

**ЧІЧКАНЬ М. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного  
та приватного права*(Національний університет  
«Чернігівська політехніка»)*

УДК 364-78

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.18>**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ**

У статті досліджено сучасний стан державної політики у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Особлива актуальність цієї теми зумовлена новою хвилею збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб у 2022 році внаслідок повномасштабного вторгнення російської федерації.

Визначено, що внутрішнє переміщення в системі соціального захисту населення є нестраховим соціальним ризиком, настання якого в житті людини є непередбачуваним та не охоплюється системою загальнообов'язкового державного соціального страхування. У такому випадку держава бере на себе обов'язок підтримати людину, чітко регламентуючи на законодавчому рівні механізм надання додаткових видів соціального захисту.

На основі аналізу Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року зроблено висновок, що вжиття Україною всіх можливих заходів, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних із соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб, є одним із пріоритетних напрямів державної соціальної політики.

Зазначено, що підтримка осіб, які постраждали від збройної агресії російської федерації є однією з головних цілей Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, у структурі якого функціонує Департамент соціально-гуманітарної політики та внутрішньо переміщених осіб, до складу якого входить відділ з питань соціального захисту.

Державна соціальна політика щодо соціального захисту внутрішньо переміщених осіб розглядається як складова державної соціальної політики та полягає у створенні організаційних, правових і соціально-економічних механізмів забезпечення реалізації конституційного права внутрішньо переміщених осіб на соціальний захист.

Проаналізовано діяльність держави у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та виділені її основні напрямки: вдосконалення нормативно-правової бази у зазначеній сфері, зокрема, законодавчого регулювання призначення грошової допомоги на проживання; запровадження інституту Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб та налагодження співпраці з міжнародними інституціями щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб та з метою залучення додаткових фінансових ресурсів.

**Ключові слова:** державна політика, соціальний захист, соціальні ризики, внутрішньо переміщена особа.



**Chichkan M. V. Public policy in the sphere of social protection of internally displaced persons in Ukraine: actual issues**

The article investigates the contemporary state of the public policy in the sphere of social protection of internally displaced persons. The specific relevance of this topic is stipulated with a new wave of increasing quantity of the internally displaced persons in 2022 as a consequence of the full-scale invasion of the Russian Federation.

It was determined that the internal displacement in the system of the social protection of population is an uninsurable social risk, the occurrence whereof is unpredictable in a person's life and is not covered with the system of compulsory public social insurance. In such a case, the state undertakes an obligation to support a person, having clearly regulated the mechanism to ensure additional types of social protection at legislative level.

Based on the review of the Law of Ukraine "On Protection of Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons" dated October 20, 2014, it is concluded that all possible measures Ukraine undertakes, which are aimed at solution of the problems related to the social protection of the internally displaced persons, make one of the public social policy's priorities.

It was noted that support of the persons who suffered from the armed aggression of the Russian Federation is one of the principal goals of the Ministry of Reintegration of Temporary Occupied Territories of Ukraine, in the structure whereof the Department of Social and Humanitarian Policy and Internally Displaced Persons functions, where the Office of the Social Protection belongs to.

The public social policy regarding the social protection of the internally displaced persons has been considered as a component of the public social policy and consists in establishment of organizational, legislative, social and economic mechanisms to ensure implementation of the constitutional right of the internally displaced persons for social protection.

The activity of the state in the sphere of the social protection of the internally displaced persons was reviewed, its basic areas were outlined: improvement of the regulatory and legal framework in the mentioned sphere, specifically, of legislative regulation of monetary living allowance assignment; implementation of the institute of the Commissioner in the affairs of the internally displaced persons, as well as arrangement of cooperation with international institutions regarding additional measures for the social support of the internally displaced persons, and also to raise additional financial resources.

**Key words:** *public policy, social protection, social risks, internally displaced person.*

**Вступ.** За даними дослідження, проведеного Міжнародною організацією з міграції, через шість місяців після повномасштабного вторгнення Росії на територію України кількість внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) має тенденцію до зростання і становить 6,9 млн осіб станом на 23 серпня поточного року. При цьому важливо звернути увагу, що майже половина внутрішньо переміщених осіб (44 %) працездатного віку нині не отримують доходу. Лише одна третина опитаних вказали заробітну плату як основне джерело доходу після переміщення, а 24 % зазначили, що покладаються на державну підтримку [1]. За таких умов цілком очевидно, що діяльність держави у сфері соціального захисту ВПО набуває особливої актуальності, а від її якості залежить життя мільйонів.

Актуальність дослідження питань, пов'язаних із державною політикою та правовим регулюванням сучасної системи соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, неодноразово розглядалась у працях таких учених, як І. Басова, Н. Блюк, О. Капінус, Л. Князькова, Т. Кульчицький та ін.



**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження нормативно-правових актів з питань соціального захисту ВПО, а також аналіз окремих аспектів державної політики щодо життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб у сучасних умовах.

**Результати дослідження.** Під соціальним захистом (у вузькому значенні) прийнято розуміти соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків, тобто таких подій, за яких виникає небезпека втрати матеріальних засобів для задоволення першочергових (базових) потреб, необхідних для збереження і відтворення повноцінного життя як члена людського суспільства [2, с. 58; 46].

Усі соціальні ризики, залежно від джерела фінансування, поділяють на страхові та нестрахові. *Страховими є соціальні ризики*, які мають найбільшу імовірність трапитись у житті кожної людини. Традиційно, враховуючи положення таких міжнародно-правових актів, як Конвенція Міжнародної організації праці № 102 та Європейський кодекс соціального забезпечення, до них належать: тимчасова непрацездатність, вагітність та пологи, інвалідність, хвороба, досягнення пенсійного віку, смерть годувальника, безробіття, нещасний випадок на виробництві, професійне захворювання. На рівні національного законодавства [3] визначено обов'язкові види соціального страхування, а саме: пенсійне, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичне (не запроваджене), від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності та страхування на випадок безробіття. Основними джерелами коштів державного соціального страхування є внески роботодавців і застрахованих осіб. Таким чином, зважаючи на високу імовірність настання в житті людини страхових соціальних ризиків, держава на законодавчому рівні закріплює їх чіткий перелік, а також визначає механізм формування фінансових ресурсів для їх подолання, у якому активну участь беруть самі застраховані.

Інша ситуація з *нестраховими соціальними ризиками*, настання яких у житті людини є здебільшого непередбачуваним та які не охоплюються системою загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Держава бере на себе обов'язок підтримати людину у разі настання певних нестрахових соціальних ризиків, регламентуючи механізм їх забезпечення на законодавчому рівні. Прикладом можуть бути такі Закони України: «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про соціальні послуги», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про соціальний захист дітей війни», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та ін.

Як бачимо, визнання державою тих чи інших складних життєвих обставин підставами для набуття права на додаткові види соціального захисту поза страховою системою зумовлено соціальною спрямованістю державної політики (інвалідність, бездомність, безпритульність, сирітство, самотність, часткова або повна втрата рухової активності та ін.), а також особливою значущістю таких соціальних ризиків, що не дозволяє державі залишитись осторонь (соціальні ризики спричинені екологічними катастрофами, техногенними аваріями, воєнними діями та ін.). Внутрішнє переміщення в досліджуваному аспекті належить саме до нестрахових соціальних ризиків, настання якого в житті людини, за умов, чітко передбачених у законодавстві, надає їй право на додаткові види соціального захисту.

Основи державної політики щодо гарантій дотримання прав і свобод ВПО були закладені у 2014 році в Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» [4], поштовхом для прийняття якого стала військова агресія російської федерації. Вважаємо, що основний вектор державної політики у сфері соціального захисту ВПО закріплений у частині 2 статті 7 зазначеного Закону, зокрема: «Україна вживає усіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом ВПО».

Обґрунтовуючи актуальність державної політики щодо ВПО, О. Я. Капінус у своєму дисертаційному дослідженні зазначає: «Недостатня швидка реакція, обмеженість у ресур-



сах органів державної влади та місцевого самоврядування потребує нагального дослідження правових, організаційних, соціально-економічних, інформаційних методів реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб з метою забезпечення прав і соціального захисту останніх, а також оцінювання потреб, визначення пріоритетних завдань, реалізації соціальних проектів та нівелювання можливих потенційних ризиків» [5, с. 3].

Т. Кульчицький розглядає соціальний захист ВПО як систему державних, територіальних та недержавних організаційно-правових заходів законодавчо обов'язкового чи добровільного характеру, які застосовуються для задоволення соціальних потреб осіб, зумовлених обставинами, передбаченими Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», та спрямовані на ефективну інтеграцію цих осіб за новим місцем проживання, а також створення умов для забезпечення їм гідного рівня життя [6, с. 58].

Аналізуючи стан державної політики у сфері соціального захисту щодо ВПО у 2022 році на фоні повномасштабного вторгнення росії, можемо констатувати, що держава намагається максимально вчасно реагувати на виклики та проблеми, які постають перед внутрішньо переміщеними особами.

На нашу думку, ключовим завданням держави є формування максимально ефективного законодавства щодо створення правових, соціально-економічних та інших механізмів забезпечення реалізації прав і можливостей ВПО на рівні з іншими. До нормативно-правових актів, які мають вагомe значення щодо можливості реалізації ВПО своїх соціально-економічних прав, можна віднести, зокрема, такі Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану» від 19.03.2022 року; «Про затвердження Порядку надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні» від 20.03.2022 року; «Порядок надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20.03.2022; «Зміни, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України щодо виплат пенсії та грошової допомоги внутрішньо переміщеним особам» від 25.03.22 року та ін.

На окрему увагу заслуговує прийняття Кабінетом Міністрів України відповідних постанов про співпрацю з міжнародними інституціями в зазначеній сфері, серед яких: «Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб» [7] та «Про реалізацію спільного з Всесвітньою продовольчою програмою ООН проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб» [8].

Аналізуючи діяльність держави у сфері соціального захисту щодо ВПО, необхідно зауважити, що підтримка громадян, які постраждали від збройної агресії російської федерації також є однією з головних цілей Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. У структурі цього Міністерства створено та функціонує Департамент соціально-гуманітарної політики та ВПО, до складу якого входить відділ з питань соціального захисту. Серед основних завдань відділу з питань соціального захисту визначені такі: 1) здійснення заходів, спрямованих на забезпечення формування та реалізацію державної політики з питань соціального захисту ВПО з тимчасово окупованих територій України та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованих територіях України внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України, 2) сприяння реалізації їх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання [9].

28 червня 2022 року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Положення про Уповноваженого з питань ВПО [10], який одночасно є заступником Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Зазначене Положення регламентує компетенцію Уповноваженого, а також передбачає його обов'язок не рідше ніж один раз на



місяць подавати Кабінету Міністрів України інформацію про становище внутрішньо переміщених осіб. Уже 7 липня на цю посаду було призначено П. Г. Козирева.

**Висновки.** Таким чином, державна політика у сфері соціального захисту ВПО є складовою державної соціальної політики та полягає у створенні організаційних, правових та соціально-економічних механізмів забезпечення реалізації конституційного права ВПО на соціальний захист.

На наше переконання, основними напрямками діяльності держави в зазначеній сфері є:

- 1) вдосконалення нормативно-правової бази в зазначеній сфері, зокрема, законодавчого регулювання призначення грошової допомоги на проживання;
- 2) запровадження інституту Уповноваженого з питань ВПО;
- 3) налагодження співпраці з міжнародними інституціями щодо додаткових заходів із соціальної підтримки ВПО та з метою залучення додаткових фінансових ресурсів.

#### Список використаних джерел:

1. Кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні знову зростає, – дані МОМ. URL: <https://ukraine.iom.int/uk/news/kilkist-vnutrishno-peremishchenykh-osib-v-ukrayini-znovu-zrostaye-dani-mom> (дата звернення: 23.09.2022).
2. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2008. 663 с.
3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 121.
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#n171> (дата звернення: 25.09.2022).
5. Кульчицький Т. Р. Правове регулювання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис. ... д-ра філософії в галузі знань 08 «Право» зі спеціальності 081 «Право» / Інститут післядипломної освіти та доуніверситетської підготовки Львівського національного університету імені Івана Франка. Львів, 2022. 224 с.
6. Капінус О. Я. Особливості державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2021. 21 с.
7. Про реалізацію спільного з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/445-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.09.2022).
8. Про реалізацію спільного з Всесвітньою продовольчою програмою ООН проекту щодо додаткових заходів із соціальної підтримки внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.09.2022).
9. Департамент соціально-гуманітарної політики та внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://minre.gov.ua/page/departament-socialno-gumanitarnoyi-polityky-ta-vnutrishno-peremishchenykh-osib> (дата звернення: 28.09.2022).
10. Положення про Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-%D0%BF#n12> (дата звернення: 28.09.2022).

