

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-22>

**О. Р. Шевчук**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету

**Р. Пришляк**

магістр юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету

## **П'ЯТЬ РОКІВ ПЕРЕМІЩЕННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовано дві найбільш актуальні проблеми внутрішньо переміщених осіб, які виникають під час реалізації ними конституційного права на житло та права на пенсійне забезпечення. Зроблено висновок про неефективність нинішньої моделі вирішення їхніх проблем, яка створює джерело соціального конфлікту. Більшість заходів, що вживались до тепер, були спонтанними. Тепер потрібно шукати довгострокові рішення, спрямовані на забезпечення житлом, робочими місцями, соціальною адаптацією ВПО, реалізацію позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливостей окремих регіонів і міжнародного досвіду.*

*Пріоритетними в політиці щодо ВПО має стати адаптація та соціально-економічна інтеграція, а також вдосконалення обліку та реєстрації цієї категорії населення, створення відповідної нормативно-правової бази, яка б адекватно відповідала на вимоги сучасного стану державної міграційної політики, та підвищення ефективності роботи з вимушеними мігрантами не лише у питаннях соціально-економічних проблем, а у врахуванні психологічного фактора, який у таких ситуаціях відіграє важливу роль.*

*Слід інформувати та залучати всі групи ВПО чи їхніх представників до місцевого самоуправління у громадах їх компактного проживання, до вирішення усіх актуальних для них соціальних питань, включно із забезпеченням житлом, для ухвалення відповідальних і правомірних рішень.*

*Для стимулювання розселення ВПО у сільській місцевості доцільно на державному рівні розглянути питання про виділення необхідних коштів для додаткової підтримки на облаштування переселенців.*

*У результаті проведеного аналізу виявлено можливі шляхи вдосконалення сучасного законодавства, яке регулює ці проблеми.*

**Ключові слова:** внутрішньо переміщена особа (ВПО), тимчасова окупація, соціальні та психологічні проблеми, адаптація; тимчасове та соціальне житло, пенсія.

**Постановка проблеми.** Внаслідок анексії Росією Автономної Республіки Крим та збройної агресії щодо України на території Донецької та Луганської областей в Україні з'явилися великі потоки людей, а саме – внутрішньо переміщених осіб, які були змушені залишити місця свого постійного проживання і переселитись до інших регіонів України.

Станом на 6 травня 2019 року, за даними Єдиної інформаційної бази даних про ВПО,

взято на облік 1 377 468 переселенців із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

Сьогодні є помітною слабкість механізму реалізації прав і свобод даної категорії громадян на території країни, а також відсутність достатніх ресурсів необхідних для забезпечення належного рівня життя. Багато питань щодо інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення вимагають

злагодженого та системного вирішення, координації дій органів державної влади і громадянського суспільства, з метою реалізації державної політики в цьому напрямі як одного з основних пріоритетів держави.

Крім того, значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють питання забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів ВПО, потребують вдосконалення і узгодженості, оскільки вони у деяких випадках створюють надмірні перешкоди в доступі до пенсійних виплат через місце походження цих осіб, а також обмежують їх свободу пересування та вільний вибір місця проживання та піддають їх постійним перевіркам.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Як предмет наукового дослідження, проблема ВПО є новою для вітчизняних науковців. Окремі питання соціального захисту ВПО почали досліджуватись українськими науковцями зовсім недавно, зокрема, О. Балакіревою, Т. Бондар, Т. Гнатюк, Т. Доронюком, Е. Лібановою, О. Малиновською, А. Солодьком та іншими. У контексті дослідження житлових проблем ВПО інтерес становлять праці таких зарубіжних авторів, як С. Ганнушкіна, В. Геворкян, А. Гегешидзе, Є. Кириллова, Г. Тархан-Моураві, К. Чомахідзе, Ю. Харашвілі та інших.

**Метою статті** є дослідити і визначити проблемні питання забезпечення прав на житло та пенсійних виплат незахищеної категорії громадян – внутрішньо переміщених осіб – на основі теоретичних досліджень фахівців; проаналізувати норми національного законодавства, яке регулює порядок отримання вимушеними переселенцями соціальної допомоги та вироблення за його результатами конкретних пропозицій.

**Виклад основного матеріалу.** З моменту формування та реалізації адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб постали проблеми, які проявляються у складності дотримання, здійснення та захисту прав, гарантованих Конституцією України.

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 [1].

Згідно з принципом 1 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення, затверджених комісією Організації Об'єднаних Націй у 1998 році, внутрішньо переміщені особи на підставі повної рівності користуються тими ж правами та свободами, передбаченими міжнародним правом і національним законодавством, якими користуються інші особи в їхній країні. Вони не повинні піддаватись дискримінації під час здійснення будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

Необхідно зазначити, що з року в рік перелік питань, які найбільше турбують переселенців, не змінюється. На першому місці, за всіма опитуваннями, залишається проблема із забезпеченням житлом, на другому – питання соціального забезпечення пенсіонерів.

Забезпечення постійним житлом ВПО є одним із найбільш нагальних питань, які безпосередньо стосуються реалізації права цієї категорії осіб на житло, оскільки своє вони втратили внаслідок збройного конфлікту, та є ключовим моментом в інтеграції переселенців до місцевих громад.

Ключові особливості способу надання державою житлової допомоги ВПО визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», де у статті 9 йдеться про право ВПО на:

- 1) створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання;
- 2) оплату вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу в місцях компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (містечках із збірних модулів, гуртожитках, оздоровчих таборах, будинках відпочинку, санаторіях, пансіонатах, готелях тощо) за відповідними тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення;
- 3) сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання.

Сьогодні держава намагається вирішити питання з тимчасовим житлом. Щороку з державного бюджету виділяються кошти на підтримку місцевих бюджетів: у 2017 році було виділено 17 млн грн, у 2018 році – 34 млн грн, у 2019 році – 34 млн грн. Більшість коштів спрямовується на придбання житла для ВПО. У 2018 році через субвенції з Державного

бюджету були закуплені квартири в Маріуполі – 63 квартири та Покровську – 19 [4].

Це справді допомогло певним сім'ям ВПО. Утім, ці квартири не є приватною власністю, це тимчасове житло доти, поки не зникне потреба в такому користуванні. До того ж такі можливості загальні й розраховані на кілька пільгових категорій (учасники АТО, молоді сім'ї, ВПО). З одного боку, це дає змогу окремим переселенцям певним чином вирішити свої житлові проблеми, з іншого – не впливає на вирішення цього питання загалом.

За даними спільного дослідження, проведеного Міжнародною організацією з міграції, Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України та Міністерством соціальної політики України у грудні 2018 року, більшість ВПО продовжують мешкати в орендованому житлі: 49 % живуть в орендованих квартирах, 10 % – в орендованих будинках і 4 % – в орендованих кімнатах. Частка ВПО, які проживають із родичами або приймаючими сім'ями, становила 14 % та залишилася майже незмінною порівняно з двома попередніми роками. 12 % ВПО мешкають у власному житлі, 4 % продовжують проживати в гуртожитках і 3 % – у Центрах колективного проживання ВПО. 33 % ВПО повідомили, що змінювали помешкання принаймні один раз до нинішнього місця проживання. Висока ціна житла була основною причиною переїзду в інше помешкання, про що повідомили 57 % ВПО [3].

Багато внутрішньо переміщених осіб повідомляють про труднощі під час пошуку житла, які в багатьох випадках полягають у небажанні орендодавців здавати їм житло або збільшенні орендної плати. Крім того, багато орендодавців відмовляються офіційно підписувати угоди про оренду з внутрішньо переміщеними особами, що позбавляє їх доступу до державної соціальної підтримки, зокрема субсидії на оплату комунальних послуг.

Зважаючи на вищевикладене, недостатній рівень доступу до якісного житла має безпосередній вплив на тенденції до переміщення та випадки повернення на тимчасово окуповані території або в зону ведення бойових дій.

Забезпечення постійним житлом внутрішньо переміщених осіб і надання їм комфортних умов для життя є одним із найбільш нагальних питань, які безпосередньо стосуються реалізації права цієї категорії осіб, та є ключовим моментом в інтеграції переселенців до місце-

вих громад. Тому необхідно зосередити зусилля на вирішенні питання фізичної та фінансової доступності житла.

Одним з ефективних шляхів розв'язання житлової проблеми може стати будівництво нових будинків, відновлення закинутих військових містечок, довгобудів. Паралельно мають бути розроблені моделі надання житла в оренду чи власність на пільгових умовах за умови прозорого бюджетного фінансування та прямого кредитування і допомоги міжнародних фінансових установ під міжнародним контролем.

Серед актуальних на сьогоднішній день проблем, з якими стикаються ВПО, також є припинення пенсійних виплат та встановлення дискримінаційних умов в їх отриманні. Право на пенсію – це конституційне право громадянина і факт внутрішнього переміщення громадянина не може обмежувати ці права.

Проблемам із виплатою пенсій передувало прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» №365 від 8 червня 2016 р. (Постанова № 365), у якій було затверджено: «Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» та «Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування», якими був встановлений прямий зв'язок між здійсненням соціальних виплат і належністю особи до категорії внутрішньо переміщеної – що підтверджується довідкою, виданою згідно з «Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи», від 01.10.2014 №509, з внесенням відомостей до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Контроль за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам здійснюють структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, шляхом відвідування не рідше ніж одного разу на шість місяців фактичного місця проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи, про що складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї.

Якщо в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб є інформація щодо проходження особою фізичної ідентифікації в публічному акціонерному товаристві

«Державний ощадний банк України», чергова перевірка у відповідному періоді не проводиться [2].

Зокрема, проблеми з виплатами у пенсіонерів-переселенців виникають, коли вони з певних причин повертаються на непідконтрольну територію і залишаються там більше, ніж на два місяці. В цьому випадку вони втрачають статус внутрішньо переміщених осіб, і як наслідок, перебуваючи в окремих районах Донецької і Луганської областей, не можуть претендувати на пенсії в Україні. Єдина можливість для них зберегти право на пенсію - не пізніше ніж на 59-й день перетнути лінію розмежування, «відмітившись» на підконтрольній українській владі території. Втім, нерідкі випадки, коли комісія приймає рішення про припинення пенсійних виплат переселенцям, які взагалі не виїжджали в окуповані території і, відповідно, не порушували норму закону про двомісячний термін. В результаті налякані пенсіонери бояться виїжджати за межі свого місця проживання на підконтрольній території. В такий спосіб порушується конституційне право людей на свободу пересування.

За період 2018 року до Уповноваженого надійшло 905 повідомлень про порушення прав ВПО та мешканців тимчасово окупованих територій, з яких понад 60% від загальної кількості стосувалися припинення пенсійних виплат та інших видів грошової допомоги, що свідчить про системну проблему у забезпеченні прав цієї категорії осіб на соціальний захист.

Зокрема, через процедуру верифікації та ідентифікації у травні 2018 року понад 160 тис. пенсіонерам-переселенцям було припинено виплату пенсії. При цьому, як було з'ясовано, у 70% цих випадків інформація про відсутність тривалий час ВПО за фактичним місцем проживання не підтвердилась [5]. Така ситуація свідчить про безпідставність припинення пенсійних виплат і порушення гарантованого Конституцією України права цих осіб на соціальний захист.

Наразі негативна практика позбавлення пенсій набула дуже значних масштабів і особливо боляче стосується категорії осіб похилого віку, людей з інвалідністю. Через свій вік і стан здоров'я більшість з них не здатні долати несприятливі для себе ситуації і гостро потребують допомоги, оскільки отримання пенсій є єдиним джерелом їх існування.

З 22 листопада 2014 р. набрав чинності Закон «Про забезпечення прав і свобод вну-

трішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. №1706-VII (Закон), яким відповідно до Конституції та законів, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, закріплені гарантії для внутрішньо переміщених осіб. Інші нормативно-правові акти у сфері цих правовідносин застосовуватися виключно за умови, якщо вони не суперечать цьому Закону.

Відповідно до ст. 49 Закону виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється: якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України; у разі смерті пенсіонера; у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд; в інших випадках, передбачених законом.

Отже, припинення виплати пенсії можливе лише за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення і лише з підстав, визначених ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Сьогодні механізму відновлення виплати пенсії не розроблено, що порушує право вказаної категорії осіб на пенсійне забезпечення та призводить до соціальної напруги.

З метою забезпечення права ВПО на соціальний захист на рівні інших громадян на сьогодні постає необхідність розірвати залежність виплати пенсій та/або інших державних допомог пенсіонерам-переселенцям від реєстрації їх як внутрішньо переміщених осіб. З огляду на те, що відбувалось безпідставне припинення пенсійних виплат, а також відмова у виплаті пенсій за минулий період, ВПО змушені були поновлювати свої права через суд.

Вищу юридичну силу Конституції України, профільних законів та практики Європейського суду з прав людини над дискримінаційними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України вже неодноразово доведено у судах різних інстанцій у питаннях нарахування та виплати пенсій переселенцям та мешканцям окупованих територій.

Станом на 11 грудня 2018 року національними судами винесено понад 15 тисяч рішень у справах, які стосуються положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня

2014 р. № 1706-VII, з них: 4,5 тис. рішень винесено у справах щодо припинення пенсійних виплат ВПО на підставі положень порядків, затверджених Постановою № 365. Після ухвалення 3 травня 2018 р. Верховним Судом України рішення за результатами розгляду зразкової справи № 805/402/18-а, залишеного без змін рішенням Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 р., суди під час розгляду аналогічних справ в абсолютній більшості задовольняють позовні вимоги, визнаючи дії або рішення органів Пенсійного фонду України неправомірними. Проте рішення судів не виконуються, що призводить до зневаги чинним урядом конституційних прав громадян України та резолюцій Організації Об'єднаних Націй, прийнятих на користь вказаної категорії осіб.

Велика Палата Верховного Суду у справі про визнання неправомірним припинення виплат призначеної пенсії констатує «Право на пенсію та її одержання не може пов'язуватися з місцем проживання людини. Правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства».

Розірвавши залежність пенсій від реєстрації як ВПО, держава забезпечить можливість реалізації права на пенсію для всіх осіб, які постійно проживають на неконтрольованій території та мають право отримувати пенсію на контрольованій території через українські банки без непотрібних перепон. Розірвання зв'язку між доступом до пенсій та реєстрацією як ВПО знімає надмірне навантаження з департаментів соціального захисту та зменшить витрати державного бюджету, пов'язані із верифікацією. Крім того, це покращить якість даних щодо внутрішнього переміщення, що сприятиме державному плануванню в сфері надання допомоги ВПО.

**Висновки і пропозиції.** Окреслення та розроблення підходів до вирішення проблем ВПО має спиратись на те, що неоднорідна динаміка подій на сході країни унеможлиблює швидке і безпечно повернення десятків тисяч людей до своїх домівок.

Більшість заходів, що вживались досі, були заходами нагального реагування. Тепер потрібно шукати довгострокові рішення, спрямовані на забезпечення житлом, працевлаштування, соціальну інтеграцію ВПО, реалізацію позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливос-

тей окремих регіонів та уроків міжнародного досвіду.

Пріоритетним у політиці щодо ВПО має стати адаптація та соціально-економічна інтеграція. А також вдосконалення обліку та реєстрації даної категорії населення, створення відповідної нормативно-правової бази, яка б адекватно відповідала на вимоги сучасного стану державної політики, та підвищенні ефективності роботи з вимушеними мігрантами не лише у питаннях соціально-економічних проблем, а у врахуванні психологічного фактору, який у таких ситуаціях відіграє важливу роль.

Слід інформувати та залучати всі групи ВПО чи їхніх представників до місцевого самоуправління у громадах компактного проживання, до вирішення усіх актуальних для них питань, включно із житловою проблемою, для ухвалення відповідальних та усвідомлених рішень.

Нині маємо практику місцевих та апеляційних судів, які в цілому стверджують порушення прав людини в разі припинення пенсійних виплат через підстави, які передбачені підзаконними нормативними актами. Майбутній розвиток правового поля з цього питання, безперечно, повинен відбуватися в чіткій відповідності із загальними принципами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. А судова практика має зайвий раз звернути увагу влади на недосконалість чинного законодавства у відношенні до громадян, які опинилися в скрутному становищі.

Встановлення на законодавчому рівні уніфікованих підходів щодо забезпечення належної та повної реалізації прав внутрішньо переміщених осіб дасть можливість внутрішньо переміщеним особам користуватися правом на пенсійне та соціальне забезпечення без обмежень порівняно з іншими особами.

До сьогодні в Україні була відсутня чітка стратегія комплексної державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб із чітко обґрунтованими цілями, завданнями, пріоритетами, критеріями її оцінювання, науково обґрунтованими програмами тощо. Наукове осмислення і вирішення цих та інших проблем державної політики вимагає, передусім, безперервної загальнотеоретичної розробки, практичної реалізації з врахуванням особливостей територій розселення внутрішньо переміщених осіб із зони збройного конфлікту. В цьому контексті доречним є вивчення зарубіжного досвіду шляхів вирішення проблем ВПО.

**Список використаної літератури:**

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 706-VII (із зм. і доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
2. Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання / перебування. *Кабінет Міністрів України* від 8 червня 2016 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.
3. Звіт Національної системи моніторингу Міжнародної організації з міграції «Ситуації з внутрішньо переміщеними особами», Раунд 12, від 22 грудня 2018 року. URL: [http://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_12\\_ukr\\_screen.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_12_ukr_screen.pdf).
4. П'ять років переміщення: Проблеми та успіхи інтеграції у громади. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, від 12 квітня 2019 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pyat-rokiv-peremishchennya-problemi-ta-uspihi-integraciyi-u-gromadi>.
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік. URL: <http://www.univ.kiev.ua/content/upload/2019/-697223196.pdf>.

---

**Shevchuk O. R., Pryshliak R. Five years of movement: the problems of legal regulation and social protection of internally displaced persons in Ukraine**

*The article analyzes two of the most pressing problems of internally displaced persons that arise during the exercise of their constitutional right to housing and the right to pension provision. It is concluded that the current model of solving their problems, which creates a source of social conflict, is ineffective. Most of the measures taken so far have been spontaneous. It is now necessary to look for long-term solutions aimed at providing housing, jobs, social adaptation to IDPs, realizing the positive potential of forced internal migration of the population, taking into account the specificities of individual regions and international experience.*

*Adaptation and socio-economic integration should be a priority in IDP policy. As well as improving the registration and registration of this category of population, creating an appropriate legal framework that would adequately meet the requirements of the current state of migration policy, and improving the efficiency of work with forced migrants not only in matters of socio-economic problems, but also in the consideration of psychological factors which plays an important role in such situations.*

*All IDP groups or their representatives should be informed and involved in local self-government in their compact communities, in addressing all relevant social issues, including housing, in order to make responsible and legitimate decisions.*

*In order to stimulate IDP displacement in rural areas, it is advisable to consider at the state level the allocation of the necessary funds to provide additional support for displaced persons.*

*The analysis revealed possible ways to improve current legislation governing these problems.*

**Key words:** *Internally Displaced Person (IDP), temporary occupation, social and psychological problems, adaptation, temporary and social housing, pension.*