки мова йде про звичайні послуги, які надаються фізичним і юридичним особам у відповідності до норм адміністративного, господарського, цивільного та іншого законодавства.

Однією з ключових характеристик досліджуваного поняття є розуміння підстав для надання соціальних послуг, під якими переважна більшість вчених пропонують розуміти складні життєві обставини. Відповідна категорія дістала легальне закріплення. Так, згідно з нормативним приписом 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» складні життєві обставини визначаються як обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самостійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті [72]. Разом з тим, така позиція законодавця виглядає досить сумнівною, оскільки за такого розуміння відповідних обставин вимушене переселення складно віднести до підстав для надання внутрішньо перемішеним особам соціальних послуг.

У науковій юридичній літературі відповідне поняття пропонується розуміти як обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати постійно (інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку із старістю або станом здоров'я, самотність,

сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, зневажливе ставленн та негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофа тощо) [95, с. 125-126]; обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи [96, с. 88], наслідки яких вона не може подолати самостійно (інвалідність, часткова втрата рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство [97, с. 208], зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофа тощо) [98, с. 59]. З аналізу наведених позицій випливає, що вони є більш обґрунтованими, ніж легальна дефініція, оскільки передбачають включення до переліку значно більшого кола відповідних обставин і факторів техногенного й антропологічного погодження, які не контролюються людиною й знаходяться поза межами її волевиявлення.

Пропонуємо викласти норму абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [72] у такій редакції: «Складні життєві обставини – це обставини об'єктивного характеру, які не залежать від волевиявлення особи й призводять до того, що людина не може самостійно подолати наслідки настання такої події, а тому потребує додаткової підтримки з боку держави й суспільства загалом постійно або тимчасово з метою забезпечення її повноцінної життєдіяльності. До них можна віднести: інвалідність, втрату рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофу, війну, збройний конфлікт, вимушене переселення тощо».

Серед вчених-правників дискусійним залишається питання щодо можливості визначення вимушеного переселення громадян в якості складної життєвої обставини, яка дає підстави на отримання соціальних послуг. З даного приводу ми поділяємо позицію тих представників юридичної науки, які відносять названу обставину до числа складних життєвих обставин з огляду на

наступне: 1) порушується нормальний спосіб та уклад життя вимушених переселенців у зв'язку з залишенням місця свого постійного проживання; 2) істотно погіршується фінансове становище внутрішньо переміщених осіб; 3) втрачається або значно обмежується можливість вільного володіння, користування та розпорядження належним вимушеним переселенцям нерухомим і рухомим майном; 4) надзвичайно ускладнена можливість самостійного вирішення соціальних проблем внутрішньо переміщеною особою.

### **3. Соціальна допомога за рахунок державного або місцевого бюджетів.**

Категорія «допомога» є різноманітною і має кілька значень, зокрема словник української мови пропонує такі її визначення: 1) сприяння кому-небудь у чому-небудь, участь в чому-небудь, що приносить полегшення; 2) матеріальна підтримка; 3) захист, порятунок у біді; 4) сприяння в лікуванні, полегшення страждань [10, с. 374]. Тобто, під відповідним поняттям прийнято вважати певну підтримку матеріального та нематеріального характеру, яка надається у тих чи інших випадках особою або групою осіб для вирішення проблемних питань, які суб'єкт чи група суб'єктів не можуть вирішити самостійно.

Щодо такого терміна як «соціальна допомога», то у науковій літературі висловлюються різні підходи до розуміння сутності та значення даної правової категорії. Наприклад, на переконання Р.І. Іванової, соціальні допомоги – це всі грошові, періодичні, соціально-аліментарні виплати, які мають характер державної допомоги й надаються громадянам у випадках та на умовах, передбачених законом, із компенсаційною та іншою метою [99, с. 7]. Наведена дефініція є занадто загальною й не дозволяє визначити основні характеристики означеного поняття. Тобто науковцем здійснено відсилання до положень нормативно-правових актів, які врегульовують випадки, підстави, учасників відносин у сфері надання соціальної допомоги. В той же час, доктринальне розуміння досліджуваної категорії повинно бути базисом і орієнтиром для нормотворців, а не навпаки.

М.Д. Бойко соціальну допомогу розглядає як врегульовані нормами права разові або періодичні (щомісячні) грошові виплати соціально-аліментарного характеру з метою матеріальної підтримки громадян, які внаслідок певних соціальних випадків, передбачених законом, потребують такої допомоги незалежно від наявності в них будь-яких інших джерел доходу [15, с. 245]. Загалом, зазначена дефініція розкриває сутність та зміст досліджуваного поняття, однак потребує окремих уточнень. Так, відповідні виплати соціальні за своєю природою, а аліментні платежі, за законодавством України, мають абсолютно іншу правову природу, призначення, порядок встановлення тощо. Крім того, оскільки чинні правові приписи пов'язують надання соціальної допомоги у зв'язку з настанням складних життєвих обставин, то саме на них і необхідно робити наголос, а не на певних випадках, подіях тощо.

На думку М.Л. Захарова та Е.Г. Тучкова, соціальними допомогами є виплати, які отримують громадяни у встановлених законом випадках щомісячно, періодично чи разово з метою відшкодування повністю чи частково тимчасово втраченого заробітку або надання матеріальної підтримки [100, с. 383]. Разом з тим, аналізуючи відповідну дефініцію, складно визначитися з тим, що є підставою для надання з боку держави таких виплат. Тому запропоновану автором позицію не можна брати до уваги з огляду на її неповноту та загальність.

Досить цікава дефініція була запропонована А.С. Дудкіним, який визначає, що соціальна допомога – це форма конкретних історичних суспільних відносин, які виникають на базі діяльності, пов'язаної із задоволенням потреб людей, що опинилися у важкій життєвій ситуації, з якої вони не знаходять самостійного соціально прийняттого виходу [101, с. 13]. У наведеному підході акцентується увага на історичному становленні соціальної держави, яка й бере на себе зобов'язання надавати необхідний рівень соціального захисту населенню, в тому числі й передбачені законодавством соціальні допомоги. Однак недоліком є те, що автором не наголошено на нормативному аспекті надання соціальної допомоги, оскільки саме нормативно-правові акти передбачають дану гарантію соціальної політики.

С.Г. Кузьменко вважає за необхідне визначати поняття «соціальна допомога» у «вужькому значенні» як державна соціальна допомога за бідністю, здійснювана з метою підтримки рівня життя незаможних людей, а також незаможних самотніх громадян, середній грошовий дохід яких нижчий за величину прожиткового мінімуму, та в «широкому значенні» – соціальна допомога у зв'язку з важкою життєвою ситуацією; соціальне обслуговування; державна соціальна допомога у зв'язку з бідністю [102, с. 2-4]. З наведеною авторською позицією складно погодитися, оскільки у «широкому значенні» науковець ототожнює такі категорії як соціальна допомога та соціальний захист або ж соціальне забезпечення. Разом з тим, досліджуване поняття є лише організаційно-правовою формою останніх, тобто є вужчим й охоплюється ними.

З урахуванням наведених доктринальних позицій, соціальну допомогу внутрішньо переміщеним особам можна визначити як організаційно-правову форму соціального забезпечення в Україні, яка передбачає надання фізичним особам, які опинилися у складаній життєвій ситуації у зв'язку з вимушеним переселенням з територій Донецької і Луганської областей та Автономної Республіки Крим й зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, разової або періодичної підтримки матеріального характеру з метою поліпшення їх майнового становища та приведення рівня їх життя у відповідність до загальноприйнятих стандартів, що здійснюється у відповідності, на підставах та в порядку, встановленому актами законодавства України.

Відповідно до норми ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України. Згідно з нормативним приписом ч. 2 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»

Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам [2]. Таким чином, законодавство України, яке регулює правові положення вимушених переселенців в Україні передбачає, що таким особам гарантуються їх конституційні соціальні права, крім того, передбачені додаткові пільги щодо процедури надання різноманітних видів соціальної допомоги. Разом з тим, надання соціальної допомоги, яка власне й обумовлена таким соціальним ризиком як вимушене переселення, в законодавстві України не закріплено.

Основними проблемами сучасного стану забезпечення внутрішньо переміщеним особам різних видів соціальної допомоги є наступні: 1) розмір відповідних видів соціальної допомоги не забезпечує достатнього життєвого рівня для вимушених переселенців; 2) наявність значної кількості підстав для припинення виплат соціальної допомоги вимушеним переселенцям; 3) відсутність систематизації й чіткості законодавства у сфері виплат соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам.

У юридичній літературі наголошується на тому, що *заходи соціального забезпечення* як окрема наукова категорія ніколи не були об'єктом доктринального вивчення. Як правило, відповідне поняття вживається як різновид соціально забезпечувальних процедур (соціальні виплати, пільги, послуги тощо) й належать до форм соціального забезпечення як ціле та його складова [103, с. 127]. Таким чином, переважною більшістю вчених розглядається відповідна категорія у рамках організаційно-правових форм соціального забезпечення в Україні й не зазначається окремо про існування заходів соціального забезпечення як самостійного правового явища.

Однак серед вчених-правників висловлюються й альтернативні доктринальні підходи до розуміння правової природи досліджуваного правового явища. Зокрема, заходи соціального забезпечення пропонують ототожнювати з окремими гарантіями у сфері соціальної політики держави [104, с. 61-67]. Однак категорії «гарантія» та «заходи» суттєво відрізняються

між собою, а тому навряд чи можна визнати тотожними й відповідні поняття у сфері соціальної політики Української держави.

На переконання В.І. Хвесюка, захід соціального захисту – це системоутворювальний елемент соціальних гарантій і пільг, які реалізуються державними органами на виконання стратегії соціальної політики з метою забезпечення гідного життєвого рівня для фізичної й інтелектуальної самореалізації особистості [103, с. 127]. З аналізу наведеної дефініції можна визначити такі характерні ознаки відповідного правового явища: 1) це складовий елемент соціальних гарантій та пільг; 2) здійснюються компетентними органами державної влади; 3) метою їх встановлення є створення умов для забезпечення достатнього рівня фізичного й духовного життя.

Таким чином, *заходи соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб* можна визначити як передбачені законодавством України складові елементи організаційно-правових форм соціального забезпечення вимушених переселенців, які спрямовані на створення належних умов для фізичної й духовної життєдіяльності таких осіб на рівні, не нижчому, ніж у інших громадян, які проживають в Україні.

Закріплення на нормативно-правовому рівні правового становища внутрішньо переміщених осіб зумовлює численні зміни у нормах чинного законодавства України, в тому числі й щодо питань організаційно-правових форм та заходів соціального забезпечення вимушених переселенців. Однак аналіз приписів діючих нормативних актів та вивчення доктринальних джерел свідчить, що на сьогодні досліджувані категорії не зазнали істотної трансформації, що багато в чому зумовлено складністю віднесення вимушеного переселення до складної життєвої обставини, яка потребує перегляду усталених понять інституту організаційно-правових форм соціального забезпечення в Україні. Крім того, низький ступінь доктринального вивчення як заходів соціального забезпечення в цілому, так і заходів соціального забезпечення вимушених переселенців актуалізує потребу у здійсненні подальших наукових пошуків у даному напрямі юридичної науки.

## Висновки до розділу 2

1. На основі аналізу доктринальних джерел запропоновано авторське бачення структури механізму соціального забезпечення, яке включає такі складові елементи: 1) матеріальну соціальну допомогу (грошову соціальну допомогу та натуральну соціальну допомогу); 2) нематеріальну соціальну допомогу (надання соціальних послуг).

2. Встановлено, що законодавство України чітко визначає підстави для припинення здійснення таких соціальних виплат як пенсія, які кардинально відрізняються від тих підстав, передбачених нормативними документами, які регулюють соціальні виплати за участі вимушених переселенців. Крім того, на законодавчому рівні передбачено, що будь-які інші підстави можуть бути запроваджені виключно законами, в той час як на сьогодні такі питання нормативно регламентуються актами Кабінету Міністрів України, що є прямим порушенням норм чинного вітчизняного законодавства. З урахуванням наведеного, пропонуємо скасувати у відповідних частинах дію підзаконних нормативних документів уряду України та прийняти необхідні норми шляхом внесення змін до чинних законів України.

3. Визначені такі особливості соціальних виплат вимушеним переселенцям в Україні як структурного елементу механізму соціального забезпечення таких суб'єктів: 1) незадовільний стан нормативної регламентації процедури надання та припинення соціальних виплат; 2) монопольне становище ПАТ «Державний ощадний банк України» щодо проведення операцій з виплати соціальної допомоги вимушеним переселенцям; 3) отримання довідки внутрішньо переміщеної особи як умови для надання соціальних виплат; 4) наявність значної кількості підстав для припинення соціальних виплат вимушеним переселенцям, які не передбачені на законодавчому рівні і, відповідно, звужують права даної групи суб'єктів; 5) наявність чітко регламентованої процедури надання та припинення здійснення

соціальних виплат, яка повинна забезпечити оперативність і ефективність у реалізації соціальних прав вимушених переселенців.

4. Виділені особливості, які характеризують натуральні види соціальної допомоги вимушеним переселенцям в Україні як структурного елементу механізму соціального забезпечення таких суб'єктів. До них належать наступні: 1) невідповідність законодавчої бази та організаційної діяльності компетентних органів державної влади України вимогам сьогодення; 2) потреба у значній кількості речей серед вимушених переселенців, у тому числі продуктів харчування та предметів першої необхідності; 3) відсутність дієвих та ефективних механізмів соціального натурального забезпечення вимушених переселенців; 4) істотна частка волонтерської допомоги натуральними видами соціального забезпечення; 5) зміна суб'єктної структури осіб, які потребують натурального соціального забезпечення; 6) трансформація характеру речового забезпечення – перехід від спеціалізованого забезпечення (протезування, автомобілі з ручним керуванням тощо) до забезпечення товарами широкого вжитку.

5. Сформульовано наступні особливості соціального обслуговування як структурного елементу соціального забезпечення вимушених переселенців: 1) відсутність стратегії розвитку соціального обслуговування вимушених переселенців; 2) недостатня кількість кадрових працівників соціальних служб, які повинні надавати соціальне обслуговування вимушеним переселенцям; 3) відсутність будь-яких комплексних заходів щодо залучення волонтерської допомоги до надання соціального обслуговування вимушеним переселенцям; 4) істотне недофінансування з Державного бюджету видатків на соціальне обслуговування вимушених переселенців; 5) відсутність належної інформаційної підтримки у частині надання соціального обслуговування вимушеним переселенцям.

6. Обґрунтовано, що одним з найбільш виважених у доктрині права є підхід, відповідно до якого сучасна система соціального забезпечення в Україні включає такі організаційно-правові форми: 1) соціальне страхування;

2) надання соціальних послуг за рахунок Державного бюджету; 3) соціальна допомога за рахунок Державного або місцевого бюджетів.

7. Визначено, що особливостями сучасного стану соціального страхування як організаційно-правової форми соціального забезпечення вимушених переселенців є: 1) відсутність визнання вимушеного переселення громадян як соціального ризику, який охоплюється загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; 2) встановлення пільгових умов надання соціальних виплат при настанні соціальних ризиків для осіб з числа внутрішньо переміщених осіб; 3) гарантування забезпечення соціальних прав всіх без винятку громадян, які набули статусу внутрішньо переміщеної особи, на отримання соціальних виплат навіть у випадку відсутності всіх необхідних для цього документів на мінімальному рівні.

8. Запропоновано викласти норму абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» у такій редакції: «Складні життєві обставини – це обставини об'єктивного характеру, які не залежать від волевиявлення особи й призводять до того, що людина не може самотійно подолати наслідки настання такої події, а тому потребує додаткової підтримки з боку держави й суспільства загалом постійно або тимчасово з метою забезпечення її повноцінної життєдіяльності. До них можна віднести: інвалідність, втрату рухової активності у зв'язку зі старістю або станом здоров'я, самотність, сирітство, безпритульність, відсутність житла або роботи, насильство, зневажливе ставлення та негативні стосунки в сім'ї, малозабезпеченість, психологічний чи психічний розлад, стихійне лихо, катастрофу, війну, збройний конфлікт, вимушене переселення та інше».

9. Сформульовано критерії, які дозволяють віднести вимушене переселення до числа складних життєвих обставин: 1) порушується нормальний спосіб та уклад життя вимушених переселенців у зв'язку з залишенням місця свого постійного проживання; 2) істотно погіршується фінансове становище внутрішньо переміщених осіб; 3) втрачається або значно обмежується можливість вільного володіння, користування та розпорядження належним вимушеним переселенцям нерухомим і рухомим майном; 4) надзвичайно

ускладнена можливість самостійного вирішення соціальних проблем внутрішньо переміщеною особою.

10. Вироблено авторське розуміння категорії «соціальна допомога внутрішньо переміщеним особам» як організаційно-правової форми соціального забезпечення в Україні, що передбачає надання фізичним особам, які опинилися у складній життєвій ситуації у зв'язку з вимушеним переселенням з територій Донецької і Луганської областей та Автономної Республіки Крим і зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, разової або періодичної підтримки матеріального характеру з метою поліпшення їх майнового становища та приведення рівня їх життя у відповідність до загальноприйнятних стандартів, що здійснюється у відповідності, на підставах та в порядку, встановленому актами законодавства України.

11. Встановлено, що основними проблемами сучасного стану забезпечення внутрішньо переміщеним особам різних видів соціальної допомоги є наступне: 1) розмір відповідних видів соціальної допомоги не забезпечує достатнього життєвого рівня для вимушених переселенців; 2) наявність значної кількості підстав для припинення виплат соціальної допомоги вимушеним переселенцям; 3) відсутність систематизації й чіткості законодавства у сфері виплат соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам.

12. Сформульовано авторське розуміння категорії «заходи соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб» як передбачені законодавством України складові елементи організаційно-правових форм соціального забезпечення вимушених переселенців, які спрямовані на створення належних умов для фізичної й духовної життєдіяльності таких осіб на рівні не нижчому, ніж у інших громадян, що проживають в Україні.

## РОЗДІЛ 3

### ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ

#### 3.1 Проблеми правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців та пропозиції щодо їх вирішення

Стрімка поява та зростання кількості вимушених переселенців на території Української держави у середині 2010-х років викликали необхідність прийняття відповідного законодавства для врегулювання суспільних відносин за їх участі. У той же час, швидкий розвиток суспільно-політичного життя у вказаний період, відсутність досвіду нормотворчої діяльності з порушених питань, неготовність до оперативного вирішення нових соціальних проблем, неусвідомлення їх масштабів та інші чинники призвели до того, що формування нормативно-правової регламентації досліджуваних суб'єктів відбувалося несистемно та фрагментарно. За таких умов не можна було забезпечити комплексне й оптимальне вирішення наявних проблем у відповідній сфері суспільних відносин.

Актуальність даної тематики викликана тим, що правове положення вимушених переселенців у вітчизняній доктрині права висвітлено на недостатньому рівні, тому існує потреба в ретельному науково-теоретичному вивченні порушених питань. Також досліджувана проблематика викликає надзвичайний науковий інтерес й з огляду на те, що наявна необхідність у подальшому нормативно-правовому врегулюванні суспільних відносин за участі відповідних суб'єктів, виявленні прогалин та недоліків у чинних правових нормах, вивченні законодавства зарубіжних держав у даній галузі, що неодмінно потребує залучення вчених-правників, а отже, й актуалізує доцільність у наукових працях з означених питань. Таким чином, законодавство України щодо соціального забезпечення вимушених переселенців має розвиватися як в напрямку вдосконалення уже наявних правових приписів, так і

розробки нових правових норм, що у своєму поєднанні повинно забезпечити комплексне вирішення наявних проблем у досліджуваній галузі.

Проблемні питання правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців та пропозиції щодо їх вирішення, незважаючи на новизну відповідної нормативно-правової бази, вже знайшли у тій або іншій мірі своє відображення у доктринальних працях численних вчених-правників, зокрема таких як: Н.Б. Болотіна, Г.В. Виноградова, І.А. Войналович, М.К. Галянтич, Т.В. Дракохруст, М.П. Кобець, І.Г. Козинець, О.А. Малиновська, О.М. Непомнящий, А.В. Осауленко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Г.С. Тимчик, Г.І. Чанишева, Р.Ф. Черниш, Н.І. Чудик-Білоусова та ін.

Разом з тим, незважаючи на значну увагу науковців до проблем у досліджуваній сфері суспільних відносин, у сучасній юридичній науковій літературі відсутні комплексні й ґрунтовні наукові праці з відповідної проблематики. Тому існує потреба у подальшому здійсненні доктринальних пошуків стосовно проблем правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців в Україні, що повинно, серед іншого, обов'язково включати розробку пропозицій щодо їх вирішення та удосконалення норм чинного вітчизняного законодавства з метою забезпечення ефективності нормативної регламентації у даній галузі юридичної науки й практики.

Вимушені переселенці як соціальна категорія, у першу чергу, характеризуються тим, що вони змушені покинути своє постійне місце проживання та перебратися до інших (більш безпечних) територій у межах однієї держави. Ще однією ознакою відповідних суб'єктів є те, що зміни у їх житті пов'язані не з їхнім добровільним волевиявленням, а є наслідком сукупності негативних чинників, які становлять загрозу для життя, здоров'я людини, її майна, свободи тощо. За таких умов відбувається втрата житла, яке у переважній більшості випадків є єдиним для таких осіб, крім того, досить рідко вимушені переселенці мають змогу самостійно забезпечити себе та власну родину житлом з огляду на відсутність необхідних фінансових ресурсів.

Тому однією з найбільших соціальних проблем досліджуваних суб'єктів є наданням їм місця для проживання, тобто *забезпечення житлових прав*.

Згідно із нормами ст. 47 Конституції України кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду [9]. У науково-практичному коментарі до Основного Закону України вказано, що державою та органами місцевого самоврядування певним категоріям громадян житло надається й у користування. Це особи, які потребують соціального захисту (ветерани, інваліди, громадяни похилого віку) та деякі інші особи. Держава опікується інтересами таких осіб як діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, право на житло яких забезпечується правовими механізмами, передбаченими численними законами [105, с. 357]. Тобто, на сьогодні внутрішньо переміщені особи потребують додаткового соціального захисту з боку держави, який, серед іншого повинен виражатися й в частині забезпечення їх соціальним житлом на підставі Конституції України та у відповідності до норм спеціального закону. Означені суспільні відносин регламентуються нормативними приписами Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2]. Таким чином, з аналізу наведеної конституційно-правової норми вбачається, що вимушені переселенці як категорія соціально незахищених громадян в Україні повинні забезпечуватися житлом безоплатно або за доступну для них плату органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до положень спеціального закону, який регламентує правове положення досліджуваних суб'єктів.

Згідно з нормативними приписами ст. 1 Житлового кодексу Української РСР, відповідно до Конституції СРСР і Конституції Української РСР громадяни Української РСР мають право на житло. Це право забезпечується розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням

кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, наданням громадянам за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для категорій громадян, визначених законом, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги [106]. Відповідне положення кодифікованого законодавчого акта, незважаючи на його істотну архаїчність та невідповідність сучасному стану суспільного життя, є загальним і передбачає право громадян на забезпечення житлом, яке реалізується різними шляхами, в тому числі й через надання житла для проживання окремих категорій громадян, зокрема й таких, що потребують соціального захисту з боку держави.

Так, відповідно до норми ч. 1 ст. 34 Житлового кодексу Української РСР, потребуючими поліпшення житлових умов визнаються громадяни: 1) забезпечені жилою площею нижче за рівень, що визначається в порядку, встановлюваному Радою Міністрів Української РСР і Українською республіканською радою професійних спілок; 2) які проживають у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам; 3) які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим не можуть проживати в комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї. Перелік зазначених захворювань затверджується Міністерством охорони здоров'я Української РСР за погодженням з Українською республіканською радою професійних спілок; 4) які проживають за договором піднайму жилого приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду чи за договором найму жилого приміщення в будинках житлово-будівельних кооперативів; 5) які проживають тривалий час за договором найму (оренди) в будинках (квартирах), що належать громадянам на праві приватної власності; 6) які проживають у гуртожитках. Громадяни визнаються потребуючими поліпшення житлових умов і з інших підстав, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР [106]. З аналізу наведених нормативних приписів вбачається, що на сьогодні у Житловому кодексі Української РСР безпосередньо не передбачено можливості *надання житла у користування*

суб'єктам, які мають статус внутрішніх переселенців, що є суттєвим недоліком правового регулювання у частині забезпечення соціальних прав досліджуваної категорії громадян, зокрема щодо надання їм житла у зв'язку із втратою свого власного й необхідністю покинути своє постійне місце проживання.

Водночас, крім надання житла у користування, законодавство України передбачає й можливість *надання тимчасового житла* для проживання громадян, що регламентуються в нормах ст.ст. 132-1 – 132-2 Житлового кодексу Української РСР. Так, нормативними приписами ст. 132-1 Житлового кодексу Української РСР передбачено, що до жилих приміщень з фондів житла для тимчасового проживання відносяться жилі приміщення, пристосовані для тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання. Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання також надаються особам, яких визнано біженцями чи особами, які потребують додаткового захисту, та громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення, у порядку, встановленому законом [106]. Отже, у відповідному кодифікованому акті не передбачено й надання *тимчасового житла* для проживання вимушеним переселенцям, тобто відповідні суб'єкти не мають права звертатися до компетентних державних органів щодо надання їм тимчасового житла на підставі норм Житлового кодексу Української РСР. З даного приводу слід наголосити, що становище досліджуваних осіб є гіршим, ніж біженців, які фактично є вимушеними переселенцями, але, на відміну від внутрішньо переміщених осіб, змушені були покинути своє житло й постійне місце проживання у іншій державі.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 132-1 Житлового кодексу Української УРСР й закріпити за внутрішньо переміщеними особами право на отримання житла для тимчасового проживання, зокрема пропонуємо викласти ч. 3 ст. 132-1 Житлового кодексу Української УРСР у наступній редакції: «Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання також надаються особам, яких визнано біженцями, які

набули статусу внутрішньо переміщених осіб, чи особами, які потребують додаткового захисту, та громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, що загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення, у порядку, встановленому законом».

Удосконалення чинного законодавства України в цій частині дозволить урівняти права вимушених переселенців з іншими категоріями соціально незахищених громадян, яким вітчизняне житлове законодавство передбачає можливість надання житла для тимчасового проживання, зокрема біженцями. Необхідність встановлення такого підходу обґрунтована тим, що на сьогодні правове положення внутрішньо переміщених осіб в частині забезпечення конституційного права на житло є не таким сприятливим як у інших суб'єктів, в тому числі й тих, хто взагалі не має громадянства України, а є вимушеним переселенцем з інших держав.

Наведена позиція підтримується й у доктрині права, зокрема у спеціальній літературі акцентується увага на тому, що нові соціально-економічні та політичні умови вимагають формування цілісної нормативно-правової бази, яка б належним чином забезпечувала можливість захисту конституційних прав громадян України, в тому числі права на житло. Конституційні гарантії права на житло, передбачені Основним Законом та конкретизовані в Житловому кодексі Української РСР, повинні бути закріплені не тільки в спеціальних законах, оперативно прийнятих у цей непростий для держави час, але й віднайти своє місце у відповідній главі Житлового кодексу Української РСР, де передбачене отримання права на користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання [107, с. 26-27]. Глава 4-1 Житлового кодексу Української РСР на сьогодні носить певною мірою декларативний характер, зважаючи на розмитість положень щодо правових підстав надання житла з фондів для тимчасового проживання та нечіткого переліку категорій осіб, яким таке житло може бути надане [108, с. 72; 109, с. 192]. Незважаючи на застарілість й невідповідність вимогам сучасності, Житловий кодекс Української РСР продовжує діяти, тому він

повинен повною мірою регулювати відповідну сферу суспільних відносин. Разом з тим, нормативно-правове регулювання у досліджуваній галузі не зазнало змін, внаслідок чого вимушені переселенці не можуть звертатися до компетентних органів та отримувати житло за рахунок фонду житла для тимчасового проживання, що погіршує їх становище порівняно з іншими суб'єктами, які потребують житла, зокрема біженцями, які також є вимушеними переселенцями, але з інших країн.

Відповідно до нормативних приписів ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який є спеціальним законом й регулює суспільні відносини за участі вимушених переселенців, в тому числі й щодо забезпечення їх житлових прав, встановлено, що внутрішньо переміщена особа має право на: 1) створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; 2) забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено [2]. Таким чином, законодавець встановлює право вимушеного переселенця на постійне або тимчасове проживання в житлі з належними умовами. Також відповідним суб'єктам гарантується право на безоплатне тимчасове проживання строком до шести місяців, однак з відшкодуванням витрат на оплату комунальних послуг. Разом з тим, відповідний законодавчий акт має базовий характер та містить норми-декларації, які потребують належного та ефективного механізму їх реалізації у практичній діяльності щодо забезпечення вимушених переселенців житлом.

Так, у положеннях чинного законодавства відсутні будь-які стимули для суб'єктів приватного права надавати у тимчасове користування вимушеним переселенцям житло безоплатно або ж за мінімальними тарифами. Тому доцільно на законодавчому рівні встановити пільги для таких осіб, наприклад, внести зміни до ст. 266 Податкового кодексу України, де передбачити

звільнення від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для відповідних суб'єктів шляхом доповнення п. 266.4 ст. 266 Податкового кодексу нормою такого змісту: «Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів житлової нерухомості, для фізичних осіб та юридичних осіб, які надають такі об'єкти нерухомого майна у користування для проживання внутрішньо переміщених осіб, обов'язково мають встановлюватися сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.»

У спеціальній юридичній літературі вказується, що, незважаючи на прогресивні положення, які закріплені в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] та мають забезпечити правове забезпечення вирішення житлових питань досліджуваних суб'єктів, на сьогодні в Україні відсутній порядок надання такого житла [110, с. 112]. Разом з тим, щороку в Державному бюджеті України передбачаються кошти на виплату за оренду житла й проживання вимушених переселенців. Так, у 2014-2015 роках було надано виплати практично 685 000 сім'ям внутрішньо переміщених осіб. Зокрема у 2015 році на цю допомогу було витрачено 3,4 млрд. грн., а в бюджеті на 2016 рік на вказані потреби було передбачено вже 2,9 млрд. грн. [111]. Отже, держава вимушена витратити значні суми коштів на надання допомоги вимушеним переселенцям щодо виплати їм компенсації за оренду житла. В той же час, такий підхід до вирішення відповідної соціальної проблеми має ситуативний й тимчасовий характер, а тому потребує перегляду на державному рівні та вироблення комплексного механізму її розв'язання з метою як ефективного використання коштів Державного бюджету України, так і практичного вирішення житлових проблем досліджуваних осіб.

Тимчасове розміщення вимушених переселенців може відбуватися у пунктах (центрах) тимчасового розміщення, які зазвичай створюються на базі наметових містечок, баз відпочинку, санаторіїв, шкіл, клубів, кінотеатрів, де зможуть надати продовольчу, медичну, соціально-психологічну та інші види допомоги від держави, громадських чи міжнародних організацій. Відповідно,

діяльність уповноважених органів держави орієнтована на створення виключно місць тимчасового розселення внутрішньо переміщених осіб [112, с. 96]. Тобто діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування спрямована на облаштування тимчасового житла для вимушених переселенців за рахунок наявного фонду державного й комунального майна, які не завжди призначені для проживання громадян. Разом з тим, використання відповідних об'єктів, які не призначені для постійного проживання громадян, призводить до неможливості їх використання за прямим призначенням, а також не забезпечує повною мірою житлових потреб відповідних суб'єктів. Тому пропонуємо у ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] встановити пряму заборону на надання вимушеним переселенцям житла за рахунок фондів нежитлової нерухомості шляхом доповнення вказаної статті частиною наступного змісту: «Для проживання внутрішньо переміщених осіб не можуть надаватися приміщення, які не належать до житлового фонду (дитячі садки, школи, клуби, кінотеатри, казарми тощо)».

Кабінет Міністрів України з метою вирішення проблеми з житлом для вимушених переселенців прийняв Комплексну державну програму з підтримки переселенців, яка затверджена постановою Уряду «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» від 16 грудня 2016 року № 1094 [41]. У зазначеному нормативному документі одним із завдань на 2016-2017 роки визначено забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло, вирішення якого передбачає: 1) надання матеріальної допомоги на переїзд, вирішення житлових питань, облаштування переселених громадян у місцях тимчасового переселення; 2) розроблення механізму погашення заборгованості за послуги житлово-комунального господарства із заробітної плати і сплати податків [41]. Однак, як і більшість програмних документів, практична реалізація відповідних завдань не відбулася, тобто відповідні положення залишились простою декларацією. Такий стан речей зумовлений як відсутністю

належної нормативно-правової бази, яка б регламентувала й деталізувала проведення відповідних заходів, так і низкою інших факторів (відсутність коштів, неорганізованість державного апарату та органів місцевого самоврядування, значна кількість вимушених переселенців і об'єктивна нестача житла для них з державного та комунального фонду тощо).

Складна ситуація з забезпеченням житлом вимушених переселенців і неможливість держави вирішити відповідні питання змушують міжнародне співтовариство в особі міжнародних організацій та урядів окремих країн надавати допомогу у подоланні вказаних проблем. Так, у 2014 році кошти надавалися урядом Федеративної Республіки Німеччини та Німецьким товариством міжнародної співпраці на реалізацію проекту щодо надання тимчасового житла жителям Донецької та Луганської областей. На виконання відповідної програми здійснювалося будівництво модульних містечок у Запоріжжі, Кривому Розі, Нікополі, Кам'янському (Дніпродзержинську), Павлограді, Харкові. Названим проектом передбачається можливість створення тимчасового житла для 4 000 громадян, які є вимушеними переселенцями з територій Донбасу [112, с. 96]. Таке тимчасове житло укомплектоване ліжками, шафами, матрацами, на матрацниками, постільним приладдям, столами, стільцями, кухонним інвентарем, холодильниками, засобами особистої гігієни, санвузлами відповідно до запланованої чисельності людей. Окреме житло додатково обладнане санвузлами для людей з обмеженими можливостями [113]. Фінансування програм щодо забезпечення житлом вимушених переселенців за рахунок донорських коштів є надзвичайно позитивним кроком, який свідчить про усвідомлення важливості та масштабів наявних проблем у соціальній сфері України не тільки на державному, але й на міжнародному рівні. Однак впровадження відповідних проектів відбувається несистемно та фрагментарно, за відсутності централізованого управління, стратегічного бачення розвитку відповідного житла тощо.

Як справедливо І. Данилова, житло, яке було побудоване за рахунок донорських коштів, не заселене стовідсотково в основному з двох причин: 1) ціна перебування надто висока й переселенцям вигідніше винаймати житло в

приватному секторі; 2) непродуманість під час вибору місць будівництва житла, відсутність інфраструктури. Так, у Дніпрі модульне містечко розташоване далеко від міста, майже відсутній зв'язок із обласним центром, що ускладнює працевлаштування [114, с. 17-18]. Таким чином, у результаті того, що держава не компенсує вартість (або частину) вартості такого житла для переважної більшості вимушених переселенців, а розмір встановленої плати досить високий, а також враховуючи інші фактори: відсутність робочих місць, складне транспортне сполучення тощо – розроблені програми істотним чином не змогли вплинути на практичну реалізацію забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб.

Враховуючи наведене, вважаємо за необхідне доповнити ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] положенням наступного змісту: «Будівництво житла, в тому числі тимчасових, модульних тощо містечок, для проживання внутрішньо переміщених осіб здійснюється у межах територій населених пунктів з чисельністю населення не менше 100 тисяч осіб та обов'язковим облаштуванням інфраструктури – доріг, маршрутів міського й приміського транспорту, зупинок громадського транспорту тощо. Забороняється введення в експлуатацію та розселення громадян до моменту створення належної інфраструктури для забезпечення життєдіяльності місця компактного проживання відповідних осіб».

Вчені-правники зазначають, що, враховуючи довгостроковість проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб, необхідно: 1) визначити єдиний координаційний орган щодо питань внутрішньо переміщених осіб; 2) забезпечити створення та функціонування єдиного реєстру внутрішньо переміщених осіб (на основі реєстру планувати витрати, будівничі плани тощо); 3) розмежувати внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, що дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі; 4) розробити нормативний документ щодо

створення тимчасового житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб (при визначенні придатності житла враховувати можливість працевлаштування) та порядку його надання; 5) затвердити та профінансувати Державну програму сприяння забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та регіональних програм так званого «стійкого розселення» внутрішньо переміщених осіб, у тому числі проаналізувати можливості створення програм приватизації тимчасового житла; 6) розробити чіткий механізм компенсації втраченого майна для зменшення ризику раптової бідності [110, с. 112-113]. Наведені міркування свідчать про те, що на сучасному етапі розвитку у нормативно-правовому регулюванні забезпечення житлових прав вимушених переселенців наявні значні прогалини та недоліки, що потребує належної реакції та уваги з боку держави.

У спеціальній літературі вказується на те, що Кабінет Міністрів України затвердив декілька програм пільгового кредитування молоді шляхом надання пільгових іпотечних кредитів для побудови чи купівлі житла. Єдиною урядовою програмою, на яку виділено фінансування із Державного бюджету у 2016-2017 роках та якою можуть скористатися внутрішньо переміщені особи, є програма «Власний дім» для мешканців села, але вона не працює належним чином через брак робочих місць на селі та через те, що більшість внутрішньо переміщених осіб походять з індустріальних регіонів. Законодавчі зміни, що набули чинності в квітні 2017 року, передбачили участь внутрішньо переміщених осіб у програмах забезпечення доступним житлом (надання пільгових іпотечних кредитів для побудови чи купівлі житла). Проте на практиці прийнята програма фактично не діє, оскільки право на включення до черги осіб, які потребують поліпшення житлових умов (якщо розмір житлової площі менший за норму, житло має погані санітарні або технічні умови тощо), закріплене лише за мешканцями місцевих територіальних громад, які підпадають під означені критерії, що фактично виключає участь внутрішньо переміщених осіб у таких програмах [115]. Таким чином, у відповідній сфері суспільних відносин наявні дві основні проблеми: 1) відсутність необхідних та ефективних державних програм щодо вирішення житлових проблем

вимушених переселенців; 2) відсутність грошових коштів для забезпечення виконання тих програм, які мають розроблятися та затверджуватися. Разом з тим, наявність прийнятих програм за умови їх розробки на належному рівні, дозволяла б залучати донорські кошти від суб'єктів приватного права, міжнародних організацій тощо.

Вимушені переселенці, крім житлових проблем, також стикаються з питаннями *працевлаштування* за новим місцем проживання, що у багатьох випадках зумовлює істотні труднощі, які викликані численними факторами. Статистика свідчить, що на 01 січня 2017 року зареєстровано більше як 542 000 безробітних, а кількість вакансій становить майже 38 000, тобто на одну вакансію претендує 144 людини. У цьому контексті особливо серйозною виглядає проблема працевлаштування переселенців. Так, станом на 01 січня 2017 року зареєстровано 953 000 вимушених переселенців і з них кожна одинадцята особа, тобто 85 500 чоловік, потребують працевлаштування [116]. Відповідно до норми ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість здійснюється відповідно до законодавства України [2]. Таким чином, вимушені переселенці працевлаштовуються на загальних підставах без надання їм будь-яких додаткових пільг або переваг. Така позиція законодавця не може повною мірою забезпечити реалізацію трудових прав вимушених переселенців та потребує удосконалення й деталізації на рівні інших законодавчих актів, що пов'язано з необхідністю додаткової підтримки досліджуваних суб'єктів.

Згідно з соціологічними даними з окупованої території першочергово виїжджають жінки з дітьми. Так, чоловіки складають тільки 21% респондентів. Більшість з опитаних осіб є молоддю у віці 18-34 років – 44%, а також суб'єкти у активному працездатному віці – 44%. У той же час кількість осіб пенсійного віку досить низька – 12,1% [117, с. 175]. З урахуванням відповідної видової структури вимушених переселенців й необхідно здійснювати розвиток і вдосконалення законодавства щодо надання соціальної підтримки відповідним суб'єктам у частині сприяння їх працевлаштуванню та зайнятості в цілому.

Тобто, орієнтуватися потрібно на ті сфери й галузі, де найбільша кількість потенційних працівників-переселенців, та здійснювати розробку необхідних державних програм для підтримки таких громадян.

Т.В. Дракохруст цілком справедливо відзначає, що значна частина тимчасових переселенців є представниками професій, які або мають дуже обмежене застосування поза межами Донбасу (наприклад, гірничі або металургійні професії), або професій, попит на які в умовах економічної кризи суттєво зменшується (гуманітарії, економісти, юристи, менеджери тощо). Ринок праці для таких осіб є доволі вузьким. Їх перепідготовка на базі закладів служби зайнятості не є ефективною і не гарантує надання їм робочих місць за новою спеціальністю [118, с. 46-47]. Слід також наголосити на тому, що наявний відносно високий освітній рівень внутрішньо переміщених осіб. Наприклад, рівень освіти респондентів є вищим від середнього показника тих регіонів України, з яких вони виїхали. Так, закінчену вищу освіту має більше третини внутрішньо переміщених осіб – 41,2%, базову та неповну вищу – 7,1% і 5,8% опитаних відповідно. Науковий ступінь здобуло лише 1,5% респондентів і майже стільки ж навчаються чи вже закінчили аспірантуру (1,4%). Представники робітничих професій із наявністю професійно-технічної освіти становлять більше чверті опитаних, особи з нижчою кваліфікацією – 17% [117, с. 176]. Таким чином, держава повинна забезпечити належну діяльність щодо працевлаштування відповідних осіб на підприємствах, в установах та організаціях України за їх професійною спеціальністю або ж сприяти їх перепідготовці на інші спеціальності, які користуються попитом на ринку праці. Наявність високого рівня освіченості серед вимушених переселенців повинна сприяти швидкій та повній перепідготовці (навчанню) таких осіб, що у перспективі створить можливість для їх працевлаштування на високооплачувану роботу.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки» від 08 липня 2015 року № 505 передбачено, що з метою запобігання негативним наслідкам збройної агресії Російської Федерації,

окупації та анексії частини території України, проявам збройного насильства та порушенню прав людини значна частина населення Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також окремих районів Донецької та Луганської областей змушена залишати місця свого постійного проживання, що призвело до істотної внутрішньої міграції та значної кількості внутрішньо переміщених осіб. Така ситуація загрожує стрімким підвищенням рівня безробіття та бідності населення. Розв'язання зазначеної проблеми потребує невідкладного визначення способів здійснення державної політики зайнятості з метою залучення внутрішньо переміщених осіб до економічної діяльності [119]. Отже, на державному рівні існує розуміння важливості вирішення проблемних питань у сфері працевлаштування вимушених переселенців, які повинні утримувати себе, свої родини, брати участь в економічному житті країни та не бути тягарем для держави через необхідність здійснення постійних виплат тощо.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки» від 08 липня 2015 року № 505 метою Основних напрямів є забезпечення зайнятості та підвищення конкурентоспроможності внутрішньо переміщених осіб на ринку праці шляхом їх професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації. Створення умов для роботи зазначених осіб сприятиме зниженню рівня соціальної напруженості в суспільстві, вирішенню питань їх матеріального забезпечення. Крім того, визначено, що реалізація Основних напрямів дасть змогу: 1) знизити рівень напруженості на регіональних ринках праці шляхом забезпечення сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб; 2) підвищити конкурентоспроможність внутрішньо переміщених осіб та рівень їх заінтересованості в економічній активності; 3) підтримати підприємницьку ініціативу внутрішньо переміщених осіб; 4) забезпечити тимчасову зайнятість зазначених осіб, зокрема їх участь у роботах з відбудови та відновлення економічного потенціалу окремих районів Донецької та Луганської областей [119]. Разом з тим, на виконання відповідних програмних положень так і не відбулося удосконалення та реформування законодавства про зайнятість

населення серед вимушених переселенців [120, с. 93]. Загалом працевлаштування відповідних суб'єктів здійснюється у загальному порядку, як і будь-яких інших працівників, тому істотної підтримки такі особи не відчують з боку компетентних державних інституцій.

Згідно з нормою ч. 3 ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» у разі припинення професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості без поважних причин або відмови працювати за одержаною професією (спеціальністю) із застрахованих осіб стягується сума витрат на професійну підготовку, перепідготовку або підвищення кваліфікації [121]. Така позиція законодавця щодо вимушених переселенців є несправедливою, оскільки люди втратили своє житло, роботу, рухоме майно, свій уклад життя тощо й змушені були змінити постійне місце проживання, потребують додаткових зусиль для працевлаштування або додаткового навчання, але через відсутність робочих місць з достатньою оплатою праці та гідними іншими умовами праці змушені відшкодовувати державі кошти.

Тому з метою захисту прав та законних інтересів вимушених переселенців пропонуємо викласти абз. 2 ч. 3 ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» у такій редакції: «У разі припинення професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості без поважних причин вперше або відмови працювати за одержаною професією (спеціальністю) вперше із застрахованих осіб, крім суб'єктів, які у встановленому законодавством порядку мають статус внутрішньо переміщеної особи, стягується сума витрат на професійну підготовку, перепідготовку або підвищення кваліфікації».

Відповідно до норми ст. 24-1 Закону України «Про зайнятість населення» до заходів сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб, які працевлаштовуються за направленням територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості

населення та трудової міграції, зазначених у частині першій цієї статті, належать:

1) компенсація зареєстрованому безробітному з числа внутрішньо переміщених осіб фактичних транспортних витрат на переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці місця працевлаштування, а також витрат для проходження за направленням територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, попереднього медичного та наркологічного огляду відповідно до законодавства, якщо це необхідно для працевлаштування [122]. Згідно з положеннями постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08 вересня 2015 року № 696 компенсація транспортних витрат (за проїзд від пункту відправлення до пункту призначення) виплачується після працевлаштування особи за направленням базового центру зайнятості одноразово у розмірі вартості проїзду залізничним (крім вагонів-купе та м'яких з двомісним купе), морським, річковим та автомобільним транспортом (крім таксі), включаючи особисте страхування від нещасних випадків на транспорті, оплату послуг з попереднього продажу проїзних квитків і витрат на користування в поїздах білизнаю та перевезення багажу. Для отримання компенсації транспортних витрат на переїзд працевлаштована особа протягом десяти робочих днів після укладення трудового договору з роботодавцем звертається до найбільш зручного для відвідування базового центру зайнятості з відповідною заявою на ім'я керівника базового центру зайнятості, де вона була зареєстрована. До заяви додаються: завірена в установленому порядку копія трудового договору (витяг з розпорядчого акта) між працівником та роботодавцем; оригінали проїзних документів [123]. Необхідність закріплення відповідних соціальних гарантій для вимушених переселенців у сфері працевлаштування зумовлена тим [124, с. 140], що відсутність вирішення проблеми забезпечення відповідних суб'єктів житлом змушує останніх самотійно шукати місця для проживання, які не

завжди розташовані у межах тих територій, де є можливість влаштуватися на роботу (як правило проживають вимушені переселенці за містом у сільській місцевості, а працюють у містах). Таким чином, відсутність належного вирішення однієї проблеми щодо вимушених переселенців, породжує існування інших соціальних питань.

Разом з тим, у правовому регулюванні зазначених суспільних відносин наявні окремі недоліки. Так, встановлення десятиденного строку для звернення працівника з числа вимушених переселенців за відповідною компенсацією є занадто коротким терміном, щоб в умовах роботи за трудовим договором та необхідності витратити час на проїзд до місця роботи своєчасно встигнути з поданням необхідних документів. Тому пропонуємо викласти абз. 1 п. 17 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08 вересня 2015 року № 696 [123] у такій редакції: «Для отримання компенсації транспортних витрат на переїзд працевлаштована особа протягом тридцяти календарних днів після укладення трудового договору з роботодавцем звертається до найбільш зручного для відвідування базового центру зайнятості з відповідною заявою на ім'я керівника базового центру зайнятості, де вона була зареєстрована».

2) компенсація витрат роботодавця на оплату праці (але не вище середнього рівня заробітної плати, що склався у відповідному регіоні за минулий місяць) за працевлаштування зареєстрованих безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб на умовах строкових трудових договорів тривалістю не більше шести календарних місяців, за умови збереження гарантій зайнятості такої особи протягом періоду, що перевищує тривалість виплати у два рази. Тривалість компенсації витрат роботодавця, який працевлаштовує внутрішньо переміщених осіб з числа вимушених переселенців, понад шість місяців, але не більше дванадцяти календарних місяців, визначається рішенням регіональних координаційних комітетів сприяння зайнятості за погодженням з відповідними територіальними органами центрального органу виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції [122]. Наявність відповідної норми закону сприяє активному працевлаштуванню вимушених переселенців, однак відповідні питання вирішуються лише частково. Останнє зумовлено тим, що не завжди кваліфікація працівників з числа вимушених переселенців відповідає вимогам, які висуваються роботодавцями, крім того, для приватного сектора, де ставиться мета отримання максимальних прибутків, наявність таких стимулів з боку держави є малодоцільною, порівняно із можливістю одержання інших переваг.

Слід відзначити, що законодавство чітко не визначає підстав для того, щоб продовжити виплату роботодавцю компенсацію витрат на оплату праці працівника з числа вимушених переселенців, тому з метою попередження корупційних ризиків та унеможливлення зловживань як з боку роботодавців, так і вимушених переселенців, пропонуємо виключити абз. 2 п. 5 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08 вересня 2015 року № 696 [123].

3) компенсація витрат роботодавця, який працевлаштовує зареєстрованих безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб строком не менше ніж на дванадцять календарних місяців, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб. Сума компенсації встановлюється в межах вартості навчання з перепідготовки та підвищення кваліфікації, але не може перевищувати десятикратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на дату здійснення роботодавцем такої оплати [122]. Наведена норма має досить прогресивне значення, оскільки дозволяє роботодавцю самостійно організувати навчання й перепідготовку працівників з числа вимушених переселенців для потреб власного підприємства. Разом з тим, розмір такого відшкодування з боку держави не повною мірою дає можливість проводити відповідну діяльність (на 01 січня 2017 року розмір прожиткового

мінімуму для працездатних осіб становить 1600 грн.), тому доцільно було б здійснити градацію відповідних виплат залежно від характеру перепідготовки.

З урахуванням наведеного, пропонуємо викласти п. 3 ч. 2 ст. 24-1 Закону України «Про зайнятість населення» [122] у наступній редакції: «Компенсація витрат роботодавця, який працевлаштовує зареєстрованих безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб строком не менше ніж на дванадцять календарних місяців, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб. Сума компенсації встановлюється в межах вартості навчання з перепідготовки та підвищення кваліфікації, але не може перевищувати десятикратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на дату здійснення роботодавцем такої оплати. У випадках, коли вартість навчання (перепідготовки) з об'єктивних чинників перевищує обсяги десятикратного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, за попередніми погодженнями з регіональними координаційними комітетами сприяння зайнятості, за погодженням з Центром зайнятості Автономної Республіки Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими центрами зайнятості (далі – регіональні центри зайнятості) роботодавцю може бути відшкодована повна вартість понесених витрат». Такий підхід обумовлений тим, що для підготовки й навчання окремим перспективним професіям (наприклад, у ІТ-сфері, телекомунікації тощо) необхідно витратити значні кошти на підготовку (перепідготовку) фахівців.

Серед вимушених переселенців значна кількість осіб, які потребують медичної допомоги, тому досить важливо забезпечити відповідним громадянам гарантовані Конституцією України та законами України *права у сфері охорони здоров'я*. Так, за інформацією Міністерства охорони здоров'я України, з числа вимушених переселенців за наданням медичної допомоги станом на 01 січня 2016 року звернулося 338 826 громадян. Крім того, державними й комунальними закладами сфери охорони здоров'я було здійснено 298 558 медичних досліджень та медичних оглядів з числа досліджуваних суб'єктів [125]. У спеціальній літературі наголошується на тому, що надзвичайно важливою проблемою переселенців із Донецької та Луганської областей, а

також Автономної Республіки Крим є надання необхідних обсягів медичної допомоги та потрібних ліків [126, с. 13-14]. Особливо назване є актуальним з огляду на те, що майже 65% вимушених переселенців – це пенсіонери та особи з інвалідністю [127, с. 222]. Наведене підтверджує гостру потребу громадян з числа внутрішньо переміщених осіб у забезпеченні їх конституційного права на надання медичної допомоги та забезпечення ліками у порядку, встановленому законодавством України.

Відповідно до норми ст. 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно [9]. Наведена конституційно-правова норма є базовою та деталізується на законодавчому й підзаконному рівні нормативно-правового регулювання як в актах загального законодавства, яке регламентує забезпечення відповідних прав для всіх громадян, так і в актах спеціального законодавства, де вирішуються питання надання медичної допомоги окремим категоріям громадян в Україні. До числа останніх належить і норма ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», де встановлено, що для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи гарантується реалізація права на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством, а також на надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я [2]. Проте на сьогодні відсутні нормативні приписи, які б деталізували порядок надання відповідних прав для досліджуваної категорії громадян, що у практичній діяльності створює істотні труднощі для внутрішньо переміщених осіб, а тому доцільно удосконалити правове регулювання даних суспільних відносин у цій частині.

У спеціальній науковій літературі відзначається, що наявні такі проблеми внутрішньо переміщених осіб під час звертання за медичною допомогою: 1) відсутність у таких осіб медичної документації; 2) неналежний доступ до інформації про заклади охорони здоров'я, у які можна звертатися; 3) відсутність проведення первинного медичного огляду всіх внутрішньо

переміщених осіб; 4) медпрепарати для цих осіб є дорогими, і здебільшого хворим доводиться купувати їх за власні кошти; 5) відсутність фінансування або нецільове використання коштів, виділених на забезпечення належного рівня доступу внутрішньо переміщених осіб до медичної допомоги; 6) доступ внутрішньо переміщених осіб до безоплатних медичних послуг часто не виправдано пов'язаний із взяттям на облік і реєстрацією місця проживання; 7) більшість медичного персоналу не володіє інформацією щодо аптек, де внутрішньо переміщені особи можуть придбати на пільгових умовах або безоплатно медичні препарати; 8) дефіцит медичних препаратів чи процедур, які життєво необхідні для хворих, які їх потребують (наприклад, гемодіалізу) [126, с. 17-18]. Аналіз наведеного свідчить, що на сьогодні повною мірою не забезпечуються конституційні права вимушених переселенців на отримання медичної допомоги, що потребує додаткової уваги з боку держави до відповідних питань, у тому числі і стосовно оновлення нормативної регламентації даних суспільних відносин. Актуальною проблемою є відсутність проведення первинного медичного огляду всіх внутрішньо переміщених осіб. Через це, по-перше, не відбувається своєчасне надання першої необхідної допомоги особам, а, по-друге, не впроваджуються превентивні заходи попередження соціально небезпечних хвороб (туберкульоз, педикульоз тощо) [126, с. 16]. Аналіз наведених тверджень свідчить, що нагальною потребою є централізація обліку вимушених переселенців, що дасть змогу підвищити якість надання медичної допомоги відповідним суб'єктам. Разом з тим, існує й необхідність затвердження обов'язкового порядку медичного обстеження всіх осіб, які стають на облік як внутрішньо переміщені особи, а це дасть можливість виявляти хвороби на їх ранніх стадіях та здійснювати профілактику стану здоров'я таких громадян.

Тому пропонуємо доповнити ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] частиною 11 наступного змісту: «Взята на облік внутрішньо переміщена особа зобов'язана протягом п'яти робочих днів з дати взяття її на відповідний облік пройти обов'язковий медичний огляд за місцем перебування на обліку. Витрати на проведення

відповідного медичного огляду здійснюються за рахунок коштів державного бюджету».

Варто відзначити, що навіть якщо особу не було взято на облік як внутрішньо переміщену особу, то згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути підставою для обмеження реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України [2]. Тобто, заклади охорони здоров'я повинні забезпечувати вимушених переселенців медичною допомогою, в тому числі ліками й іншими медичними засобами, які розраховані на місцеве населення. В результаті цього досить часто має місце дефіцит медикаментів як для вимушених переселенців, так і для місцевих жителів. Тому вважаємо за необхідне передбачити можливість додаткового фінансування відповідних закладів для надання медичної допомоги досліджуваним суб'єктам за результатами певних періодів (кварталу, півріччя тощо) за рахунок фінансування інших закладів.

За таких умов доцільно доповнити ч. 3 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] реченням наступного змісту: «У випадку неналежного забезпечення лікарськими засобами, в тому числі ліками, закладів охорони здоров'я у зв'язку з понесенням додаткових витрат на надання медичної допомоги та медичне обслуговування внутрішньо переміщених осіб, ініціює питання додаткового фінансування таких медичних установ та сприяє забезпечення їх необхідними ліками й медичними засобами».

У юридичній літературі наголошується на тому, що значної уваги уповноважених органів держави та належного соціального забезпечення потребують ті внутрішньо переміщені особи, які мають спеціальний правовий статус: особи з особливими потребами, люди похилого віку, особи, які не можуть самотійно пересуватися, одинокі матері, діти з особливими потребами, сім'ї, у яких виховуються діти з особливими потребами [112, с. 97-98]. Також до таких суб'єктів можна віднести хворих на ВІЛ/СНІД, туберкульоз, гепатит,

цукровий діабет, онкологічні та психічні захворювання. Проблемним у сфері надання медичної допомоги для них є вартість ліків та інших медичних препаратів, а також відсутність медичної документації, яка залишилася на окупованій території. За таких умов пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] пунктом наступного змісту: «Особи з особливими потребами, люди похилого віку, особи, які не можуть самотійно пересуватися, одинокі матері, діти з особливими потребами, сім'ї, у яких виховуються діти з особливими потребами, хворі на ВІЛ/СНІД, туберкульоз, гепатит, цукровий діабет, онкологічні та психічні захворювання мають право на першочергове забезпечення натуральними видами допомоги й обслуговування соціальними працівниками».

*Надання соціального захисту дітям-переселенцям* є важливим питанням у досліджуваній сфері суспільних відносин, тому ми поділяємо міркування тих науковців, які вважають за необхідне закріпити у вітчизняному законодавстві таку категорію як «діти, переміщені з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції» [128]. Встановлення на законодавчому рівні правового положення відповідних суб'єктів дозволить забезпечити додаткові гарантії та пільги для таких осіб, які повинні забезпечити їх соціалізацію на рівні з однолітками з мирних територій України. Така позиція зумовлюється тим, що діти потребують більш високого ступеня соціальної захищеності порівняно з дорослими громадянами з числа вимушених переселенців.

Пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] ч. 3 такого змісту: «Дитина, переміщена з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції – це громадянин України, іноземець або особа без громадянства у віці до вісімнадцяти років, 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, що потребує додаткового соціально-психологічного забезпечення з боку держави.»

За результатами моніторингу, що був присвячений доступу переселенців до освіти, надання послуг та вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб та їх сімей, забезпечення освітніх права дітей-переселенців було здійснено за рахунок власних резервів вчителів, батьківських комітетів, волонтерських організацій, а не за рахунок додаткових ресурсів місцевих чи державних бюджетів [129]. Держава в цьому питанні лише забезпечує дітей-переселенців місцями в навчальних закладах [130, с. 98]. У цілому це означає тільки дотримання їх права на освіту, але без подальшого супроводу, однак діти шкільного віку гостро потребують матеріально-технічної бази [131, с. 13]. Забезпечення всім необхідним для навчання здійснюється завдяки небайдужим шляхом проведення благодійних заходів (наприклад, акція «Збери портфель другу»), які переважно носять фрагментарний характер. Крім того, проблеми існують і у батьків дітей молодшого не шкільного віку, адже досить часто вони не всі в змозі оплати перебування та харчування дитини в дитячому садочку [132]. За таких умов доцільно на законодавчому рівні встановити надання соціальної допомоги для дітей, які переміщені з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції, з метою забезпечення їх підготовки до навчального року у школах та дитячих садочках у розмірі, який необхідний для придбання шкільної форми, підручників, зошитів, іншого канцелярського приладдя, рюкзаків тощо.

Пропонуємо доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] статтею наступного змісту: «Стаття 9-2. Соціальний захист дітей, переміщених з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції.

1. Держава надає соціальну допомогу дітям, переміщеним з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції для забезпечення повноцінної реалізації їх освітніх прав шляхом надання необхідних грошових виплат та натуральних видів допомоги у порядку,

встановленому Кабінетом Міністрів України». На підзаконному рівні має бути врегульовано такі питання: 1) особи, які мають право на отримання такої допомоги; 2) документи, які підтверджують право на отримання такої допомоги; 3) розмір грошової допомоги й порядок її виплати; 4) перелік речей, які надаються як натуральна допомога (зошити, підручники, ручки, олівці тощо) й порядок їх надання; 5) підстави для припинення права на отримання такої допомоги та інше.

У спеціальній літературі наголошується на проблемі готовності та кваліфікації педагогів, вчителів та шкільних психологів до роботи з дітьми-переселенцями та дітьми, які пережили воєнний конфлікт. Так, враховуючи особливий психоемоційний стан внутрішньо переміщених дітей та відсутність досвіду роботи з ними, педагоги можуть мати значні труднощі з освітнім процесом цієї категорії дітей. Тому необхідним є підготовка працівників освіти до особливого ставлення та роботи з внутрішньо переміщеними дітьми. Крім того, з причини збільшення кількості дітей у цілому в місцях розміщення внутрішньо переміщених осіб за рахунок дітей-переселенців збільшується навантаження на працівників державних закладів по наданню освітньо-виховних послуг (вчителі, вихователі, шкільні психологи) [128]. З урахуванням наведеного пропонуємо доповнити запропоновану нами ст. 9-2 «Соціальний захист дітей, переміщених з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції» Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] положенням такого змісту: «2. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції забезпечують підготовку шкільних вчителів та вихователів дитячих садочків, медичних працівників у дитячих закладах, логопедів, психологів та інших працівників до умов роботи з дітьми з числа вимушених переселенців у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У разі необхідності, у відповідних шкільних та дошкільних освітніх закладах створюються додаткові робочі місця для працівників з питань роботи з дітьми, переміщеними з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції».

Законодавство України у частині соціального забезпечення громадян протягом останніх кількох років зазнало серйозного оновлення, що викликано появою такої категорії суб'єктів як внутрішньо переміщені особи, які потребують додаткової підтримки з боку держави та всього суспільства загалом. Аналіз відповідної нормативно-правової бази свідчить, що на сьогодні вона не є досконалою, оскільки містить серйозні прогалини й недоліки, які істотним чином знижують рівень ефективності нормативної регламентації, а отже, й ступінь соціальної захищеності досліджуваного кола осіб. З урахуванням наведеного зазначимо, що вітчизняне законодавство потребує комплексного та суттєвого удосконалення, а тому у відповідній нормотворчій діяльності доцільно врахувати й визначені нами проблемні питання та запропоновані шляхи їх подолання. Вказане позитивно вплине на стан нормативно-правового регулювання досліджуваного кола суспільних відносин, що, у свою чергу, сприятиме поліпшенню життя внутрішньо переміщених осіб на територій України, де вони тимчасово проживають.

### **3.2 Позитивний зарубіжний досвід правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців**

Вимушені переселенці як соціальне явище суспільного життя – це реальність, яка притаманна не тільки сучасній Україні, але й іншим державам, які у той чи інший період своєї історії зазнавали збройних конфліктів або інших явищ негативного характеру на своїй території. У результаті таких подій певні громадяни, що не бажали брати участі у військових діях, жити в умовах війни або ж постійного страху за своє життя й здоров'я, а також життя й здоров'я близьких, змушені були залишати місця свого постійного проживання та переїздити до більш безпечних територій у межах власної держави.

Уряди та інші компетентні органи відповідних країн по-різному врегульовували суспільні відносини за участі досліджуваних суб'єктів, що обумовлюється відмінними політичними й правовими традиціями, кількістю вимушених переселенців, фінансовими та іншим ресурсами й багатьма іншими

факторами, які впливали на формування нормативно-правової бази щодо таких громадян. Разом з тим, у межах законодавства кожної держави можна віднайти як позитивний, так і негативний досвід, тому доцільно проаналізувати нормативні приписи окремих іноземних країн та визначити можливість їх імплементації у вітчизняну практику.

У межах порушеної тематики варто звернути увагу на держави, які мають схожі з Україною правові системи та правові традиції, тому доцільно проаналізувати нормативно-правову базу Азербайджану, Грузії, Молдови та Хорватії. Названі країни не так давно стикалися з таким негативним соціальним явищем як вимушені переселенці й за відповідний час напрацювали достатню законодавчу базу, яка потребує ретельного вивчення з боку вітчизняних вчених-правників та практикуючих юристів. Вивчення зарубіжного досвіду нормативної регламентації досліджуваного кола суспільних відносин дозволяє визначити пріоритетні напрямки нормотворчої діяльності з порушеної проблематики, прорахувати наперед можливі прогалини й недоліки, опрацювати емпіричний досвід, з'ясувати перспективи подальшої законотворчої діяльності та багато іншого.

Окремі аспекти питання нормативно-правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у зарубіжних державах висвітлювали у доктринальних працях такі вчені: Н.Б. Болотіна, Т.В. Дракохруст, І.Г. Козинець, О.А. Малиновська, А.В. Осауленко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, О.І. Процевський, Г.С. Тимчик, Г.І. Чанишева, Р.Ф. Черниш, Н.І. Чудик-Білоусова та деякі інші.

Проте у сучасній науковій юридичній літературі відсутні комплексні й ґрунтовані теоретичні праці з проблематики особливостей нормативної регламентації суспільних відносин соціального захисту внутрішньо переміщених осіб у зарубіжних державах. За таких обставин доцільно проаналізувати законодавство відповідних країн, а також відповідні доктринальні джерела з метою вивчення передового досвіду та можливості його запозичення у вітчизняну практику для забезпечення ефективного соціального забезпечення досліджуваних суб'єктів.

Виникнення внутрішньо переміщених осіб у *Азербайджані* було обумовлено військовим конфліктом в Нагірному Карабасі наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років [133, с. 13]. У результаті бойових дій вимушеними переселенцями стали 220 000 осіб у 1991 році [134, с. 257], а вже в 1993 році їх кількість становила 778 500 громадян [135]. На сучасному етапі розвитку Азербайджанської держави кількість внутрішньо переміщених осіб становить близько 600 000 осіб, з них не менше 40 000 з Нагірного Карабаху, а решта 560 000 – з інших окупованих районів. Це становить 7% населення країни, майже стовідсотково – етнічні азербайджанці [5]. Таким чином, в умовах понад півмільйонної армії осіб, які змушені були покинути своє житло, роботу, значну частину рухомого майна, відмовитися від свого усталеного укладу життя тощо, держава мала вжити негайних заходів з метою надання допомоги таким громадянам, в першу чергу, соціального спрямування.

Так, уже 1991 року було прийнято Закон Азербайджанської Республіки «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених у межах країни)» [136], який продовжує діяти й на сьогодні, однак в редакції від 1999 року. Відповідно до норми ст. 1 названого законодавчого акта вимушений переселенець – особа, вимушена покинути постійне місце проживання в результаті військової агресії, стихійного і техногенного лиха на території Азербайджанської Республіки, і переселитися на інше місце [136]. З аналізу відповідної легальної дефініції вбачається, що вимушений переселенець характеризується такими ознаками: 1) це громадянин Азербайджанської Республіки або іншої держави, або особа без громадянства; 2) з незалежних від своєї волі обставин змушена покинути своє місце проживання й переселитися до іншого місця проживання; 3) особа покидає своє постійне місце проживання у результаті військової агресії, стихійного і техногенного лиха на території Азербайджанської Республіки. Слід відзначити, що така позиція законодавця даної держави потребує уточнення, оскільки в такому разі надзвичайно легко ототожнити біженця і внутрішньо переміщену особу, тому доцільно було б уточнити, що особа переселяється в інше місце на території Азербайджанської Республіки.

Закон Азербайджанської Республіки «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених у межах країни)» [136] встановлює такі соціальні гарантії для відповідних суб'єктів: 1) право безкоштовного, однак не більше трьох місяців, проживання до отримання роботи або місця проживання в спеціально відведених місцях; 2) безкоштовного переїзду і перевезення майна на тимчасове місце проживання; 3) безкоштовного отримання в місцях тимчасового проживання та в лікарнях особами похилого віку, дітьми, інвалідами, малозабезпеченими та особами, які втратили голову сім'ї, – необхідних ліків і медичної допомоги; 4) здобуття дітьми освіти у дошкільних виховних установах, підлітками та молоддю – у відповідних навчальних закладах; 5) придбання нарівні з громадянами, які постійно проживають в населених пунктах, продовольчих і промислових товарів; 6) отримання призначеної державою одноразової та іншої допомоги; першочергового розміщення одиноких пенсіонерів та працездатних інвалідів у спеціальних закладах соціального забезпечення; 7) отримання у встановлений строк статусу вимушеного переселенця (особи, переселеної в межах країни); 8) порушення питання про відшкодування заподіяної матеріальної та іншої шкоди; 9) звернення до суду для захисту порушених прав; 10) повернення на колишнє місце проживання (ст. 6). Крім того, при переселенні на постійне місце проживання таким особам компенсуються витрати переїзду, також вони можуть отримати безпроцентний кредит на 10 років, земельну ділянку у користування, при самостійній купівлі житла звільняються від нотаріального мита. Передбачено сприяння в працевлаштуванні, у разі перекваліфікації на час навчання виплачується середня заробітна плата за новою спеціальністю [136]. Встановлення відповідних соціальних гарантій має істотне значення для осіб, які втратили практично все у своєму житті й вимушені облаштуватися на новому місці проживання й розпочинати своє життя спочатку. Слід відзначити, що і вітчизняний законодавець пішов шляхом широкого закріплення соціальних гарантій для вимушених переселенців у частині забезпечення їх прав та законних інтересів.

Наступним кроком у законодавчому регулюванні правового положення внутрішньо переміщених осіб у Азербайджанській Республіці було прийняття Закону Азербайджанської Республіки «Про соціальний захист вимушених переселенців і осіб, прирівняних до них» 1999 року [137]. Названим законодавчим актом передбачено створення державою необхідних умов для працевлаштування вимушених переселенців та зайняття підприємницькою діяльністю шляхом встановлення квот у державних установах та організаціях, створення нових робочих місць [138, с. 71]. Встановлено, що у разі неможливості забезпечити внутрішньо переміщену особу постійним місцем роботи, її залучають до тимчасових чи сезонних робіт [139, с. 56]. Для відповідних суб'єктів встановлено виняток із загального правила – відсутній обов'язок надавати трудову книжку при працевлаштуванні [140, с. 876]. Крім того, законом передбачено, що у разі скорочення штатів, такі громадяни користуються переважним правом залишатися на своїй посаді [141, с. 113]. Пенсії вимушеним переселенцям нараховуються й за відсутності документів щодо стажу роботи та заробітної плати. При тимчасовій втраті працездатності лікарняний оплачується у повному обсязі незалежно від стажу. Закон звільнив досліджуваних суб'єктів від сплати податку на доходи, державних мит при видачі посвідчення особи, водійських прав. Також вказаний законодавчий акт встановив пільги на транспорт та житлово-комунальні послуги, забезпечення школярів підручниками та шкільним приладдям, безкоштовне навчання студентів у державних вищих навчальних закладах та багато іншого [137]. Таким чином, законодавець передбачив додаткові пільги та соціальні гарантії для вимушених переселенців, що має сприяти їм у соціалізації на новому місці проживання, забезпечити зайнятістю, житлом тощо.

В Україні на сьогодні відсутні такі широкі пільги для відповідної категорії осіб, що, на наше переконання, є правильним, адже з огляду й на так чисельну кількість пільговиків, існує можливість зловживань з боку відповідних громадян та інших осіб, які намагатимуться отримати статус внутрішньо переміщеної особи. Тому навряд чи є практична доцільність у встановленні великої кількості пільг.

Важливою проблемою соціального забезпечення вимушених переселенців у Азербайджанській Республіці було забезпечення їх житлом. Так, статистичні дані свідчать, що близько 30% досліджуваних суб'єктів проживали у приміщеннях, які не були призначені для постійного проживання там людей (наприклад, школи, дитячі садки, залізничні вагони, землянки тощо) [142, с. 214]. Крім того, надзвичайно гострою проблемою було те, що окремі особи з числа вимушених переселенців змушені були вдаватися до протизаконних дій та захоплювати квартири (які були вільними) інших громадян для свого проживання та проживання власних сімей. Зокрема статистична інформація підтверджує, що тільки у Баку, столиці Азербайджанської Республіки, близько 6 000 квартир були зайняті шляхом самозахоплення у законних власників вимушеними переселенцями. Це істотним чином загострило соціальні протиріччя між вимушеними переселенцями та іншими громадянами держави, особливо з урахуванням того, що 2004 року було прийнято рішення про заборону виселяти внутрішньо переміщених осіб без надання їм іншого житла, що фактично означало позбавлення законних власників їх права власності на таке захоплене житло [135].

Наведене підтверджує, що держава повинна не тільки декларувати конституційне право громадян на житло, але і вживати практичних заходів для реалізації цього права. Інакше можуть мати місце негативні прояви з боку внутрішньо переміщених осіб, які можуть містити ознаки адміністративних правопорушень та злочинів і призвести до протистояння між владою та вимушеними переселенцями або ж між вимушеними переселенцями та громадянами, які зазнали наслідків протиправних діянь з боку відповідних осіб.

2004 року в Азербайджанській Республіці була затверджена Державна програма з покращення житлових умов і підвищення рівня зайнятості біженців та вимушених переселенців, на виконання якої також було розроблено й прийнято близько понад 200 нормативних актів, які спрямовані на належне й ефективне її виконання. Так, наприклад, вони передбачали надання відповідним громадянам пільг та переваг при працевлаштуванні на роботу в державному секторі економіки, при вступі на навчання до державних навчальних закладів

тощо. Результатом їх виконання стало істотне поліпшення становища внутрішньо переміщених осіб в Азербайджанській Республіці порівняно попередніми періодами, зокрема, державою було збільшено у понад 10 разів фінансування забезпечення житлом вимушених переселенців, що дало змогу розселити 180 000 осіб у житло з належними житловими умовами й необхідною інфраструктурою [5]. Разом з тим, незважаючи на помітні успіхи у покращенні житлових умов вимушених переселенців у досліджуваній країні, лише чверть з числа відповідних суб'єктів змогла переселилися до нового житла, в той час як понад 1/3 вимушених переселенців все же продовжує проживати у тимчасовому житлі, яке було надано на початку 1990-х років [143]. Таким чином, практично протягом 20 років влада Азербайджанської Республіки не має можливості вирішити повною мірою житлові проблеми вимушених переселенців та запропонувати їм прийнятні варіанти надання необхідного житла. Однак поступово відповідні проблеми розв'язуються, хоча це й викликає незадоволення іншої частини громадян у державі та призводить до надзвичайно великих витрат державних коштів.

У спеціальній літературі наголошується на тому, що окремої уваги заслуговує питання щодо розташування нових поселень для вимушених переселенців на вільній території Азербайджанської Республіки. Вони будуються ізольовано від існуючих, що має як позитивні риси, наприклад допомагає зберегти через роки ідентичність переселенців як вихідців з певної місцевості, плекати їхнє прагнення повернутися додому, так і суттєві недоліки, зокрема заважає їхній інтеграції в місцях проживання, спричиняє сегрегацію внутрішньо переміщених осіб. Так, у Азербайджанській Республіці близько 60% дітей з числа вимушених переселенців змушені навчатися у школах, які відокремлені від шкіл, де навчаються місцеві діти. За таких умов має місце сегрегація, яка посилює ізоляцію вимушених переселенців, створює умови для їх відчуження, погіршення ставлення до них з боку суспільства тощо [28]. Вважаємо, що доцільно передбачити у національному законодавстві України норму стосовно того, що вимушені переселенці не повинні проживати окремо у «резерваціях», а жити серед місцевого населення відповідних адміністративно-

територіальних одиниць, що буде сприяти їх інтеграції й соціалізації. Тому пропонуємо доповнити положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] наступною нормою ч. 6 ст. 9: «Забороняється створювати підприємства, установи й організації державної та комунальної форми власності, які призначені для проживання, перебування, працевлаштування, навчання, перепідготовки тощо виключно внутрішньо переміщених осіб. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні вживати всіх належних заходів з метою соціалізації внутрішньо переміщених осіб з населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць».

В Азербайджанській Республіці надзвичайно гострою проблемою було й питання зайнятості та працевлаштування вимушених переселенців. Не дивлячись на численні спроби реформування законодавства для надання пільг та переваг досліджуваним суб'єктам для працевлаштування в державному секторі економіки, перепідготовки та професійного навчання, значна частина внутрішньо переміщених осіб так і не змогла знайти роботу або іншу зайнятість. Так, за офіційними статистичними даними, рівень безробіття серед внутрішньо переміщених осіб протягом тривалого часу в Азербайджанській Республіці становить 10%. Однак більш показовим є аналіз структури зайнятого населення, який свідчить, що тільки 42% відповідних громадян мають постійну роботу, в той час, як 48% працюють на сезонних та тимчасових роботах. Крім того, наявна велика частка внутрішньо переміщених осіб, які працюють у неформальному секторі економіки. Так, в сільській місцевості сезонні роботи, як правило, виконують жінки, літні люди та діти, в той час як чоловіки змушені їздити на роботу в інші місця в межах країни й навіть у інші держави. В Азербайджанській Республіці здійснювалися спроби створити умови для стрімкого розвитку підприємницької діяльності серед вимушених переселенців, зокрема передбачено виділення пільгових кредитів для таких підприємців та підприємств. Наприклад, за Програмою Національного фонду розвитку підприємництва було надано пільгових кредитів близько 1 300 підприємцям з числа внутрішньо переміщених осіб, що створило 2 700 нових

робочих місць [144]. Разом з тим, незважаючи на намагання створити умови для розвитку бізнесу та можливості працевлаштування, серед внутрішньо переміщених осіб основним джерелом доходів є урядова допомога, і тільки 18% забезпечують переважну частку своїх доходів за рахунок заробітної плати [145]. З наведеного вбачається, що питання працевлаштування вимушених переселенців не було вирішено у практичній діяльності, лише створено законодавчу базу для цього, що накладає негативний відбиток на соціальну захищеність відповідних осіб у Азербайджанській Республіці й по сьогоднішній день. Причинами такого явища є те, що законодавство встановлює пільги тільки при працевлаштуванні у державному секторі економіки, в той час як переважна більшість громадян зайнята в приватному секторі економіки, у тому числі здійснює самозайняту діяльність. З даного приводу слід відзначити, що в Україні для вимушених переселенців створено більш сприятливі умови у сфері зайнятості, оскільки передбачена підтримка як працівників-переселенців, так і роботодавців, які працевлаштовують таких працівників, а також створено умови для реалізації підприємницької діяльності й інших видів самозайнятості.

Особливостями правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Азербайджанській Республіці можна визначити наступне: 1) відсутність відповідного законодавства протягом тривалого часу з моменту появи вимушених переселенців (більше 5 років); 2) неефективна регламентація порядку забезпечення соціальним житлом вимушених переселенців; 3) акцентування уваги на встановленні пільг та переваг при працевлаштуванні працівників з числа вимушених переселенців за наймом, їх майже повна відсутність при навчанні, перепідготовці, стимулюванні до самозайнятості; 4) відсутність пільг та стимулів для працевлаштування вимушених переселенців роботодавцями у приватному секторі економіки.

Відповідно до норми ст. 14 Закону Азербайджанської Республіки «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених у межах країни)» [136], особа позбавляється статусу вимушеного переселенця (особи, яка переселена в межах держави) в таких випадках: 1) при поверненні до попереднього місця проживання або безоплатного надання у відповідному

регіоні іншого місця проживання встановленої площі; 2) у випадку відсутності такої можливості, при забезпеченні особливим рішенням держави житловою площею на встановленому рівні [136]. Така позиція азербайджанського законодавця заслуговує на увагу, оскільки, якщо громадянина забезпечено житлом, а також надано інші види соціальної підтримки (одноразова виплата, сприяння у працевлаштуванні), це створює умови, за яких такі суб'єкти вже не потребують додаткової уваги з боку держави у питаннях їх додаткового соціального захисту.

Пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] п. 6 наступного змісту: «б) у випадку надання за рахунок державних або комунальних фондів придатного для постійного проживання житла встановленої площі».

Згідно з нормою ч. 3 ст. 16 Закону Азербайджанської Республіки «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених у межах країни)», у період відриву вимушених переселенців (осіб, переселених у межах країни) від виробництва у зв'язку з підвищенням кваліфікації при навчанні новій спеціальності їм за новим місцем роботи виплачується середня заробітна плата по новій спеціальності [136]. Наявність вказаного нормативного припису сприяє стимулюванню праці внутрішньо переміщених осіб, активізації їх перепідготовки та підвищенню кваліфікації тощо. Тому пропонуємо внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про гарантії і компенсації для працівників, які направляються для підвищення кваліфікації, підготовки, перепідготовки, навчання інших професій з відривом від виробництва» від 28 червня 1997 року № 695 [146] шляхом доповнення п. 1 підпунктом такого змісту: «г) збереження середньої заробітної плати за новою спеціальністю за працівником, який отримав у встановленому законодавством України порядку правовий статус внутрішньо переміщеної особи, за весь час навчання новій спеціальності».

Досвід *Грузії* у правовому регулюванні соціального захисту вимушених переселенців зумовлений збройними конфліктами в Південній Осетії та Абхазії. Зокрема статистична інформація свідчить, що станом на квітень 2014 року у

державі було 253 574 суб'єкти з відповідним правовим становищем, а це понад 6% населення країни [147, с. 165-167]. Вивчення структури внутрішньо переміщених осіб свідчить, що лєвова їх частка з'явилася у результаті конфліктів в Абхазії та Південній Осетії ще на початку 1990-х років (230 000 громадян). Також 26 000 осіб набули відповідного статусу у результаті російсько-грузинської війни 2008 року. Крім того, 3 000 громадян зазнали вимушених переміщень двічі – і в результаті конфліктів в Абхазії та Південній Осетії у 1990-х роках, і в результаті російсько-грузинської війни у серпні 2008 року [148]. Разом з тим, у спеціальній літературі відзначається, що насправді внутрішньо переміщених осіб в Грузії значно більше, проте не всі з них зареєстровані у встановленому порядку, а тому й не включені до офіційної статистики. Також не менше 10 000 громадян перебувають на території Південної Осетії, які також не входять до офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб. Крім того, щороку близько 45 000 осіб прибувають на сезонні роботи до своїх домівок у Гальському районі Абхазії і вони також не є офіційно зареєстрованими вимушеними переселенцями [149]. Таким чином, у результаті декількох збройних конфліктів на території Грузії виникла значна кількість внутрішньо переміщених осіб, особливо під час подій в Південній Осетії та Абхазії на початку 1990-х років, однак точна їх кількість невідома з огляду на те, що частина відповідних громадян не зареєстровані як такі особи, а частина постійно або тимчасово проживає на територіях, які не підконтрольні уряду країни, тобто постійно мігрує.

Нормативно-правове регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб у Грузії здійснюється відповідно до норм Закону Грузії «Про внутрішньо переміщених осіб-переслідуваних» від 1996 року [150]. Варто наголосити на тому, що на початкових етапах появи вимушених переселенців, тобто на початку 1990-х років, держава надзвичайно мало переймалася питаннями внутрішньо переміщених осіб, а, відповідно, й проблематикою їх соціальної захищеності, оскільки висловлювалися міркування, що єдиним адекватним рішенням їх проблеми є повернення на місця свого постійного проживання. Однак, як показав історичний досвід, влада Грузії не змогла

повернути під свій контроль відповідні території, а тому й офіційно вирішити питання про повернення всіх вимушених переселенців до свого первинного місця постійного проживання, хоча частина таких громадян й повернулася до власних домівок. Разом з тим, після «революції троянд» 2003 року, коли оновилася влада держави, розпочався новий етап розвитку відповідного законодавства і до соціальних проблем досліджуваних суб'єктів почали ставитися більш серйозно та конструктивно. Так, у 2006 році було створено комісію, яка повинна була напрацювати пропозиції щодо стратегії політики у сфері внутрішньо переміщених осіб та забезпечити її виконання. 2007 року було прийнято Державну стратегію щодо внутрішньо переміщених осіб. Однак тільки після грузинсько-російської війни в серпні 2008 року, коли стало остаточно зрозуміло, що повернення вимушених переселенців у близькій перспективі неможливе, розпочалося практичне впровадження відповідних програм [151]. Наступним етапом реформування законодавства про соціальне забезпечення внутрішньо переміщених осіб було прийняття нової редакції Закону Грузії «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії», яка набула чинності 01 березня 2014 року [152], що зумовлювалося необхідністю усунення існуючих прогалин у правовому регулюванні становища відповідних суб'єктів, приведення його у відповідність до міжнародно-правових норм. У названому законодавчому акті розширено визначення категорії «внутрішньо переміщена особа», повніше визначено систему соціального захисту таких осіб. Наприклад, якщо раніше, орієнтуючись в економічній політиці на закони ринку, влада сподівалася, що для таких суб'єктів ринкова саморегуляція є достатньою, то тепер їм гарантуються права на соціальне забезпечення, отримання допомоги, надання адекватного житла тощо [28]. Отже, розвиток суспільних відносин, зміна поглядів на вирішення проблем вимушених переселенців та інші фактори змусили грузинського законодавця змінити свій підхід до нормативної регламентації соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб шляхом розширення їх соціального захисту. Тому можна відзначити, що обов'язком держави у таких випадках є впровадження стратегії соціального забезпечення

таких осіб вже сьогодні, а не плекання надій на поступове повернення відповідних суб'єктів в містя свого постійного проживання.

Відповідно до норми ст. 6 Закону Грузії «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії» вимушено переміщеною особою – вимушеним переселенцем, є громадянин Грузії або особа без громадянства, яка має статус в Грузії та яка вимушена покинути постійне місце проживання із-за окупації території іноземною державою, агресії, збройного конфлікту, загального насильства або(і) масового порушення прав людини, внаслідок чого створилася загроза її життю, здоров'ю чи свободі або її сім'ї або (і) з урахуванням вищевказаних причин неможливе її повернення на постійне місце проживання [152]. З аналізу наведеної легальної дефініції випливає, що для вищезазначених осіб притаманні такі ознаки: 1) є громадянами Грузії або особами без громадянства; 2) вони покинули місце свого постійного проживання; 3) зміна місця проживання зумовлена окупацією території іноземною державою, агресією, збройним конфліктом, загальним насильством або(і) масовим порушенням прав людини; 4) існує реальна загроза життю, здоров'ю або свободі самого громадянина або його сім'ї.

Істотними недоліками законодавства Грузії є те, що воно визнає вимушеними переселенцями тільки громадян та осіб без громадянства, тобто іноземці не можуть набути такого статусу, навіть якщо проживали на відповідних територіях і втратили житло, роботу, рухоме майно та інший зв'язок зі своїм постійним місцем проживання. Також у легальній дефініції не вказується, що такі особи переміщуються на інші території саме у межах держави, а не за кордон. Крім того, грузинський законодавець суттєво звузив підстави для того, щоб визнати особу вимушеним переселенцем. Зокрема особа не визнається такою, якщо покинула місце свого постійного проживання у результаті стихійного лиха, техногенної катастрофи тощо.

1992 року в Грузії було створено Міністерство у справах біженців та розселення, яке з 2011 року отримало найменування Міністерство у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення [28]. Для набуття статусу внутрішньо переміщеної особи в Грузії необхідно

подати відповідну заяву до місцевих адміністративних органів Міністерству у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення або до дипломатичного представництва Грузії в інших державах [150]. Важливим кроком у зміцненні соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб у Грузії стало прийняття Закон Грузії «Про майнову реституцію і компенсацію особам, які постраждали в результаті конфлікту в колишній Південно-осетинській автономній області» від 2006 року. Названий законодавчий акт передбачає, якщо реституція житла та іншого майна неможлива, то відповідним особам гарантується отримання адекватного (альтернативного) житла рівнозначної вартості або надання компенсації втрат за таке безнадійно втрачене житло [151]. Прийняття Закону Грузії «Про майнову реституцію і компенсацію особам, які постраждали в результаті конфлікту в колишній Південно-осетинській автономній області» від 2006 року є досить прогресивним кроком, однак його практична реалізація не була надто успішною, як передбачалося спершу, що зумовлювалося політикою уряду щодо повернення відповідних територій, а отже, й визнання за вимушеними переселенцями права на повернення до своїх домівок й відсутності необхідності застосування реституції.

Проблема житла є досить актуальною для внутрішньо переміщених осіб і в Грузії, тому держава всіляко намагається вирішити житлові питання відповідних громадян. Так, відповідно до Плану дій виконання Стратегії з розв'язання проблем вимушених переселенців 2012 року передбачаються заходи з пошуку довготривалих рішень житлової проблеми, забезпечення для внутрішньо переміщених осіб гідних умов життя, включення найбільш вразливих осіб з числа таких громадян до єдиної державної програми соціального захисту тощо. Крім того, відповідним документом визначається також і система контролю за програмами, яка повинна відповідати інтересам досліджуваних суб'єктів. Реалізація Плану дій виконання Стратегії з розв'язання проблем вимушених переселенців 2012 року містить такі три складові елементи: 1) ремонт центрів колективного розміщення з наступною передачею прав власності на житло мешканцям таких об'єктів; 2) будівництво

нового житла і передача права власності відповідним громадянам на виконання названого Плану дій; 3) забезпечення фінансової підтримки родинам з числа вимушених переселенців у випадках придбання житла або ж проведення ремонту власного житла [153]. Правовими нормами Указу Президента Грузії від 2009 року встановлено порядок передачі внутрішньо переміщеним особам на праві приватної власності житлових приміщень у колективних центрах, вільних приміщень з державного фонду та нових квартир у багатоквартирних будинках також за рахунок державної власності за символічну плату у розмірі 1 ларі. Крім того, для таких суб'єктів було закріплено й податкові пільги, які передбачали звільнення від сплати податку на отриману таким чином приватну власність. Разом з тим, покращенням житлових умов змогли скористатися не більше 10% вимушених переселенців, в той час як більшість з числа таких осіб продовжують проживати у родичів або знайомих, у найманих квартирах, у колективних центрах, в лікарнях, готелях, будинках відпочинку та інших непристосованих місцях [28]. З наведеного випливає, що, незважаючи на наявність розгорнутої нормативно-правової бази, фінансування витрат на забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб за рахунок державних та донорських коштів, проблема житла у Грузії для відповідних суб'єктів не знайшла свого комплексного вирішення й глибокого розуміння, що багато в чому обумовлено стратегією на повернення відповідних окупованих територій, а отже, і повернення туди вимушених переселенців, що навряд чи можливо й реалістично у короткостроковій та середньостроковій перспективі.

Не менш важливою для грузинських громадян з числа вимушених переселенців є проблема працевлаштування. Головним недоліком є те, що держава не змогла створити умов для стимулювання працевлаштування відповідних осіб роботодавцями. Так, постійну роботу мають менше третини працездатних вимушених переселенців. Крім того, досить поширеним є тривале безробіття, зокрема за офіційними статистичними даними серед жінок з числа внутрішньо переміщених осіб не працювали понад три роки підряд 49%, що є надзвичайно високим показником [154]. Серед внутрішньо переміщених осіб є значна кількість освічених людей, кваліфікованих спеціалістів, проте внаслідок

тривалого безробіття такі особи втрачають професійні навички й уміння, а тому не можуть на необхідному рівні конкурувати на ринку праці [155]. Отже, влада Грузії так і не знайшла ефективного вирішення проблеми зайнятості та працевлаштування вимушених переселенців. Такий стан речей був зумовлений тим, що самі вимушені переселенці розглядалися як тимчасове явище, яке згодом зникне, а тому не слід розробляти програм підготовки й перепідготовки таких осіб, надавати пільги роботодавцям, які працевлаштовують таких працівників та вживати інші дієві заходи у сфері зайнятості внутрішньо переміщених осіб.

Особливостями правового регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб у Грузії є: 1) відсутність стратегічного бачення концепції правового регулювання соціального захисту вимушених переселенців; 2) врегулювання суспільних відносин за участі досліджуваних осіб виключно як тимчасових, що призводить до появи багатьох прогалин і протиріч; 3) декларативність правових норм щодо компенсації за втрачене житло на окупованих територіях; 4) досить «широке» й нечітке розуміння категорії «внутрішньо переміщена особа» на законодавчому рівні.

Відповідно до норми ст. 11 Закону Грузії «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії» розрізняються підстави для призупинення здійснення соціальних виплат та припинення здійснення соціальних виплат [152]. У першому випадку йдеться про випадки, коли необхідно вчинити дії, спрямовані на усунення недоліків для отримання відповідними особами відповідних соціальних виплат, а в другому – про випадки втрати права на отримання соціальних виплат.

Разом з тим, аналіз вітчизняного законодавства, зокрема норм ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], свідчить, що український законодавець передбачає тільки підстави для скасування довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що може призвести до порушення прав та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Тому з урахуванням досвіду правового регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб у Грузії пропонуємо ч.

1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] доповнити абз. 2 такого змісту: «Підставою для зупинення дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та внесення відомостей про це в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб є такі обставини: 1) необхідність перевірки інформації про відповідність законодавству документів, які є підставою для отримання статусу внутрішньо переміщеної особи; 2) з моменту передачі до суду обвинувального акта щодо особи, яка обгрунтовано обвинувачується у вчиненні таких злочинних діянь: спроба насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину, до моменту набрання вироком суду законної сили; 3) для встановлення факту, що особа повернулася до покинутого місця постійного проживання».

Навесні та влітку 1992 року конфлікт у Придністров'ї призвів до виникнення хвилі біженців та внутрішньо переміщених осіб на території сучасної *Республіки Молдова*, яких за статистичними даними налічувалося понад 130 000 осіб [28, с. 81], крім того, ще майже 20 000 громадян звернулися за статусом біженців в інших країнах. Завершення бойових дій і досягнення домовленості щодо безперешкодного повернення людей в місця їх постійного проживання дали змогу вирішити проблему для більшої частини внутрішніх переміщених осіб, які повернулися додому восени 1992 року. Таким чином, у результаті оперативного вирішення питання про повернення до власних домівок громадян проблема вимушених переселенців як масове соціальне явище не виникла у державі. Так, наприклад, у звітах міжнародних організацій внутрішньо переміщені особи в Молдові не згадуються вже понад десять років [156]. З наведеного вбачається, що Республіка Молдова не зіткнулася з масовим явищем внутрішньо переміщених осіб, оскільки їх кількість була порівняно

незначною, а також такі громадяни швидко встигли повернутися до місць свого постійного проживання. В результаті таких подій у даній державі правове регулювання правового положення, в тому числі і в частині соціального забезпечення, вимушених переселенців не набуло такого широкого розвитку, як у інших країнах.

Разом з тим, на території Республіки Молдова існує нечисленна група населення (до 200 сімей), які не можуть повернутися в Придністров'я через побоювання політичних переслідувань з боку влади невизнаної республіки. Тому з метою визначення правового становища вказаних осіб у 1992 році було прийнято Закон «Про реабілітацію жертв політичних репресій». Однак його суттєвим недоліком є те, що у ньому не знайшли свого вирішення питання забезпечення навіть тієї нечисленної кількості громадян необхідним житлом [157, с. 18]. Таким чином, влада даної держави не змогла на належному рівні забезпечити нормативну регламентацію суспільних відносин у сфері соціального захисту вимушених переселенців в частині гарантування житлових прав таких громадян, не дивлячись навіть на їх малочисельність. За таких умов навряд чи доцільно розглядати питання імплементації законодавства Молдови з досліджуваних питань у вітчизняну практику.

У законодавстві Республіки Молдова категорія «внутрішньо переміщена особа» згадується, однак на нормативно-правовому рівні не закріплена, що є значним недоліком у практичній діяльності та соціальному забезпеченні відповідних суб'єктів. У грудні 2004 року Уряд Республіки Молдова затвердив постанову «Про План заходів щодо забезпечення житловою площею внутрішньо переміщених осіб із східних районів Республіки Молдова» № 1410 [158]. Названий нормативний документ було розроблено та ухвалено на виконання постанови Уряду Республіки Молдова «Про забезпечення житловою площею громадян, які були вимушені покинути місце свого проживання у східних районах Республіки Молдова» від 21 жовтня 1993 року № 658 [159, с. 296]. Разом з тим, відсутність легальної дефініції категорії «внутрішньо переміщена особа» призводить до істотних та чисельних протиріч щодо того, хто має право на забезпечення житлом у таких випадках, у результаті чого

практична доцільність від прийняття відповідних урядових нормативних актів відсутня з огляду на неможливість практичної реалізації закріплених у них нормативних приписів.

Відповідно до постанови «Про заходи надання допомоги біженцям, які вимушено покинули постійне місце проживання в районах лівобережжя Дністра Республіки Молдова» від 17 березня 1992 року № 172 передбачається три головні напрями соціального забезпечення вимушених переселенців: 1) забезпечення житлом; 2) сприяння у працевлаштуванні; 3) надання матеріальної допомоги [160]. Названим нормативним документом регулювалися питання реєстрації вимушених переселенців, документів, які підтверджують такий статус, визначався порядок надання одноразової матеріальної допомоги, щоденної допомоги на харчування, допомоги у разі безробіття на рівні мінімальної заробітної плати тощо [161]. У спеціальній літературі наголошується, що законодавством Республіки Молдова було передбачено для вимушених переселенців компенсацію шкоди, яка заподіяна їх майну. Однак її розмір був надзвичайно малим та не дозволяв придбати або побудувати житло на території держави, де проживали такі особи. Відповідним суб'єктам гарантувалося надання житла протягом п'яти років, якщо вони відмовитися від компенсації. До цього часу їм надавалося житло для тимчасового проживання за рахунок державного та комунального фонду (готелі, санаторії, бази відпочинку тощо) [159, с. 296]. Однак повною мірою реалізувати відповідні програми не вдалося, тому ні через п'ять років, ні згодом такі особи так і не були забезпечені житлом для постійного проживання, частина громадян повернулася до свого постійного місця проживання, а інша так і продовжувала жити у тимчасово пристосованих спорудах.

В умовах політичної та соціально-економічної кризи надзвичайно гостро стояло питання зайнятості й працевлаштування населення як загалом у країні, так і серед внутрішньо переміщених осіб. З метою стимулювання реалізації вимушеними переселенцями свого трудового потенціалу їм передбачалося надання певних пільг та переваг. Наприклад, для тих, хто працевлаштувався у сільській місцевості, встановлювалася матеріальна допомога у розмірі 5 000

рублів на родину та ще додатково по 1 000 рублів на кожного члена сім'ї. Звичайно, що вона не могла повною мірою забезпечувати потреби таких суб'єктів, але істотно допомогла багатьом внутрішньо переміщеним особам [159, с. 296]. Отже, суттєвим недоліком законодавства Республіки Молдова в частині соціального забезпечення вимушених переселенців було те, що не існувало державної підтримки для розвитку підприємництва, реалізації самозайнятості громадян, надання істотних пільг роботодавцям при прийнятті на роботу таких працівників, встановлення переваг для працівників з числа внутрішньо переміщених осіб тощо.

Недосконалість правових приписів і, як наслідок, неможливість вирішити проблемні питання правового положення досліджуваних суб'єктів призвели до того, що у 2001 році було скасовано практично всі попередні нормативно-правові акти [162]. Згодом, у 2004 році, було прийнято План дій із забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом, де встановлювалося, що житло вимушеним переселенцям може надаватися тільки шляхом надання безпроцентної позики строком до 25 років у комерційних банках. Держава лише забезпечувала виплату (погашення) відсотків за таким кредитом, в той час як сам кредит («тіло кредиту») повинні були виплачувати такі громадяни самостійно [163]. Таким чином, можливість отримання житла за рахунок держави, тобто безоплатно, на сьогодні у законодавстві Республіки Молдова не передбачено, що відповідає соціально-економічним реаліям держави і підтверджує неможливість нести фінансові витрати на гарантувати повноцінне соціальне забезпечення навіть незначної кількості внутрішньо переміщених осіб.

Особливостями нормативно-правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Республіці Молдова є: 1) відсутність легальної дефініції поняття «внутрішньо переміщена особа», що ускладнює застосування правових приписів у частині соціального захищеності таких осіб; 2) неефективна система стимулювання працевлаштування працівників з числа вимушених переселенців; 3) відсутність пільг для розвитку підприємництва й самозайнятої діяльності громадян-переселенців; 4) поступова відмова від

гарантування надання безоплатного житла та застосування пільгових позик для вимушених переселенців для набуття житла на праві приватної власності.

Відповідно до п. 3 постанови Уряду Республіки Молдова «Про забезпечення житловою площею громадян, які були вимушені покинути місце свого проживання у східних районах Республіки Молдова» від 21 жовтня 1993 року № 658 Міністерству економіки і фінансів Республіки Молдова необхідно забезпечити виплату сім'ям вимушених переселенців, які переселяються у сільську місцевість, за рахунок коштів державного бюджету одноразову грошову допомогу на господарське облаштування в розмірі 5 000 рублів на голову сім'ї та по 1 000 рублів на кожного члена сім'ї [160]. Наявність відповідних пільг для осіб з числа вимушених переселенців, які переселяються у сільську місцевість, є надзвичайно важливим з огляду на необхідність облаштування свого життя там (купівлі реманенту, ремонту будинку, придбання різноманітних рослин, тварин тощо). Тому пропонуємо з урахуванням досвіду нормативно-правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Республіці Молдова внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2] шляхом його доповнення нормою ст. 9-3 такого змісту:

«9-3. Гарантії забезпечення прав для внутрішньо переміщених осіб, які переселені до сільської місцевості.

Громадяни з числа внутрішньо переміщених осіб мають право на отримання одноразової соціальної допомоги у випадку переселення до сільської місцевості в розмірі не нижче десяти прожиткових мінімумів для непрацездатних громадян».

Розглядаючи досвід нормативної регламентації соціальної захищеності досліджуваних суб'єктів у *Хорватській Республіці*, слід відзначити, що у її законодавстві застосовується категорія «вигнанець» для позначення внутрішньо переміщених осіб. Так, згідно з п. 1 ст. 2 Закону Хорватської Республіки «Про статус вигнаних осіб та біженців» від 1993 року «вигнанцем» є особа з підданої війні території Хорватської Республіки, яка окремо або в організованому порядку покинула місце свого проживання, щоб уникнути

безпосередньої небезпеки для свого життя через агресію або інші воєнні дії [164]. Аналіз відповідної законодавчої норми дозволяє виділити такі ознаки досліджуваного поняття: 1) це фізична особа, яка має як хорватське громадянство, так і громадянство інших держав або з є особою без громадянства; 2) постійно проживала на території Хорватської Республіки, де відбувалася війна; 3) покинула територію Хорватської Республіки, де відбувалася війна, самотійно або організовано; 4) змінила місце свого постійного проживання у зв'язку з необхідністю уникнути безпосередньої небезпеки для свого життя через військову агресію.

У спеціальній літературі наголошується на тому, що «вигнанці» – це у переважній більшості за національністю хорвати різноманітних вікових груп, які були переміщені за межі Придунайського району Хорватії, станом на 2000 рік їх кількість становила 47 000 осіб [165, с. 39]. З даного приводу слід наголосити на тому, що у період зародження законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців у Хорватській Республіці існували також і особи з правовим положенням «переміщених» осіб, якими позначали сербів за походженням, що були переміщені до Придунайського району Хорватії [166, с. 129; 167; 168]. Однак такий підхід до нормативного регулювання суспільних відносин за участі вимушених переселенців суперечив практиці демократичних держав та не відповідав нормам міжнародного права, оскільки порушував принцип недискримінації за ознакою національності у правах та свободах, тому у 1999 році законодавство Хорватії було приведене у відповідність до загальновизнаних стандартів прав людини в частині визначення правового положення внутрішньо переміщених осіб.

Таким чином, хорватський досвід нормативно-правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців дає підстави зробити висновок, що всі внутрішньо переміщені особи повинні мати єдиний правовий статус, тобто рівний обсяг прав, свобод та покладених на них обов'язків, інакше буде мати місце дискримінація та загострення соціальної напруги у суспільстві.

Досвід зарубіжних держав свідчить, у кожній з них наявні свої особливості правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців, який складався історично з урахуванням національних особливостей правотворчості, наявних правових традицій та звичаїв. Разом з тим, вивчення практики застосування відповідного законодавства дає підстави стверджувати, що у більшості випадків має місце неналежне регулювання відповідного кола суспільних відносин, встановлення декларативних правових приписів тощо. Тобто має місце як позитивний, так і негативний досвід соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб, тому при його запозиченні у вітчизняне законодавство доцільно звернути увагу на питання забезпечення житлових прав громадян, права на працевлаштування та іншу зайнятість та перейняти ті тенденції, які можуть поліпшити становище таких суб'єктів порівняно з сучасним станом нормативно-правової бази.

### **Висновки до розділу 3**

1. Запропоновано внести зміни до ст. 132-1 Житлового кодексу Української РСР й закріпити за внутрішньо переміщеними особами право на отримання житла для тимчасового проживання, зокрема викласти ч. 3 ст. 132-1 Житлового кодексу Української РСР у наступній редакції: «Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання також надаються особам, яких визнано біженцями, які набули статусу внутрішньо переміщених осіб чи особами, які потребують додаткового захисту, та громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення, у порядку, встановленому законом».

2. Надано пропозицію щодо встановлення пільг для суб'єктів приватного права, які надають у тимчасове користування вимушеним переселенцям житло безоплатно або ж за мінімальними тарифами, шляхом доповнення п. 266.4 ст. 266 Податкового кодексу такого змісту: «Пільги з податку, що сплачується на відповідній території з об'єктів житлової нерухомості, для фізичних осіб та

юридичних осіб, які надають такі об'єкти нерухомого майна у користування для проживання внутрішньо переміщених осіб, обов'язково мають встановлюватися сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад».

3. Визначено, що діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування спрямована на облаштування тимчасового житла для вимушених переселенців за рахунок наявного фонду державного й комунального майна, які не завжди призначені для проживання громадян. Разом з тим, використання відповідних об'єктів, які не призначені для постійного проживання громадян, призводить до неможливості їх використання за прямим призначенням, а також не забезпечує повною мірою житлових потреб відповідних суб'єктів. Тому пропонуємо у ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановити пряму заборону на надання вимушеним переселенцям житла за рахунок фондів нежитлової нерухомості шляхом її доповнення положенням наступного змісту: «Для проживання внутрішньо переміщених осіб не можуть надаватися приміщення, які не належать до житлового фонду (дитячі садки, школи, клуби, кінотеатри, казарми тощо)».

4. Запропоновано доповнити положення ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» частиною наступного змісту: «Будівництво житла, в тому числі тимчасових, модульних тощо містечок, для проживання внутрішньо переміщених осіб здійснюється у межах територій населених пунктів з чисельністю населення не менше 100 тисяч осіб та обов'язковим облаштуванням інфраструктури – доріг, маршрутів міського й приміського транспорту, зупинок громадського транспорту тощо. Забороняється введення в експлуатацію та розселення громадян до моменту створення належної інфраструктури для забезпечення життєдіяльності місця компактного проживання відповідних осіб».

5. З метою захисту прав та законних інтересів вимушених переселенців, запропоновано викласти абз. 2 ч. 3 ст. 36 Закону України «Про

загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» у такій редакції: «У разі припинення професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням державної служби зайнятості без поважних причин вперше або відмови працювати за одержаною професією (спеціальністю) вперше із застрахованих осіб, крім суб'єктів, які у встановленому законодавством порядку мають статус внутрішньо переміщеної особи, стягується сума витрат на професійну підготовку, перепідготовку або підвищення кваліфікації».

6. Обґрунтовано, що встановлення десятиденного строку для звернення працівника з числа вимушених переселенців за компенсацією транспортних витрат є занадто коротким терміном, тому надано пропозицію викласти абз. 1 п. 17 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08 вересня 2015 року № 696 у такій редакції: «Для отримання компенсації транспортних витрат на переїзд працевлаштована особа протягом тридцяти календарних днів після укладення трудового договору з роботодавцем звертається до найбільш зручного для відвідування базового центру зайнятості з відповідною заявою на ім'я керівника базового центру зайнятості, де вона була зареєстрована».

7. Констатовано, що законодавство України чітко не визначає підстав для продовження виплати роботодавцю компенсації витрат на оплату праці працівників з числа вимушених переселенців. Тому з метою попередження корупційних ризиків та унеможливлення зловживань як з боку роботодавців, так і вимушених переселенців, запропоновано виключити абз. 2 п. 5 з постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08 вересня 2015 року № 696.

8. Запропоновано викласти п. 3 ч. 2 ст. 24-1 Закону України «Про зайнятість населення» у наступній редакції: «Компенсація витрат роботодавця,

який працевлаштовує зареєстрованих безробітних з числа внутрішньо переміщених осіб строком не менше ніж на дванадцять календарних місяців, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб. Сума компенсації встановлюється в межах вартості навчання з перепідготовки та підвищення кваліфікації, але не може перевищувати десятикратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на дату здійснення роботодавцем такої оплати. У випадках, коли вартість навчання (перепідготовки) з об'єктивних чинників перевищує обсяги десятикратного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, за попередніми погодженнями з регіональними координаційними комітетами сприяння зайнятості, за погодженням з Центром зайнятості Автономної Республіки Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими центрами зайнятості (далі – регіональні центри зайнятості) роботодавцю може бути відшкодована повна вартість понесених витрат». Такий підхід обумовлений тим, що для підготовки й навчання окремим перспективним професіям (наприклад, в ІТ-сфері, телекомунікаціях тощо) необхідно витратити значні кошти на підготовку (перепідготовку) фахівців.

9. Вироблено пропозицію доповнити ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» частиною 11 наступного змісту: «Взята на облік внутрішньо переміщена особа зобов'язана протягом п'яти робочих днів з дати взяття її на відповідний облік пройти обов'язковий медичний огляд за місцем перебування на обліку. Витрати на проведення відповідного медичного огляду здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету». Необхідність затвердження обов'язкового порядку медичного обстеження всіх осіб, які стають на облік як внутрішньо переміщені особи, дасть змогу виявляти хвороби на їх ранніх стадіях та здійснювати профілактику стану здоров'я таких громадян.

10. Наголошено на необхідності доповнити ч. 3 ст. 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положенням наступного змісту: «У випадку неналежного забезпечення лікарськими засобами, в тому числі ліками, закладів охорони здоров'я у зв'язку з

понесенням додаткових витрат на надання медичної допомоги та медичне обслуговування внутрішньо переміщених осіб, ініціює питання додаткового фінансування таких медичних установ та сприяє забезпеченню їх необхідними ліками й медичними засобами». Така пропозиція зумовлена тим, що заклади охорони здоров'я повинні забезпечувати вимушених переселенців медичною допомогою, в тому числі ліками й іншими медичними засобами, які розраховані на місцеве населення. В результаті цього досить часто має місце дефіцит медикаментів як для вимушених переселенців, так і для місцевих жителів.

11. Запропоновано доповнити ч. 1 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» пунктом наступного змісту: «Особи з особливими потребами, люди похилого віку, особи, які не можуть самотійно пересуватися, одинокі матері, діти з особливими потребами, сім'ї, у яких виховуються діти з особливими потребами, хворі на ВІЛ/СНІД, туберкульоз, гепатит, цукровий діабет, онкологічні та психічні захворювання мають право на першочергове забезпечення натуральними видами допомоги й обслуговування соціальними працівниками».

12. Надано пропозицію доповнити ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ч. 3 такого змісту: «Дитина, переміщена з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції – це громадянин України, іноземець або особа без громадянства у віці до вісімнадцяти років, 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, що потребує додаткового соціально-психологічного забезпечення з боку держави».

13. Висловлено міркування щодо необхідності доповнення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» статтею наступного змісту: «Стаття 9-2. Соціальний захист дітей, переміщених

з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції.

1. Держава надає соціальну допомогу дітям, переміщеним з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції, для забезпечення повноцінної реалізації їх освітніх прав шляхом надання необхідних грошових виплат та натуральних видів допомоги у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». Крім того, на підзаконному рівні має бути врегульовано такі питання: 1) особи, які мають право на отримання такої допомоги; 2) документи, які підтверджують право на отримання такої допомоги; 3) розмір грошової допомоги й порядок її виплати; 4) перелік речей, які надаються як натуральна допомога (зошити, підручники, ручки, олівці тощо), й порядок їх надання; 5) підстави для припинення права на отримання такої допомоги тощо.

14. Надано пропозицію доповнити вищезазначену ст. 9-2 «Соціальний захист дітей, переміщених з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції» Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положенням такого змісту: «2. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції забезпечують підготовку шкільних вчителів та вихователів дитячих садочків, медичних працівників у дитячих закладах, логопедів, психологів та інших працівників до роботи з дітьми з числа вимушених переселенців у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У разі необхідності, у відповідних шкільних та дошкільних освітніх закладах створюються додаткові робочі місця для працівників з питань роботи з дітьми, переміщеними з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції».

15. Висловлено твердження про необхідність доповнення положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» наступною нормою ч. 6 ст. 9: «Забороняється створювати підприємства, установи й організації державної та комунальної форми власності, які призначені для проживання, перебування, працевлаштування, навчання,

перепідготовки тощо виключно внутрішньо переміщених осіб. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні вживати всіх залежних від них заходів з метою соціалізації внутрішньо переміщених осіб з населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць». За таких умов будуть унеможливлені випадки, коли вимушені переселенці проживатимуть окремо у т.з. «резерваціях».

16. Констатовано, що питання працевлаштування вимушених переселенців у Азербайджанській Республіці не було практично реалізовано, створено лише законодавчу базу для цього, що негативно впливає на соціальну захищеність відповідних осіб й по сьогоднішній день. Причинами такого явища є те, що законодавство встановлює пільги тільки при працевлаштуванні у державному секторі економіки, в той час як переважна більшість громадян зайнята в приватному секторі економіки, в тому числі здійснює самозайняту діяльність. З даного приводу відзначається, що в Україні для вимушених переселенців створено більш сприятливі умови у сфері зайнятості, оскільки передбачена підтримка як працівників-переселенців, так і роботодавців, які працевлаштовують таких працівників, а також створено умови для реалізації підприємницької діяльності й інших видів самозайнятості.

17. Визначено, що особливостями правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Азербайджанській Республіці є: 1) відсутність відповідного законодавства протягом тривалого часу з моменту появи вимушених переселенців (більше 5 років); 2) неефективна регламентація порядку забезпечення соціальним житлом вимушених переселенців; 3) акцентування уваги на встановленні пільг та переваг при працевлаштуванні працівників з числа вимушених переселенців за наймом, їх майже повна відсутність при навчанні, перепідготовці, стимулюванні до самозайнятості; 4) відсутність пільг та стимулів для працевлаштування вимушених переселенців роботодавцями у приватному секторі економіки.

18. З урахуванням досвіду правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Азербайджанській Республіці запропоновано доповнити ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і

свобод внутрішньо переміщених осіб» п. 6 наступного змісту: «б) у випадку надання за рахунок державних або комунальних фондів придатного для постійного проживання житла встановленої площі».

19. Беручи до уваги досвід правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Азербайджанській Республіці, надано пропозицію внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про гарантії і компенсації для працівників, які направляються для підвищення кваліфікації, підготовки, перепідготовки, навчання інших професій з відривом від виробництва» від 28 червня 1997 року № 695 шляхом доповнення п. 1 підпунктом такого змісту: «г) збереження середньої заробітної плати за новою спеціальністю за працівником, який отримав у встановленому законодавством України порядку правовий статус внутрішньо переміщеної особи, за весь час навчання новій спеціальності».

20. Встановлено, що істотними недоліками законодавства Грузії є те, що воно визнає вимушеними переселенцями тільки громадян або осіб без громадянства, тобто іноземці не можуть набути такого статусу, навіть якщо проживали на відповідних територіях і втратили житло, роботу, рухоме майно та інший зв'язок із своїм постійним місцем проживання. Також у легальній дефініції не вказується, що такі особи переміщуються на інші території саме у межах держави, а не за кордон. Крім того, грузинський законодавець суттєво звужив підстави для того, щоб визнати особу вимушеним переселенцем, зокрема особа не визнається такою, якщо покинула місце свого постійного проживання у результаті стихійного лиха, техногенної катастрофи тощо.

21. Констатовано, що незважаючи на наявність розгорнутої нормативно-правової бази, фінансування витрат на забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб за рахунок державних та донорських коштів, проблема житла у Грузії для відповідних суб'єктів не знайшла свого комплексного вирішення й глибокого розуміння, що багато в чому обумовлено стратегією на повернення відповідних окупованих територій, а отже, і повернення туди вимушених переселенців, що навряд чи можливо й реалістично у короткостроковій та середньостроковій перспективі.

22. Визначено такі особливості правового регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб у Грузії: 1) відсутність стратегічного бачення концепції правового регулювання соціального захисту вимушених переселенців; 2) врегулювання суспільних відносин за участі досліджуваних осіб виключно як тимчасових, що призводить до появи багатьох прогалин і протиріч; 3) декларативність правових норм щодо компенсації за втрачене житло на окупованих територіях; 4) досить «широке» й нечітке розуміння категорії «внутрішньо переміщена особа» на законодавчому рівні.

23. З урахуванням досвіду правового регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб у Грузії вироблено пропозицію щодо доповнення ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» абз. 2 такого змісту: «Підставою для зупинення дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та внесення відомостей про це в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб є такі обставини: 1) необхідність перевірки інформації про відповідність законодавству документів, які є підставою для отримання статусу внутрішньо переміщеної особи; 2) з моменту передання до суду обвинувального акта щодо особи, яка обґрунтовано обвинувачується у вчиненні таких злочинних діянь: спроба насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину, до моменту набрання вироком суду законної сили; 3) до моменту встановлення факту, що особа повернулася до покинутого місця постійного проживання».

24. Встановлено, що особливостями нормативно-правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Республіці Молдова є: 1) відсутність легальної дефініції поняття «внутрішньо переміщена особа», що ускладнює застосування правових приписів у частині соціальної захищеності

таких осіб; 2) неефективна система стимулювання працевлаштування працівників з числа вимушених переселенців; 3) відсутність пільг для розвитку підприємництва й самозайнятої діяльності громадян-переселенців; 4) поступова відмова від гарантування надання безоплатного житла та застосування пільгових позик для вимушених переселенців для набуття житла на праві приватної власності.

25. Запропоновано з урахуванням досвіду нормативно-правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців у Республіці Молдова внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» шляхом його доповнення ст. 9-3 нормою такого змісту:

«9-3. Гарантії забезпечення прав для внутрішньо переміщених осіб, які переселені до сільської місцевості.

Громадяни з числа внутрішньо переміщених осіб мають право на отримання одноразової соціальної допомоги у випадку переселення до сільської місцевості в розмірі не нижче десяти прожиткових мінімумів для непрацездатних громадян».

26. На основі аналізу поняття «вигнанець» в Законі Хорватської Республіки «Про статус вигнаних осіб та біженців» від 1993 року визначені такі ознаки внутрішньо переміщених осіб у цій державі: 1) це фізична особа, яка має як хорватське громадянство, так і громадянство інших держав або є особою без громадянства; 2) постійно проживала на території Хорватської Республіки, де відбувалася війна; 3) покинула територію Хорватської Республіки, де відбувалася війна, самостійно або організовано; 4) змінила місце свого постійного проживання у зв'язку з необхідністю уникнути безпосередньої небезпеки для свого життя через військову агресію.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що отримало вияв у запропонованих пропозиціях щодо удосконалення правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців.

1. Вимушені переселенці – це громадяни України, іноземці чи особи без громадянства або їх групи, які перебувають на території України на законних підставах, мають право на постійне проживання в державі та не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів, які змушені залишити своє постійне 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, стихійного лиха чи техногенних катастроф.

2. 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.

3. Встановлено, що характерними рисами сучасного законодавства України у сфері соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб є: 1) низький рівень міжнародно-правового регулювання; 2) новизна вітчизняного законодавства про соціальне забезпечення вимушених переселенців; 3) відсутність системного бачення щодо формування законодавства про

соціальне забезпечення вимушених переселенців; 4) неефективність правового регулювання; 5) незадовільна нормотворча діяльність.

4. Структура механізму соціального забезпечення включає такі складові елементи: 1) матеріальна соціальна допомога (грошова соціальна допомога та натуральна соціальна допомога); 2) нематеріальна соціальна допомога (надання соціальних послуг).

5. Сучасна система соціального забезпечення в Україні включає такі організаційно-правові форми: 1) соціальне страхування; 2) надання соціальних послуг за рахунок Державного бюджету; 3) соціальна допомога за рахунок Державного або місцевого бюджетів.

6. Заходи соціального забезпечення внутрішньо переміщених – це передбачені законодавством України складові елементи організаційно-правових форм соціального забезпечення вимушених переселенців, які спрямовані на створення належних умов для фізичної й духовної життєдіяльності таких осіб на рівні не нижчому, ніж у інших громадян, які проживають в Україні.

7. Проблемами правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців є наступні: 1) забезпечення житлових прав; 2) працевлаштування; 3) права у сфері охорони здоров'я; 4) надання соціального захисту дітям-переселенцям.

8. Основними напрямками запозичення позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців є наступні: 1) внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» шляхом його доповнення нормою ст. 9-3 такого змісту: «Громадяни з числа внутрішньо переміщених осіб мають право на отримання одноразової соціальної допомоги у випадку переселення до сільської місцевості в розмірі не нижче десяти прожиткових мінімумів для непрацевдатних громадян» (на основі досвіду Республіки Молдова); 2) ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» варто доповнити абз. 2 такого змісту: «Підставою для зупинення дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи та внесення

відомостей про це в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб є такі обставини: а) необхідність перевірки інформації про відповідність законодавству документів, які є підставою для отримання статусу внутрішньо переміщеної особи; б) з моменту передання до суду обвинувального акту щодо особи, яка обґрунтовано обвинувачується у вчиненні таких злочинних діянь: ті, що спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину, до моменту набрання вироком суду законної сили; в) до моменту встановлення факту, що особа повернулася до покинутого місця постійного проживання.» (на основі досвіду Грузії); 3) внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про гарантії і компенсації для працівників, які направляються для підвищення кваліфікації, підготовки, перепідготовки, навчання інших професій з відривом від виробництва» від 28 червня 1997 року № 695 шляхом доповнення п. 1 підпунктом такого змісту: «г) збереження середньої заробітної плати за новою спеціальністю за працівником, який отримав у встановленому законодавством України порядку правовий статус внутрішньо переміщеної особи, за весь час навчання новій спеціальності.» (на основі досвіду Азербайджанської Республіки); 4) доповнити ч. 1 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» п. 6 наступного змісту: «б) у випадку надання за рахунок державних або комунальних фондів придатного для постійного проживання житла встановленої площі» (на основі досвіду Азербайджанської Республіки).

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про вимушених переселенців: Проект Закону України 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 України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
3. Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М.І. Малиха // Грані. – 2015. – № 8. – С. 6-11.
4. Сірант М.М. Біженці та внутрішньо переміщені особи: співвідношення понять / М.М. Сірант // Митна справа. – 2015. – № 2 (2.2). – С. 154-159.
5. Балусьва О.В. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб: міжнародний досвід / О.В. Балусьва, О.І. Аракелова // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. – 2015. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.dy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2015/4.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/4.pdf).
6. Микитенко Є.В. Загальні проблеми реалізації правового статусу внутрішньо переміщених осіб / Є.В. Микитенко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. – С. 173-176.
7. Мельнік М.А. Сучасні проблеми реалізації трудового потенціалу вимушених переселенців / М.А. Мельнік // Вісник Донецького національного університету. – Серія В: Економіка і право. – 2015. – Вип.1. – С. 246-248.
8. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС). – 22 июля 1998 года. – E/CN.4/1998/53/Add.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: Перун, 2002. – 1440 с.
11. Багатомовний юридичний словник-довідник / [І.О. Голубовська та ін.]; відп. ред.: І.О. Голубовська, І.Ю. Штиченко; КНУТШ. – К.: Київський університет, 2012. – 544 с.
12. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23 вересня 1997 року № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.
13. Болотіна Н.Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять / Н.Б. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 37-39.
14. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: навч. посіб. / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 615 с.
15. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України: посіб. / М.Д. Бойко. – К.: Олан, 2004. – 312 с.
16. Гарасимів Т.З. Право соціального забезпечення в Україні: загальна частина / Т.З. Гарасимів. – Дрогобич: Відродження, 2004. – 240 с.
17. Хомич І.Ю. Особливості соціальної допомоги як форми соціального забезпечення населення України / І.Ю. Хомич // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 717-724.
18. 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 № 505 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 80. – С. 22. – Ст. 2271. – Код акта 74160/2014.
19. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 №509 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. С. 43. – Ст. 2296. – Код акта 74183/2014.
20. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015).

21. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
22. Міжнародний пакт про соціальні, економічні і культурні права: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
23. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
24. Конвенція ООН про статус біженців: Міжнародний документ від 28 липня 1951 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_011).
25. Протокол ООН щодо статусу біженців: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_363](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_363).
26. Козинець І.Г. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам / І.Г. Козинець, Л.В. Шестак // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15). – С. 258-262.
27. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Г.С. Гудвин-Гилл; пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.
28. Малиновська О.А. Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду / О.А. Малиновська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac\\_prob1-a598d.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_prob1-a598d.pdf).
29. Faithand responsesto displacement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fmreview.org/#sthash.nWmXXJ32.dpuf>.
30. Зварич О.П. Керівні принципи соціальної роботи з внутрішньо переміщеними особами в Україні / О.П. Зварич // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія: Педагогіка. Соціальна робота. – 2015. – Вип. 37. – С. 57-60.

31. Сергієнко В.В. Трудове прав : конспект лекцій / В.В. Сергієнко, М.М. Топоркова; МОНУ; ХНЕУ. – Х.: ХНЕУ, 2009. – 380 с.
32. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 року № 196-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.
33. Про додаткові заходи щодо посилення охорони здоров'я та поліпшення матеріального становища населення, яке проживає на території, що зазнала радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки та Української Республіканської Ради професійних спілок від 14 грудня 1989 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP890315.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP890315.html).
34. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1992 року № 706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/706-92-%D0%BF>
35. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основні галузі: підручник / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. – К.: Либідь. – 2004. – 816 с.
36. Харківська правозахисна група: Закон про вимушених переселенців, прийнятий поспіхом і цілком не вирішує проблем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zik.ua/ua/news/2014/06/23/jpav3zahysna\\_grupa\\_zakon\\_pro\\_v/mushenyh\\_peneselentsjvjpyunya:yu\\_pospihom\\_i\\_vJalomu\\_ne\\_vyrishuieJhj3rodem\\_499932](http://zik.ua/ua/news/2014/06/23/jpav3zahysna_grupa_zakon_pro_v/mushenyh_peneselentsjvjpyunya:yu_pospihom_i_vJalomu_ne_vyrishuieJhj3rodem_499932).
37. Грабова Я.О. Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні / Я.О. Грабова // Митна справа. – 2015. – № 2 (2.2). – С. 47-51.
38. Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України: Проект Закону України від 16 червня 2014 року

№ 4998-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51397](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51397).

39. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

40. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 254-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-viii>.

41. 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 грудня 2015 № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>.

42. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 № 316 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249142517>.

43. Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів від 01 жовтня 2014 року № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.

44. Рощина О. У СБУ розповіли, як шахраї привласнюють гроші на переселенців / О. Рощина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/25/7100291>.

45. Розенко П.В. Справжні переселенці не втратять ні копійки зі своїх соцвиплат / П.В. Розенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://pensia.ua/ua/gazeta/news/item/1741-rozenko-spravzhni-pereseientsi-ne-vtratiat-ni-kopiiky-zi-svoikh-sotsvypiat>.

46. Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 року № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/iaws/show/79-2015-%D0%BF>.

47. Президенту України від громадських організацій, що опікуються проблемами внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://noborders.org.ua>.

48. Пропозиції Президента України до Закону України «Про правовий статус осіб, які вимушено залишили місце проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

49. Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/struktura>.

50. Тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eslovnyk.com/%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0>.

51. Структура системи. Назва з екрану [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nuczu.edu.ua/files/books/L\\_MOND/L\\_MOND%2050.pdf](http://nuczu.edu.ua/files/books/L_MOND/L_MOND%2050.pdf).

52. Великий енциклопедичний юридичний словник / [уклад. Д.С. Азаров та ін.]; за ред. Ю.С. Шемшученка; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Київ. ун-т права. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К.: Юридична думка, 2012. – 1017 с.

53. Шайхатдинов В.Ш. Теоретические проблемы советского права социального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов. – Свердловск., 1986. – С. 5-26.

54. Ярошенко І.С. Право соціального забезпечення: навч. посіб. / І.С. Ярошенко. – К.: КНЕУ, 2005. – 232 с.

55. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні: підруч. / І.М. Сирота. – Х.: Одиссей, 2001. – 384 с.
56. Лившиц Р.З. Социальная политика и ее правовое опосредование / Р.З. Лившиц // Правовая система социализма. – 1986. – Т. 1. – 398 с.
57. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
58. Казанчан А.А. Види соціального забезпечення громадян в Україні: проблемні питання / А.А. Казанчан // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ / гол. ред. С.М. Алфьоров. – 2010. – № 3. – С. 11-20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ekhsuir.kspu.edu/handle/123456789/753>.
59. Синчук С.М. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. / С.М. Синчук, В.Я Буряк; ред. С.М. Синчук. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К.: Знання, 2006. – 318 с.
60. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 49-51. – Ст. 376.
61. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05 листопада 1991 року № 1788-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 3. – Ст. 10.
62. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 02 листопада 1992 року № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – Ст. 21.
63. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням: Закон України від 18 січня 2001 року № 2240III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 14. – Ст. 71.
64. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01 червня 2000 року № 1768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – Ст. 290.

65. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16 листопада 2000 року № 2109-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 1. – Ст. 2.

66. Щербак О. Пенсія переселенця: інтереси держави чи права людини? / О. Щербак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2016/12/13/154024.htm>.

67. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 року № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-п>.

68. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irf.ua/files/ukr/programs\\_law\\_areas\\_publ\\_2028\\_ua\\_law.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs_law_areas_publ_2028_ua_law.pdf).

69. Іншин М.І. Право соціального забезпечення в Україні: підруч. / М.І. Іншин, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – Х.: ФІНН, 2009. – 434 с.

70. Щербина В.І. Трудове право України: підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / В.І. Щербина; за ред В.С. Венедіктова. – К.: Істина, 2008. – 384 с.

71. Інформація щодо потреб у гуманітарній допомозі для внутрішньо переміщених осіб та окремих категорій громадян станом на 05 травня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dsns.gov.ua/files/2017/5/5/potreba\\_na\\_05.05.2017.PDF](http://www.dsns.gov.ua/files/2017/5/5/potreba_na_05.05.2017.PDF).

72. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року № 966-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.

73. Баркер Р. Словарь социальной работы / Р. Баркер. – М.: Логос, 1994. – 645 с.

74. Казанчан А.А. Соціальне обслуговування як вид соціального забезпечення громадян України / А.А. Казанчан // Науковий вісник Херсонського державного університету: зб. наук. праць. – Серія: Юридичні науки / гол. ред. В.М. Стратонов. – 2013. – Вип. 2/2013. – С. 42-44.

75. Мещан І.В. Соціальне обслуговування як складова соціального захисту населення: соціолого-управлінський аспект / І.В. Мещан // Грани: науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах: наук. видання / [редкол.: С.А. Квітка (голов. ред.) та ін.]; ДНУ ім. Олеся Гончара. – 2015. – Вип. 8 (124). – С. 71-76.

76. Сташків Б.І. Соціальне обслуговування у системі соціального забезпечення: правові питання / Б.І. Сташків // Право України. – 2005. – № 1. – С. 76-79.

77. Іляш О. Щодо перспективних напрямів підвищення якості соціальних послуг в Україні: аналітична записка / О. Іляш. – Львів: Регіональний філіал НІСД / Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/763>.

78. Казанчан А.А. Соціальне обслуговування громадян: проблеми теорії та практики / А.А. Казанчан // Науковий вісник Херсонського державного університету: зб. наук, праць. – Серія: Юридичні науки. – 2015. – Вип. 4/2015. – Т. 2. – С. 14-18.

79. Мосійчук І.В. Основні напрями вдосконалення системи управління відтворенням кадрового потенціалу соціальної сфери / І.В. Мосійчук // Вісник Одеського національного університету. – Серія: Економіка. – 2013. – Т. 18. – Вип. 3 (2). – С. 139-142.

80. Галаганов В.П. Право социального обеспечения: учебник / В.П. Галаганов. – М.: КНОРУС, 2010. – 512 с.

81. Теліпко В.Е. Трудове право України: навч. посіб. / В.Е. Теліпко, О.Г. Дутова; за заг.ред. В.Е.Теліпко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 456 с.

82. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 571.

83. Галаганов В.П. Российское социальное обеспечение: проблемы и перспективы развития / В.П. Галаганов // Государство и право. – 1992. – № 12. – С. 38-46.

84. Иванова Р.И. Предмет и метод советского права социального обеспечения / Р.И. Иванова, В.А. Тарасова. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – 226 с.
85. Кузьменко С.Г. Аналіз сучасних форм соціального захисту населення / С.Г. Кузьменко // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3. – С. 419-426 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2012\\_3\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_3_64).
86. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.
87. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23 вересня 1999 року №1105-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 46-47. – Ст. 403.
88. Соціальне страхування: підруч. / [за ред. О.П. Кириленко та В.С. Толуб'яка]. – Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. – 516 с.
89. Словник української мови: в 11 т. / [за ред. І.К. Білодіда]; АН УРСР, Інститут мовознавства. – Т. 8. – К.: Наукова думка, 1978. – 840 с.
90. Понікаров В.Д. Пенсійне та соціальне забезпечення: підручник / В.Д. Понікаров, М.М. Топоркова. – Х.: ІНЖЕК, 2006. – 400 с.
91. Белєвцова Я.С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Я.С. Белєвцова; Харківськ. регіонал. ін-т держ. управл. – Х., 2011. – 20 с.
92. Попова С.В. Зміст поняття «соціальні послуги». Зміст соціальних послуг / С.В. Попова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/3/15.pdf>.
93. Тищенко О.В. Законодавче забезпечення соціальних послуг в Україні: теоретично-правові проблеми / О.В. Тищенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія: Право. – 2015. – Вип. 33 (1). – С. 197-202.
94. Гончаров В.О. Соціальне обслуговування як організаційно-правова форма соціального забезпечення: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юр.

наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / В.О. Гончаров; НАН України Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.

95. Кулачок Л.В. Надання соціальних послуг в Україні: реалії та перспективи / Л.В. Кулачок // Право і Безпека. – 2006. – № 3. – Т. 5. – С. 125-128.

96. Грузінова Л.П. Трудове право України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.П. Грузінова, В.Г. Короткін. – Ч. 4. – К.: МАУП, 2003. – 152 с.

97. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підручник / Ю.П. Дмитренко. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 624 с.

98. Мельник К.Ю. Трудове право України: підручник / К.Ю. Мельник; М-во внутр. справ України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х.: Золота миля, 2014. – 479 с.

99. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР / Р.И. Иванова. – М., 1986. – 176 с.

100. Захаров М.Л. Право социального обеспечения России / М.Л. Захаров, Э.Г. Гучкова. – М., 2004. – 582 с.

101. Дудкин А.С. Социальная помощь как форма общественных отношений (социально-философский аспект): дис. ... кандидата филос. наук: 09.00.11 / Дудкин Артем Сергеевич. – Пенза, 2006. – 213 с.

102. Кузьменко С.Г. Соціальна допомога в системі державних органів управління / С.Г. Кузьменко // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3. – С. 1-5.

103. Хвесюк В.І. Форми й заходи соціального забезпечення працівників органів прокуратури / В.І. Хвесюк // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2015. – Вип. 14 (1). – С. 126-128.

104. Венедиктов А.А. О классификации мероприятий социального обеспечения военнослужащих и членов их семей / А.А. Венедиктов // Вооружение и экономика. – 2008. – № 1 (1). – С. 60-67.

105. Конституція України. Науково-практичний коментар / [ред. кол.: В.Я. Тацій (гол. редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.]; Нац. акад. прав. наук України. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.

106. Житловий кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки: Закон УРСР від 30 червня 1983 року № 5464-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – Дод. до № 28. – Ст. 573.

107. Виноградова Г.В. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального приміщення / Г.В. Виноградова // Юридична наука. – 2015. – №1. – С. 21-29.

108. Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції: матеріали міжнар. круглого столу, 27 жовт. 2016 р. – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 146 с.

109. Шаповал В. Захист прав вимушених переселенців: єдність науки і практики (за матеріалами круглого столу) / В. Шаповал // Право України: юридичний журнал: науково-практичне фахове видання. – 2015. – № 4. – С. 191-194.

110. Кобець М.П. Проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні / М.П. Кобець // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія: Право. – 2016. – Вип. 37 (2). – С. 110-113.

111. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах (за матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP\\_REPORT\\_PLEDDG\\_edited\\_09.06.2016.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf).

112. Чудик-Білоусова Н.І. Нові соціальні ризики як підстава соціального забезпечення в Україні / Н.І. Чудик-Білоусова // Університетські наукові записки. – 2015. – № 1. – С. 80-108.

113. Усі модульні містечка для переселенців із Донбасу обіцяють відкрити до кінця лютого: новини УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1035076-usi-modulni-mistechka-dlya-pereselentsiv-z-donbasu-obitsyayut-vidkriti-do-kintsya-lyutogo.html>.

114. Данилова І. Реалізація житлових прав вимушених переселенців в Україні / І. Данилова // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 3. – С. 16-18.

115. Соціальне житло для внутрішньо переміщених та осіб, що постраждали від конфлікту: порівняльний аналіз проектів у Бахмуті, Слов'янську та Краматорську. – Назва з екрану [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/ukraine/case-study-social-housing-for-idps\\_ukr.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/ukraine/case-study-social-housing-for-idps_ukr.pdf).

116. Роботодавцям можуть давати компенсацію за працевлаштування переселенців. – Назва з екрану [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ooru.org.ua/laws/6.robotodavcyam-mozhut-davati-kompensaciyu-za-pracevlashtuvannya-pereselenciv.htm>.

117. Садова У.Я. Актуальні проблеми зайнятості внутрішньо переміщених осіб: регіональний аспект / У.Я. Садова, О.Т. Риндзак, Н.І. Андрусишин // Демографія та соціальна економіка. – 2016. – № 3. – С. 171-185.

118. Дракохруст Т. Окремі проблеми правового захисту тимчасово переселених осіб / Т. Дракохруст // Актуальні проблеми правознавства. – 2016. – Вип. 2 – С. 46-49.

119. Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2015 року № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/505-2015-%D0%BF>.

120. Лавер О.Г. Глобальні проблеми людства початку ХХІ ст. (на прикладі біженців, вимушених переселенців та нелегальних мігрантів) / О.Г.

Лавер // Науковий вісник Ужгородського університету. – Серія: Історія. – 2016. – Вип. 1 (34). – С. 91-98.

121. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: Закон України від 02 березня 2000 року № 1533-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.

122. Про зайнятість населення: Закон України від 05 липня 2012 року № 5067-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 24. – Ст. 243.

123. Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2015 року № 696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/696-2015-%D0%BF>.

124. Штода І.В. Аналіз взаємодії органів влади та вимушено переселених осіб з окупованих територій та зони проведення АТО / І.В. Штода // Часопис Київського університету права: український науково-теоретичний часопис. – 2016. – № 2. – С. 140-146.

125. Результати діяльності Громадського центру з оцінки якості медичної допомоги внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pereselenci-med.kh.ua/?p=473>.

126. Булеца С.Б. Право внутрішньо переміщених осіб на медичну допомогу / С.Б. Булеца // Конституційно-правові академічні студії. – 2016. – № 1. – С. 12-18.

127. Гупало О.Г. Особливості надання державної допомоги вимушеним переселенцям в Україні / О.Г. Гупало, О.В. Жук // Вісник Львівської державної фінансової академії. – Серія: Економічні науки / Львівська державна фінансова академія. – 2014. – № 26. – С. 222-228.

128. Ковязіна К.О. Забезпечення соціального захисту дітей внутрішньо переміщених осіб / К.О. Ковязіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ditu-14275.pdf>.

129. Образовательные проблемы переселенцев решаются не за счет государства. – Назва з екрану [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://restoring-donbass.com/novosti/10565-10565>.

130. Лавер О.Г. Біженці, вимушені переселенці та нелегальні мігранти ХХ–початку ХХІ століть як глобальна проблема людства / О.Г. Лавер // Науковий вісник Ужгородського університету. – Серія: Історія. – 2014. – Вип. 2 (33). – С. 92-100.

131. Лібанова Е. Вимушені переселенці: вчора, сьогодні, завтра / Е. Лібанова // Український географічний журнал: науково-теоретичний журнал / НАН України, Інститут географії. – 2014. – № 3 (86). – С. 13-18.

132. «Это мы не проходили...»: как учились дети-переселенцы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/EDUCATION/eto-my-ne-prohodili-kak-uchilis-deti-pereselency-.html>.

133. Наджафгулієв Рафіг Іслам огли Адміністративно-правовий статус біженців і вимушених переселенців в Азербайджанській Республіці: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Наджафгулієв Рафіг Іслам огли. – К., 2013. – 20 с.

134. Войналович І.А. Вимушені переселенці: зарубіжний досвід, стан і реалізація їх прав в Україні / І.А. Войналович, М.О. Кримова, Л.В. Щетініна // Соціально-трудова відносина: теорія та практика: збірник наукових праць. – 2014. – № 2 (8). – С. 250-258.

135. Юнусов А. Просители убежища, беженцы и вынужденно перемещенные лица в Азербайджане: проблемы и перспективы: пояснительная записка 13/124 / А. Юнусов // КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carimeast.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-124.pdf](http://www.carimeast.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-124.pdf).

136. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев: Закон Азербайджанской Республики от 1991 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migration.gov.az/images/pdf/be8fe5589d68f124389e68a27ec89ab6.pdf>.

137. О социальной защите вынужденных переселенцев и приравненных к ним лиц: Закон Азербайджанской Республики от 1999 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/13681>.

138. Рибалко В.М. Шляхи соціально-психологічної адаптації вимушених переселенців до умов регіонального ринку праці (досвід Донецької обласної служби зайнятості) / В.М. Рибалко // Ринок праці та зайнятість населення: виробничо-практичний науковий журнал. – 2015. – № 3 (44). – С. 71-72.

139. Волошина С.М. Трудове право України: навч. посібник / С.М. Волошина, А.М.Соцький, В.І. Щербина; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – Чернівці: Технодрук, 2015. – 187 с.

140. Курс порівняльного трудового права: підручник: у 2-х т. / [М.І. Іншин, А.Р. Мацюк, А.М. Соцький, В.І. Щербина]; за ред. акад. А.Р. Мацюка. – [2-ге вид., змін. і доп.]. – Т. 1. – Х.: Діса Плюс, 2015. – 1056 с.

141. Трудове право: підруч. / [В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко та ін.]; за ред. В.В. Жернакова. – Х.: Право, 2012. – 496 с.

142. World refugee survey. 2000: An Annual Assessment of Conditions Affecting Refugees, Asylum Seekers, and Internally Displaced Persons. – US Committee for Refugees. – 2000.

143. State committee of the republic of Azerbaijan on deals of refugees and internally displaced persons [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/index.html>.

144. Вынужденным переселенцам в Азербайджане на развитие бизнеса выделено около \$40 млн. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.trend.az/capital/business/2286899.html>.

145. Azerbaijan: After more than 20 years, IDPs still urgently need policies to support full integration [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/azerbaijan/2014/azerbaijan-after-more-than-20-years-idps-still-urgently-need-policies-to-support-full-integration>.

146. Про гарантії і компенсації для працівників, які направляються для підвищення кваліфікації, підготовки, перепідготовки, навчання інших професій

з відривом від виробництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 року № 695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/695-97-%D0%BF>.

147. Тимчик Г.С. Проблеми правового забезпечення захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні / Г.С. Тимчик // Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», юридичний ф-т; редкол.: В.Ф. Опришко (головн. ред.) [та ін.]. – 2014. – Вип. 14. – С. 161-172.

148. Челидзе Н. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренние перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии: пояснительная записка 13/131 / Н. Челидзе // КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-131.pdf](http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-131.pdf).

149. Поездка в Грузию в рамках последующих действий: доклад специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани. – A/HRC/26/33/Add.1

150. The Law of Georgia on Internally Displaced Persons - Persecuted № 335-11 S 1996 (updated 2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5529>.

151. Габричидзе Г. Доступ беженцев, лиц, ищущих убежище, и ВПЛ к социально-экономическим правам в Грузии: пояснительная записка 13/129 / Г. Габричидзе // КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.carimeast.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-129.pdf](http://www.carimeast.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-129.pdf).

152. Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mra.gov.ge/res/docs/2014>.

153. Action Plan for the Implementation of the State Strategy on Internally Displaced Persons during 2012-2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mra.gov.ge/res/docs/201311211211332665.pdf>.

154. Тухашвили М. Беженцы и вынужденно перемещенные лица в Грузии: пояснительная записка 13/104 / М. Тухашвили // КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www/carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-104.pdf](http://www/carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-104.pdf).

155. Georgia: partial progress towards durable solutions for IDPs [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc\\_georgia\\_3\\_12.pdf](http://Georgia.idp.arizona.edu/docs/idmc_georgia_3_12.pdf).

156. World Bank Indicators-Moldova-Conflic& Fragility [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tradingeconomics.com/moldova/internally-displaced-persons-number-wb-data.html>.

157. Морару В. Маятник миграции / В. Морару, В. Мошняга, Г. Руснак. – Кишинев: Tipografia-Sirius, 2012. – 200 с.

158. О Плане мероприятий по обеспечению жилой площадью внутренне перемещенных лиц из восточных районов Республики Молдова: Постановление Правительства Республики Молдова от 20 декабря 2004 года № 1410 // Monitorul Oficial. – 2004. – № 237-240. – Ст. 1609 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=299153&lang=2>.

159. Менджул М.В. Поняття «внутрішньо переміщена особа»: порівняльний аналіз законодавства України та зарубіжних країн / М.В. Менджул, Ю.С. Паніна // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 4. – С. 293-297.

160. О неотложных мерах по оказанию помощи беженцам, вынужденно покинувшим постоянное место жительства, из левобережных районов Днестра Республики Молдова: Постановление от 17.03.1992 № 172 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [ex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292459](http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=292459) (=2).

161. Горелова Е. Издержки приднестровского конфликта и выгоды от его урегулирования / Е. Горелова, Г. Шераль [Электронный ресурс]. – Режим

доступу:

<http://www.cisr->

[md.org/pdf/Report%20RUS%20Master%20Final%20vGS.pdf](http://www.cisr-md.org/pdf/Report%20RUS%20Master%20Final%20vGS.pdf).

162. Чумаш Т. Доступ беженцев, лиц, ищущих убежища и ВПЛ к социально-экономическим правам в Молдове: пояснительная записка 13/144 / Т. Чумаш // КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www/carimeast.eu/media/exno/Explanatory%20Notes\\_2013-144.pdf](http://www.carimeast.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-144.pdf).

163. Солодько А. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України / А. Солодько, Т. Доронюк [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR\\_IDP.pdf?1400493355](http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_IDP.pdf?1400493355).

164. Law on the Status of Expellees and Refugees 1993/Croatian Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/5999>.

165. Croatia: Housing rights and employment still preventing durable solutions / Internal Displacement Monitoring Centre [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.internaldisplacement.org/assets/library/Europe/Croatia/pdf/Croatia-September-2009.pdf>.

166. Трудовое право: учебник / [авт.: Н.А. Бриллиантова и др.]; под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. – М.: Проспект, 2008. – 597 с.

167. Пилипенко П.Д. Проблемы теории трудового права: монография / П.Д. Пилипенко. – Львів: Вид. центр Нац. ун-ту ім. І. Франка, 1999. – 214 с.

168. Прокопенко В.І. Трудове право України: підручник / В.І. Прокопенко. – [2-ге вид., стереотип.]. – Х.: Консум, 2000. – 528 с.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті у наукових фахових виданнях України  
та наукових періодичних виданнях інших держав:*

1. Артюх Ю.І. Структура механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Наука і правоохорона. – 2015. – № 2. – Ч. 2. – С. 46-49.

2. Артюх Ю.І. Форми соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія: Право. – 2015. – Випуск 6-2. – С. 63-66.

3. Артюх Ю.І. Національний рівень правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Visegrad journal on human rights. – 2015. – № 6/2. – Р. 23-28.

4. Артюх Ю.І. Міжнародний рівень правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – № 2. – С. 22-24.

5. Артюх Ю.І. Поняття і сутність соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Актуальні проблеми права. – 2017. – № 32. – С. 77-85.

*Матеріали наукових конференцій:*

6. Артюх Ю.І. Поняття механізму системи соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Актуальні проблеми сучасного правознавства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 28-29 січня 2016 р.). – К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. – С. 17-19.

7. Артюх Ю.І. Заходи соціального забезпечення вимушених переселенців / Ю.І. Артюх // Проблеми теорії права і практики правореалізації на шляху України до ЄС: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 25-26 лютого 2016 р.). – К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. – С. 22-24.