

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ЇХ ІНТЕГРАЦІЇ В ПРИЙМАЮЧІ ГРОМАДИ

ТОРЯНИК Віолетта - аспірантка ННІ права Сумського державного університету

DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.35>

Істотне збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО) внаслідок військової агресії російської федерації, необхідність їх інтеграції, створення умов для їх проживання та зайнятості у приймаючих громадах, вказують на актуальність аналізу правових засад соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, конкретизації місця та значення такого захисту як складової інтеграції внутрішньо переміщених осіб. На підставі проведеного дослідження запропоновано напрями удосконалення системи оцінки потреб внутрішньо переміщених осіб та надання їм соціальних послуг. Для середньострокового плану запропоновано визначати потреби мешканців громад у соціальних послугах не рідше ніж одного раз на три роки, шляхом збору, узагальнення та аналізу зібраної інформації про оцінки потреб. Для короткострокового плану рекомендовано визначати потреби мешканців громад у соціальних послугах раз на рік, адже це дасть можливість швидко враховувати актуальні потреби та розв'язувати соціальні проблеми. Зроблено висновок, що родини ВПО мають пройти оцінювання їх потреб у короткостроковій перспективі, адже вони відносяться до категорії осіб, що потрапили у складні життєві обставини через вимушене переселення. Вказано на відсутність системних оцінок потреб ВПО протягом всього періоду існування процесу переміщення та запропоновано розробити механізм окремого обліку та системної оцінки потреб ВПО (проведення опитувань фахівцями служб та установ соціального захисту; замовлення досліджень у неурядових організацій) як складової їх інтеграції у приймаючі громади.

Вказано на важливість активізації інформування даної цільової аудиторії про існуючі соціальні програми (заходи) щодо надання державної допомоги та включення ВПО в місцеві програми соціального спрямування. А при прийнятті нових програм національного та локального рівнів / оновленні вже існуючих, провести дослідження їх доступності та ефективності з урахуванням досвіду кращих практик соціального захисту з різних областей України.

Ключові слова: інтеграція, внутрішньо переміщені особи, соціальний захист, оцінка потреб, соціальні програми, приймаючі громади.

Масштабна військова агресія російської федерації проти України призвела до істотного збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб (надалі – ВПО) всередині держави. Міжнародна організація міграції оцінює, що станом на жовтень 2023 року кількість внутрішньо переміщених осіб у межах України становила 3,7 млн осіб [1]. Внаслідок цього зросла кількість громадян, які потребують соціального захисту від держави та перебувають за межею бідності. Держава в умовах воєнного стану отримала додаткові виклики, обумовлені необхідністю інтеграції ВПО, створення умов для проживання і зайнятості в приймаючі громади.

Окремі питання інтеграції ВПО досліджувалися у наукових роботах О. Балакіревої [2], М. Дем'яненка [3], О. Новікової, В. Антонюк, Ю. Залознової [4]. Проте як і питання правових засад інтеграції ВПО в цілому, так і соціальний захист ВПО як складова такого

процесу досліджено фрагментарно. Таким чином, правові засади соціального захисту ВПО як складова їх інтеграції у приймаючі громади не були самостійним предметом наукових досліджень у вітчизняній правовій науці. Тим не менш, внутрішнє переміщення триває вже десятий рік поспіль, а проблеми правового регулювання соціального захисту переселенців залишаються, що підтверджують дослідження неурядових організацій, наукові роботи та окремі напрацювання вітчизняних вчених-фахівців, доповіді та моніторингові звіти за підсумками діяльності міжнародних місій.

Тому метою наукової статті є аналіз основних положень нормативно-правових актів у сфері соціального забезпечення ВПО, конкретизація місця та значення такого захисту як елементу інтеграції ВПО.

Слід зазначити, що через процес децентралізації, якій відбувається в Україні, повноваження з надання соціальних послуг населенню поступово передаються з центрального рівня на місцевий. Наразі, територіальні громади мають виконувати нові для себе повноваження та реформувати свою роботу. В січні 2020 року набув чинності Закон України «Про соціальні послуги». Система соціального захисту перерозподілила повноваження центральних та місцевих органів влади, встановила систему соціальних послуг, її учасників, етапів визначення потреб, повноцінного планування, а також організації, і, що важливо, фінансування соціальних послуг. Громади отримали повноваження у сфері соціальних послуг з метою максимального наближення до отримувачів таких послуг. Саме такі повноваження визначено у новій редакції Закону України «Про соціальні послуги» як безпосередньо власні повноваження громад. В кожній громаді створено відповідний структурний підрозділ, який повинен надавати базові соціальні послуги відповідно до стандартів, затверджених Міністерством соціальної політики.

Реформа системи соціальних послуг на відміну від інших механізмів соціального захисту (пільги, різні виплати, соціальні допомоги, навіть, житлові субсидії) спрямована на допомогу людині певним чином подолати або мінімізувати проблеми чи наслідки складних життєвих обставин. Тож, саме задоволення

потреб у соціальних послугах людей, які опинилися в складних життєвих обставинах, є одним із ключових завдань діяльності в цілому системи надання соціальних послуг.

Таким чином, метою системи надання соціальних послуг є розв'язання певних життєвих проблем, від яких потерпають особи чи соціальні групи. А основними цілями, має бути профілактика різних негативних соціально-економічних явищ, запобігання виникненню складних життєвих обставин. При цьому, формами реалізації є, зокрема, соціальна реабілітація, інтеграція, реінтеграція тощо.

Після того, як набули чинності зміни до Закону України «Про соціальні послуги», уряд затвердив ряд постанов, необхідних для його виконання. Серед них: постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію надання соціальних послуг» від 01.06.2020 року №587, яка затверджує «Порядок організації надання соціальних послуг». Він визначає механізм виявлення тих осіб або сімей, які наразі перебувають у складних життєвих обставинах чи мають найвищі ризики потрапити в такі обставини, крім того, в Порядку зазначено про те, як має бути організовано надання таким особам соціальних послуг відповідно до з'ясованих індивідуальних потреб.

Важливо підкреслити, що основною метою проведення оцінювання потреб громади є перш за все, якісна організація і подальше надання соціальних послуг.

При цьому, основними цілями та завданнями соціальних послуг є:

- 1) профілактика складних життєвих обставин;
- 2) подолання складних життєвих обставин;
- 3) мінімізація негативних наслідків складних життєвих обставин.

Так п. 4 Порядку окреслює чинники, що зумовлюють потрапляння осіб або сімей у складні життєві обставини та неможливість подолати самостійно негативний вплив зовнішніх обставин.

Зокрема, у цьому переліку зазначена шкода, що заподіяна «бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією», тобто ті чинники, які змусили особу прийняти рішення про внутрішнє переселення з зони бойових дій та не-

підконтрольних територій на територію, яка є відносно безпечною та контролюється українською владою. Таким чином, усі особи, які зазнали вимушеного переселення з нововведень в соціальному законодавстві відносяться до тих, що потрапили у складні життєві обставини та мають бути під увагою фахівців соціальної роботи, пройти оцінку їх потреб та забезпечуватися необхідними соціальними послугами відповідно виявленим потребам.

Обставини, що спричинили переміщення особи чи родини зазначаються в заяві про взяття на облік ВПО (форма затверджена наказом №1610 Міністерства соціальної політики України від 27.12.2016 року із змінами згідно з наказом №1216 від 23.08.2018 р. [6])

Крім того, в формі заяви про взяття на облік зазначаються деякі потреби ВПО, зокрема, відомості про категорію, до якої відноситься особа: пенсіонер, дитина, людина з інвалідністю, а також відомості про інвалідність особи, якщо така є, освіта, спеціалізація за професійним рівнем, професія, посада за останнім місцем роботи та від соціальної допомоги, яку людина отримувала за покинутим місцем проживання.

Цю форму особа заповнює при взятті її на облік один раз, тобто в більшості випадків ніякої іншої оцінки потреб осіб чи родин ВПО з боку держави не відбувається. У разі переїзду на інше місце проживання, особа лише зазначає нову адресу, але з обліку не знімається та нову заяву не подає. Таким чином, у разі, коли на облік стає родина-ВПО без інших соціальних статусів або ВПО пенсійного віку, інших оцінок потреб не проводиться.

Виключенням щодо оцінки потреб є ті родини, які мають також інші ознаки вразливих категорій, тобто матері-одиначки, багатодітні родини, ті родини, де є усиновлені діти чи діти під опікою, люди з інвалідністю. Такі родини-ВПО проходять періодичну оцінку потреб при зверненні за продовженням соціальних виплат, при відвідуванні їх родин фахівцем соціальної роботи відповідно встановленого графіку, під час запрошення на заходи або за особистими зверненнями таких осіб.

На початку збройного конфлікту в Україні оцінками потреб ВПО займалися здебільшого неурядові організації за підтримки міжнародних організацій. Згідно їх досліджень,

першочерговими потребами даної категорії осіб були: фінансова (забезпечення роботою), гуманітарна (допомога харчуванням та одягом), житлова (пошук можливостей отримання постійного або тимчасового проживання), а також медична допомога. Так, згідно з дослідженням «Оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні та послуг для них», яке було проведене міжнародною громадською організацією «Соціальні ініціативи з охорони праці та здоров'я», ці три потреби - фінансова, гуманітарна, житлова - відповідають основним економічним потребам цієї цільової групи.

Після задоволення базових потреб (їжа, засоби гігієни, лікарські засоби) ВПО мають інші запити. Вони не гостро потребують у допомозі побутовими речами (одягом чи предметами побуту), але залишаються першочерговими потребами для багатьох: стабільна робота та можливість отримати житло на пільгових умовах кредитування для тих, хто має заробіток або на умовах соціального тимчасового поселення, для ВПО похилого віку, людей з інвалідністю, багатодітних родин, одиноких батьків. Адже переважна більшість ВПО не мають можливості та бажання повертатись до покинутого місця проживання, бо воно досі знаходиться на окупованих територіях або у зоні бойових дій. Щодо забезпечення харчовими наборами, з урахуванням росту цін на продукти харчування та тим, що більшість ВПО все ж таки вимушені витратити вагомий частку свого доходу на оренду житла, ця потреба також залишається актуальною.

За інформацією представників ГО «Самаритяни Сумщини», за час реалізації гуманітарного проекту за підтримки Міністерства зовнішніх справ ФРН у контакті з Посольством ФРН в Україні, Спілкою Робітничих Самаритян Німеччини, Спілкою Самаритян України в Сумській області профінансовано гуманітарної допомоги на суму більше 6 млн грн. Щомісяця з 2015 р. по 2017 р. допомогою охоплювались більше 1500 родин, які отримували продукти, підгузки, дитяче харчування, ковдри та рушники, ліки, що необхідні при хронічних захворюваннях. На жаль, цей проект було припинено у 2017 р. Продуктові набори від БО «БФ «Добро Ти», який було відкрито на Сумщині у 2019 р., щомісячно

отримують близько 75 родин ВПО (пенсіонери, одинокі батьки, ті, хто має в родині особу з інвалідністю, ті, хто постраждав від конфлікту, але не оформили статус особи з інвалідністю, мають дітей, що постраждали в наслідок військового конфлікту) [7].

Згідно з останніми змінами в соціальному законодавстві, виявляти осіб або сімей, які належать до вразливих категорій населення, перебувають у складних життєвих обставинах, мають структурні підрозділи з питань соціального захисту населення, центри соціальних служб, центри надання соціальних послуг, територіальні центри соціального обслуговування та інші установи чи організації, в тому числі, спеціалізовані служби, уповноважені підрозділи поліції, центри надання вторинної безоплатної правової допомоги, підприємства, установи, неурядові організації, які за своєю статутною діяльністю працюють в цьому напрямі, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги за замовленням.

Виявлення таких осіб або сімей, які належать до вразливих категорій населення або перебувають у складних життєвих обставинах чи можуть потрапити в такі обставини, проводиться суб'єктами у процесі виконання відповідних службових/посадових обов'язків (реагування на заяви чи звернення, повідомлення про осіб та сім'ї, моніторинг матеріалів в ЗМІ).

Фахівець із соціальної роботи у разі виявлення такої особи або сім'ї, протягом п'яти робочих днів має провести оцінювання потреб, тобто з'ясовуються обставини, які можуть призвести або (як у випадках з ВПО) вже призвели до порушень у життєдіяльності особи або сім'ї, також визначаються чинники, що спричинили потрапляння у складні життєві обставини, рівень складності наявних проблем, відповідно вплив цих проблем на життєдіяльність, а також індивідуальні потреби в отриманні соціальних послуг, спроможність самостійно подолати або мінімізувати негативний вплив обставин. Що стосується ВПО, самостійно подолати чинники, через які вони зазнали переселення неможливо, тож в цьому випадку можна лише мінімізувати негативний вплив обставин, тобто надати максимально можливу підтримку відповідно їх потреб.

За результатами оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах має бути скла-

дений відповідний акт за формою, затвердженою Міністерством соціальної політики, що буде містити пропозиції щодо переліку соціальних послуг, яких потребує особа або сім'я, та податися органу соціального захисту населення для подальшого прийняття рішення щодо надання соціальних послуг таким особам чи родинам.

Наказ Міністерства соціальної політики від 25.02.2019 р. №282 затвердив «Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту». Згідно з ним, для забезпечення повноцінної інтеграції стратегій відділу соціального захисту в громадах рекомендується проводити роботу з планування (короткострокового та середньострокового планів), застосовуючи програмно-цільовий метод, адже це надасть змогу визначити потреби мешканців громади у соціальних послугах [8].

При цьому, для середньострокового плану рекомендується визначати потреби мешканців громад у соціальних послугах не рідше ніж одного раз на три роки, шляхом збору, узагальнення та аналізу зібраної інформації про оцінки потреб.

Для короткострокового плану рекомендовано визначати потреби мешканців громад у соціальних послугах раз на рік, адже це дасть можливість швидко враховувати актуальні потреби та розв'язувати соціальні проблеми.

Таким чином, можемо зробити висновок, що після прийняття низки нормативно-правових актів, які мають реформувати систему соціальних послуг, родини ВПО мають пройти оцінювання їх потреб у найближчий час, адже вони безумовно відносяться до категорії осіб, що потрапили у складні життєві обставини через вимушене переселення.

Проведений аналіз вказує на відсутність системних оцінок потреб ВПО протягом всього періоду існування процесу переміщення, тому варто звернути увагу на цю вразливу категорію та розробити механізм окремого обліку та системної оцінки потреб ВПО (проведення опитувань фахівцями служб та установ соціального захисту; замовлення досліджень у неурядових організацій) як складової їх інтеграції у приймаючі громади. Крім того, важливо активізувати інформування даної цільової аудиторії про існуючі соціальні програми

(заходи) щодо надання державної допомоги та включення ВПО в місцеві програми соціального спрямування. А при прийнятті нових програм національного та локального рівнів / оновленні вже існуючих, провести дослідження їх доступності та ефективності з урахуванням досвіду кращих практик соціального захисту з різних областей України.

Література

1. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Опитування загального населення. Раунд 14. жовтень 2023 року. МОМ ООН міграція. URL : https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R5_UKR.pdf

2. Балакірєва О. (ред.) Вимушені переселенці та приймаючі громади: уроки для ефективної суспільної адаптації й інтеграції : наукова доповідь. Київ, Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. К., 2016. 140 с.

3. Дем'яненко М. Внутрішньо переміщені особи України: актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання. Україна: події, факти, коментарі. 2018. № 3. С. 34–43.

4. Новікова О.Ф., Антонюк, В.П., Залознова Ю.С. «Інтеграція ВПО у територіальні громади: діагностика стану та механізми забезпечення: монографія». Київ : ІЕПрНАН України, 2018. 244 с.

5. Посібник із визначення потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах. Практичні рекомендації. Київ, 2019. 72 с.

6. Про затвердження форми Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.12.2016 № 1610. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0089-17#Text> (дата звернення: 08.01.2021 р).

7. Реабілітація жертв конфлікту. Що може запропонувати громада Сум та Сумської області / Суми-Київ, 2020. 36 с. URL: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/analychnym-ohliadom-Reabilitatsiia-zhertv-konfliktu.-SHCHO-mozhe-zaproponuvaty-hromada-Sum-ta-Sumskoi-oblasti-.pdf> (дата звернення: 05.01.2021 р).

8. Методичні рекомендації щодо впровадження інтегрованої системи соціального захисту: Наказ Міністерства соціальної по-

SUMMARY

The significant increase in the number of internally displaced persons (after this, referred to as IDPs) as a result of the military aggression of the Russian Federation, the need for their integration, the creation of conditions for their residence and employment in the host communities, indicate the urgency of analyzing the legal basis of social protection of internally displaced persons, specifying the place and meaning such protection as a component of the integration of internally displaced persons. Based on the research, directions for improving the system of assessing the needs of internally displaced persons and providing them with social services are proposed. For the medium-term plan, it is proposed to determine the needs of community residents in social services at least once every three years by collecting, summarizing, and analyzing the collected information on needs assessments. For the short-term plan, it is recommended that the needs of community residents in social services be determined once a year because this will allow for taking into account current needs and solving social problems quickly. It was concluded that the families of IDPs should undergo an assessment of their needs in the short term because they belong to the category of persons who have fallen into difficult life circumstances due to forced resettlement. The absence of systematic assessments of the needs of IDPs during the entire period of the displacement process was pointed out, and it was proposed to develop a mechanism for separate accounting and systematic assessment of the needs of IDPs (conducting surveys by specialists of social protection services and institutions; ordering research from non-governmental organizations) as a component of their integration into host communities. The importance of intensifying the informing of this target audience about existing social programs (measures) regarding the provision of state aid and the inclusion of IDPs in local programs of social direction is indicated. Moreover, when adopting new programs at the national and local levels / or updating existing ones, study their availability and effectiveness, taking into account the experience of the best social protection practices from different regions of Ukraine.

Keywords: integration, internally displaced persons, social protection, needs assessment, social programs, host communities.

літики від 25.02.2019 р. №282. URL: <https://www.msp.gov.ua/files/deinst/metod/282.pdf> (дата звернення: 05.01.2021 р).