

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

## SEVERAL ISSUES OF SOCIAL PROTECTION OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Князькова Л.М., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри загально-правових дисциплін

*Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

Статтю присвячено дослідженню проблем соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Зазначено, що сьогодні Україна зіткнулася з невідомою для неї проблемою – необхідністю розв'язання питань, пов'язаних із вимушеними переселенцями, що зумовлює розроблення дієвих механізмів для реалізації права на соціальний захист цієї категорії населення.

Проаналізовано особливості правового регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Особливу увагу приділено реалізації права на пенсію за цією категорією, а саме порядку виплати пенсій за минулий час. На підставі аналізу постанови Кабінету Міністрів про соціальний захист внутрішньо переміщених осіб підкреслено, що такі умови є дискримінаційними для внутрішньо переміщених осіб, оскільки визначені інші (менш сприятливі) умови виплати пенсій за попередній період. На основі практики застосування законодавства встановлено, що органи соціального захисту порушують конституційні права цієї категорії. Окрім того, судові рішення на користь внутрішньо переміщених осіб здебільшого не виконуються. Запропоновано посилити відповідальність службових осіб за порушення конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Визначено, що положення постанови Кабінету Міністрів суперечать Конституції України та законам України. Запропоновано привести постанову Кабінету Міністрів у відповідність до Конституції, законів України та міжнародних стандартів.

Зроблено висновок, що стан соціального захисту внутрішньо переміщених осіб сьогодні є незадовільним, оскільки потребує встановлення спеціального порядку погашення заборгованості з пенсійних виплат за минулий період за рішенням суду, обмежує внутрішньо переміщених осіб у праві на пенсію та є незаконним.

**Ключові слова:** внутрішньо переміщена особа, соціальний захист, пенсійне забезпечення, виплата пенсій.

The article is devoted to the study of problems of social protection of internally displaced persons. As Ukraine today faces a problem unknown to it – the need to address issues related to internally displaced persons, there is a need to develop effective mechanisms for realization of the right for social protection to this category of citizens. The normative acts and practice of application of the legislation on pension provision of internally displaced persons are analysed. The article describes the features of legal regulation of their social protection and develops theoretical and practical proposals and recommendations. Particular attention is paid to implementation of the right for pension for this category, namely – the procedure for payment of pensions for the past time. It is concluded that the condition of social protection of internally displaced persons is currently unsatisfactory. It is concluded that the establishment of a special procedure for repayment of arrears of pension benefits for the past period by a court decision restricts internally displaced persons in the right for a pension and is illegal. It is emphasized that such conditions are discriminatory for internally displaced persons, as other (less favourable) conditions for payment of pensions for the previous period are defined. Based on the practice of application of the legislation, it was found that social protection bodies violate the constitutional rights of this category. In addition, court decisions in favour of internally displaced persons are in most cases not enforced. Therefore, it is proposed to strengthen the responsibility of officials for violating the constitutional rights of internally displaced persons. The resolutions of the Cabinet of Ministers on social protection of internally displaced persons are analysed. The provisions that contradict the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine have been identified. The author proposes to bring the resolution of the Cabinet of Ministers into line with the Constitution, laws of Ukraine and international standards.

In order to prevent discrimination against internally displaced persons, it is proposed to improve the mechanism for paying pensions to them, including for the past periods.

**Key words:** internally displaced person, social protection, pension provision, payment of pensions.

**Постановка проблеми.** На шляху інтеграції України до європейського співтовариства одним із пріоритетних її завдань є забезпечення реалізації визначених Основним Законом України прав та свобод людини і громадянина. Удосконалення вітчизняного законодавства про соціальний захист та приведення його у відповідність до світових правових стандартів прав людини – одне з найважливіших завдань нашої демократичної правової держави.

Соціально-економічна ситуація в Україні, стан забезпечення прав людини у соціальній сфері й розвиток правового регулювання соціальної політики за роки незалежності трактувалися переважно як політичні категорії, що приймаються здебільшого для швидкого реагування на прями загрози у соціальній сфері, а не для подолання системних диспропорцій, що сформувалися у державі й суспільстві. Окрім того, сьогодні наша держава зіткнулася з невідомою для неї проблемою – необхідністю розв'язання питань, пов'язаних із вимушеними переселенцями, які раніше не були актуальними.

Збронний конфлікт на Сході України та анексія Криму призвели до того, що чимало людей покинули свої помешкання та переїхали у безпечніші регіони держави. Негативний характер масового явища внутрішніх міграційних процесів пов'язується з тим, що, виїжджаючи із зазначених територій, громадяни втрачають житло, роботу,

майно, фінансові ресурси, документи. За таких умов важливою є підтримка держави, яка виражається у різноманітних формах, у тому числі у наданні допомоги та соціального забезпечення.

Число внутрішньо переміщених осіб нині суттєво зросло. Станом на грудень 2020 р., за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, взято на облік 1 459 268 переселенців із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим [1]. Саме тому вкрай необхідним є створення дієвих законів, формування механізмів їх реалізації, оскільки внутрішньо переміщені особи потребують належної допомоги.

Звичайно, що для соціального захисту цієї категорії громадян України потрібні фінансові ресурси. Але економічна ситуація в Україні не сприяє поліпшенню соціального забезпечення осіб, які переселилися на постійне проживання з території, окупованої Російською Федерацією. Ситуація також ускладнюється у зв'язку з необхідністю виділення додаткових грошових ресурсів на подолання пандемії, викликаної коронавірусною інфекцією COVID-19, викликаною вірусом SARS-CoV-2.

Вищезазначене свідчить про необхідність своєчасного вироблення наукових підходів до вирішення проблеми, тобто перенесення означених нами питань у площину науки з метою аналізу сутності та особливостей, а також

указує на гостру потребу дослідження питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб сьогодні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню тих чи інших аспектів соціального захисту внутрішньо переміщених осіб присвятили свої роботи такі науковці, як Ю. Артюх [2], І. Басова [3], Т. Семигіна [4]. О. Іляшко [5] та ін.

Так, зокрема, Ю. Артюх визначено поняття соціального забезпечення вимушених переселенців, охарактеризовано його ознаки та форми, проаналізовано позитивний зарубіжний досвід правового регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців. І. Басовою охарактеризовано правовий статус внутрішньо переміщеної особи як суб'єкта права соціального забезпечення, а також розглянуто міжнародні стандарти соціального захисту внутрішньо переміщених осіб на предмет відповідності ним актів національного законодавства України у цій сфері. Т. Семигіною проаналізовано досвід соціальної роботи з тимчасово переміщеними особами, надано пропозиції щодо форм такої роботи. О. Іляшко висвітлено коло соціальних прав тимчасово переміщених осіб, проаналізовано практику реалізації таких прав.

Проте окремі аспекти соціального захисту внутрішньо переміщених осіб залишилися поза увагою цих учених.

**Формування цілей.** Мета статті полягає у тому, щоб на підставі критичного аналізу норм законодавства України про соціальний захист внутрішньо переміщених осіб та правозастосовної практики охарактеризувати особливості правового регулювання їх соціального захисту та розробити теоретичні та практичні пропозиції та рекомендації щодо вирішення проблем у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Процеси вимушеного переміщення населення територій Донбасу мають свої особливості, що відрізняє цей вид переселення від традиційних видів міграції. Передусім це пов'язано з причинами та мотивами переміщення. Домінуючою причиною масового вимушеного переселення громадян зі Сходу України стали значні соціальні небезпеки, що загрожували їх життю та здоров'ю через активні бойові дії [6, с. 29–33]. Понад п'ять років Українська держава намагається реалізувати політику щодо створення стабільного становища в країні, гарантувати конституційні права та сформувати ефективну систему соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, однак існують проблеми, які досі є невирішеними.

Сутність соціального захисту вимушених переселенців можна охарактеризувати як діяльність держави, що здійснюється у таких 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 їхніх прав та інтересів.

5. Сприяння поверненню вимушених переселенців до місця проживання згідно з державною реєстрацією.

6. Надання соціальних виплат та соціальної допомоги [6, с. 70].

Аналіз законодавства щодо внутрішньо переміщених осіб, а також наукової літератури із цього питання дав змогу сформулювати визначення соціального захисту внутрішньо переміщеної особи в Україні як системи організаційних, правових, економічних, фінансових заходів, спрямованих на захист зазначеної особи від негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Законодавство України дає визначення внутрішньо переміщеної особи як громадянина України, іноземця або особи 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 [6].

Статтею 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII визначено, що внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції України, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні.

Спеціальний статус внутрішньо переміщеної особи не може підміняти собою жоден із закріплених у Конституції України правових статусів особи та не є окремим конституційно-правовим статусом особи. Забороняється їх дискримінація під час здійснення ними будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є внутрішньо переміщеними особами. Але для внутрішньо переміщеної особи як спеціального суб'єкта права соціального забезпечення чинним законодавством України передбачено особливості реалізації нею права на пенсійне забезпечення, соціальний захист, на випадок безробіття. Так, зокрема, І.С. Басова дає визначення внутрішньо переміщеної особи-пенсіонера як внутрішньо переміщеної особи, яка має статус пенсіонера, набутий відповідно до норм пенсійного законодавства України, та реалізує право на пенсію шляхом проходження додаткових процедур для підтвердження пенсійної правоздатності та дієздатності як на момент призначення пенсії, так і впродовж її виплати [3, с. 11]. Ми цілком погоджуємося з І.С. Басовою в тому, що потребує закріплення у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» за внутрішньо переміщеною особою окремого права на відновлення документів як невід'ємного складника для здійснення нею прав у сфері соціального захисту [3, с. 15].

Набуття статусу внутрішньо переміщеної особи має прямий вплив на реалізацію права на пенсійне забезпечення особою, яка перемістилася з тимчасово окупованих територій Донецької або Луганської областей, Автономної Республіки Крим. Для взяття на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація права на 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.

Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам. Але, на нашу думку, для спрощення механізму реалізації внутрішньо переміщеними особами-пенсіонерами права на пенсійне забезпечення необхідно розширити перелік банківських установ, у яких буде дозволено проходити систематичну фізичну ідентифікацію (вид. – Л.М.К.).

Проходження ідентифікації тільки через установи Публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» створює певні складнощі, черги, особливо у містах та районах Донецької та Луганської областей, що перебувають під контролем уряду України. Окрім того, досі не вирішено питання щодо повернення сум соціальних виплат за минулий період, які не були виплачені внутрішньо переміщеній особі.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 25 квітня 2018 р. № 335, орган, що здійснює соціальні виплати, на підставі рішення комісії призначає (відновлює) таку соціальну виплату з місяця, в якому надійшла заява внутрішньо переміщеної особи. Суми соціальних виплат, які не виплачені за минулий період, обліковуються в органі, що здійснює соціальні виплати, та виплачуються на умовах окремого порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України [8].

Слід зазначити, що такий порядок Кабінетом Міністрів України не прийнято і внутрішньо переміщені особи-пенсіонери не отримують належні їм суми пенсій. Таке положення порушує ст. 92 Конституції України, яка передбачає, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення [9].

Із питаннями про повернення внутрішньо переміщеним особам-пенсіонерам недоотриманих пенсій правозахисники радять насамперед звертатися до суду. За його рішенням Пенсійний фонд України зобов'язаний повернути заборгованість. Але у Луганській та Донецькій областях не виконано жодного такого рішення суду, що було ухвалено на користь пенсіонера. Для того щоб Пенсійний фонд повернув пенсіонеру-переселенцю кошти, як нам убачається, Пенсійному фонду України недостатньо рішення суду. Це пов'язано з тим, що рішення суду виносяться на розгляд комісії, яка створена при правлінні Пенсійного фонду України. І тільки якщо ця комісія вирішить, що рішення суду має сенс, вона підтвердить право пенсіонера на отримання заборгованої суми пенсії. Фактично така комісія оцінює обґрунтованість рішення суду.

Ми вважаємо, що ніяка комісія, яка створена при органі виконавчої влади, не може бути вища за судову владу. Це суперечить статті 6 Конституції України [9], яка закріплює в Україні принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Окрім того, виплата заборгованості внутрішньо переміщеним особам передбачена і Порядком погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішенням суду, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 649 [10].

Разом із тим Законом України «Про пенсійне забезпечення» [11] вже визначено порядок виплати пенсії за минулий період. Такі умови встановлено для всіх громадян України – пенсіонерів. Отже, встановлення особливого порядку погашення заборгованості з пенсійних виплат за минулий період за рішенням суду обмежує внутрішньо переміщених осіб у праві на пенсійне забезпечення та є протиправним.

Такі умови є дискримінаційними для внутрішньо переміщених осіб, оскільки визначено інші (менш сприятливі) умови щодо виплати пенсії за минулий період. Водночас за змістом конституційних норм Кабінет Міністрів України не наділений правом вирішувати питання, які належать до виключної компетенції Верховної Ради України, так само як і приймати правові акти, які підміняють або суперечать законам України.

Особливу увагу слід звернути на те, що у преамбулі до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09 липня 2003 р. зазначено, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону [12].

Таке становище порушує також Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 р., яким визначено організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації.

За загальним визначенням ст. 1 названого Закону дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімей-

ного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, окрім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. Непряма дискримінація – ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, окрім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними. Форми дискримінації з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб забороняються [13].

Виходячи із вищевикладеного, можна зазначити, що Постанова Кабінету Міністрів України № 335 від 25 квітня 2018 р. «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365» в частині виплати пенсії за минулий період порушує конституційні права внутрішньо переміщених осіб-пенсіонерів, а також антикорупційне законодавство. Такої позиції дотримуються й окружний адміністративний суд міста Києва (справа № 640/18720/18 від 11.06.2019). Але суд не правотворчий орган і не може вносити зміни у законодавство.

На нашу думку, порушення пенсійних прав внутрішньо переміщених осіб є наслідком як недосконалості законодавства, так і результатом свідомого створення органами державної влади перепон у реалізації вказаної категорії права на пенсійне забезпечення. Уважаємо, що на підставі вищезазначеного Кабінету Міністрів України треба терміново внести зміни у Постанову Кабінету Міністрів України № 335 від 25 квітня 2018 року «Про внесення змін до постанови кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365» в частині виплати пенсії за минулий час тимчасово переміщеним особам пенсіонерам із метою поновлення їхнього права на належне пенсійне забезпечення.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведений нами аналіз окремих питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб дає змогу констатувати, що стан соціального захисту цієї категорії громадян України нині є таким, що потребує вдосконалення. Незважаючи на те що в країні здійснюються заходи щодо поновлення соціальних прав внутрішньо переміщених осіб, органи соціального захисту порушують деякі конституційні права даної категорії, а саме пенсійні. Рішення судів на користь переселенців здебільшого не виконуються. Кабінет Міністрів України видає постанови, які суперечать Конституції України та законам України щодо пенсійного забезпечення даної категорії громадян України.

Із метою недопущення дискримінації вказаної категорії слід посилити відповідальність посадових осіб за порушення конституційних прав внутрішньо переміщених осіб, особливо пенсійних, вважаємо за необхідне привести законодавство України щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб у відповідність до Конституції України та міжнародних стандартів. Потребує вдосконалення механізм виплати пенсій, у тому числі й за минулий період.

Проведене дослідження не вичерпує всіх проблемних питань щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та потребує подальшого дослідження проблеми виплати пенсій особам, які проживають на тимчасово окупованій території і не отримують пенсію від інших держав.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Обліковано 1459268 внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/19411.html> (дата звернення: 23.02.2021).
2. Артюх Ю.І. Правове регулювання соціального забезпечення вимушених переселенців : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.
3. Басова І.С. Внутрішньо переміщена особа як суб'єкт права соціального забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. 20 с.
4. Семігіна Т.В., Гусак Н.Є., Трухан С.О. Соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб. *Український соціум*. 2015. № 2(53). С. 65–70.
5. Іляшко О.О. Соціальні права мешканців окупованих територій: проблеми реалізації. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30(69). № 2. С. 34–38.
6. Інтеграція ВПО у територіальні громади: діагностика стану та механізми забезпечення : монографія / О.Ф. Новікова та ін. Київ : ІЕПРНАН України, 2018. 244 с.
7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365 : Постанова Кабінету Міністрів від 25 квітня 2018 р. № 335. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.02.2021).
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96> (дата звернення: 23.02.2021).
10. Порядок погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду, затверджений Постановою Кабінету міністрів України 22 серпня 2018 р. № 649: Питання погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/788-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 23.02.2021).
11. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text> (дата звернення: 23.02.2021).
12. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 23.02.2021).
13. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 23.02.2021).
14. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва № 640/18720/18 від 11.06.2019 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82347154> (дата звернення: 23.02.2021).