

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих
актів України щодо забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на
отримання допомоги по безробіттю у випадку призупинення дії трудового
договору з такими особами»
(реєстр. № 12214 від 15.11.2024)*

***Анотація.** В Інформаційній довідці викладено результати аналізу законодавчих пропозицій щодо оновлення законодавчого регулювання відносин у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб. Аналіз здійснено з урахуванням, зокрема, положень Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення, даних опитування населення України, що здійснювалося Міжнародною організацією з міграції.*

***Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, соціальний захист, статус зареєстрованого безробітного, допомога по безробіттю, попередня оцінка впливу проекту нормативно-правового акта.*

Вступ.

Протягом останніх років підготовлено значну кількість законопроектів, авторами яких, особливо після початку широкомасштабного збройного вторгнення Російської Федерації, пропонувалися зміни до законів, якими регулюються відносини у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО)¹. Окрім цього, слід наголосити на комплексному характері викликів щодо забезпечення достатнього рівня життя осіб, які належать до цієї соціальної групи. Так, їхнє складне фінансове становище, яке є наслідком безробіття, не сприяє забезпеченню належних житлових умов і отриманню доступу до певних послуг. Водночас згідно з міжнародними стандартами (наприклад, положеннями Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення²), всі ВПО мають право на достатній рівень життя³, що зумовлює обов'язок компетентних органів державної влади забезпечувати їм безпечний доступ до: основних продуктів харчування і питної води; базового притулку і житла; належного одягу; основних медичних послуг та оздоровлення.

Основна частина.

До Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про внесення

¹ Дослідницькою службою Верховної Ради України підготовлено низку матеріалів, в яких аналізуються деякі з відповідних законопроектів. Наприклад, див.: Пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо гарантування прав внутрішньо переміщених осіб на виплату допомоги на проживання» (реєстр. № 9653 від 28.08.2023 р.). URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32625.pdf>

² Див. принцип 18. Economic and Social Council. E/CN.4/1998/53/Add.2. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g98/104/93/pdf/g9810493.pdf>

³ Цей термін має відносний характер та змінюється внаслідок розвитку економіки та суспільства. Міжнародно-правові акти, які встановлюють право кожної людини на достатній рівень життя, включають сукупність таких його складових: 1) підтримка гідності та вільного розвитку особистості в галузях економіки, культури та соціальної галузі; 2) життєвий рівень, потрібний для підтримки здоров'я та добробуту особи та її сім'ї, у тому числі достатнє харчування, достатній одяг, достатнє житло; медичний догляд; 3) необхідне соціальне обслуговування; соціальний захист на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості чи іншої випадкової втрати засобів для існування з незалежних від особи обставин. Див.: Коткова О.А. Право людини на достатній рівень життя: міжнародно-правові стандарти. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 215-220. URL: http://pravoissuspilstvo.org.ua/archive/2022/4_2022/31.pdf

змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на отримання допомоги по безробіттю у випадку призупинення дії трудового договору з такими особами» (реєстр. № 12214 від 15.11.2024 р.), метою якого, як зазначено в пояснювальній записці, є забезпечення права ВПО на отримання допомоги по безробіттю у випадку призупинення дії трудового договору з такими особами.

Згідно з положеннями законопроекту у випадку призупинення дії трудового договору з ВПО відповідно до статті 13 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» така особа має право набутти статус зареєстрованого безробітного для особи працездатного віку до призначення пенсії (зокрема за віком, на пільгових умовах або за вислугу років), а також зареєструватися як безробітна особа та отримувати допомогу по безробіттю залежно від страхового стажу застрахованої особи, який визначено абзацом першим статті 22 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття».

Загалом підтримуючи наміри покращення рівня забезпечення соціального захисту ВПО, водночас слід висловити такі міркування.

Пошук оптимальних нормативних інструментів щодо поліпшення нинішнього стану забезпечення соціального захисту ВПО потребує, на нашу думку, врахування порівняльних даних щодо економічного стану цієї групи осіб з економічним станом групи, до якої входять непереміщені особи. Наприклад, певні відповідні показники⁴ трактується фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) як можливий чинник виникнення у малозабезпечених непереміщених осіб відчуття несправедливості та посилення напруги між ними та ВПО⁵. З огляду на можливість виникнення подібної суспільної поляризації, напевно, доцільнішим за запровадження додаткового для ВПО виду державного соціального страхування може бути використання альтернативного підходу щодо підвищення рівня соціального захисту ВПО (наприклад, шляхом збільшення масштабів та темпів запровадження заходів, які передбачені для реалізації Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року)⁶. Ідеться про розроблення місцевих програм працевлаштування та / або перекваліфікації ВПО; здійснення заходів із популяризації підприємництва серед цієї групи населення, зокрема створення та розміщення інформаційних матеріалів про особливості заснування та розвитку

⁴ Мається на увазі опитування Міжнародної організації з міграції (МОМ), згідно з яким на початку 2023 р. частка непереміщених домогосподарств, сукупний місячний дохід яких не досягав 5 тис. грн, була дещо більшою, ніж серед ВПО. Див.: International Organization for Migration (IOM), Feb 13 2023. DTM УКРАЇНА –ЗВІТ ПРО ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ. ОПИТУВАННЯ ЗАГАЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ РАУНД 12 (16– 23 січня 2023 року). IOM, Ukraine. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-zvit-pro-vnutrishne-peremishchennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-0>

⁵ На думку експертів НІСД, такі показники, імовірно, зумовлюються грошовою та негрошовою державною підтримкою ВПО. Водночас, на нашу думку, заради об’єктивної оцінки рівня доходів осіб із цих двох груп слід зважати на те, що 60 % ВПО мешкають в орендованому житлі. Див.: Малиновська О., Яценко Л. Внутрішні вимушені переміщення: обсяги, проблеми та способи їх вирішення. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vnutrishni-vymusheni-peremishchennya-obsyaky-problemy-ta-sposoby-yikh>

⁶ Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках: розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2023 р. № 312-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/312-2023-%D1%80#top>

власного бізнесу; розроблення та запровадження місцевих програм щодо сприяння розвитку релокованого бізнесу; розроблення і проведення навчальних заходів для ВПО щодо заснування та розвитку власної справи на базі наявної інфраструктури підтримки підприємництва тощо. Цілком слушними також є рекомендації, викладені в матеріалах НІСД, про здійснення спеціальних заходів із підтримки ВПО на ринку праці та удосконалення механізму підтримки самозайнятості цих осіб⁷. Маються на увазі, зокрема, програми громадських робіт; розбудова інфраструктури дистанційної роботи й навчання; масштабна перекваліфікація ВПО з урахуванням потреб ринків праці регіонів, в які перемістилися ВПО; спрощення доступу до мікрокредитів для започаткування бізнесу та спеціальних грантів.

Окрім цього, у контексті євроінтеграційних процесів та з огляду на очевидність, у разі прийняття законопроекту, збільшення числа осіб, які матимуть право на отримання допомоги по безробіттю, доречно звернути увагу на поширеність в ЄС практики здійснення попередньої оцінки впливу проекту правового акта⁸. Так, Європейська Комісія надає законодавчу пропозицію, яку на етапі підготовки відповідного проекту аналізують на предмет можливих наслідків його ухвалення (відповідний висновок містить, зокрема, приблизні дані щодо можливого соціального та економічного впливу правового акта у разі його прийняття). Варто звернути увагу, що цей висновок перевіряється незалежною Регуляторно-наглядовою Радою (ЄС) / Regulatory Scrutiny Board (EU), а результати перевірки оприлюднюються разом з іншими документами, що стосуються певного проекту правового акта⁹.

Висновки.

Правове регулювання відносин у сфері соціального захисту має базуватися на відповідних міжнародних стандартах, згідно з якими всі громадяни, зокрема ВПО, мають право на достатній рівень життя, що зумовлює обов'язок держави створювати умови для забезпечення базових потреб.

Внаслідок збройної агресії РФ проти України, що триває з 2014 року, суттєво ускладнилось економічне становище як ВПО, так і значної частини непереміщених осіб. З урахуванням відповідних статистичних даних, на нашу думку, доцільнішим є не запровадження додаткового виду державного соціального страхування саме для ВПО, а розширення масштабів та видів заходів щодо підвищення рівня зайнятості та самозайнятості ВПО, зокрема з урахуванням Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як*

⁷ Малиновська О., Яценко Л. Внутрішні вимушені переміщення: обсяги, проблеми та способи їх вирішення. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vnutrishni-vymusheni-peremishchennya-obsyahy-problemy-ta-sposoby-yikh>

⁸ Див., наприклад: Impact assessments. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

⁹ Детальніше див.: Regulatory Scrutiny Board. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en; Regulatory Scrutiny Board (EU). URL: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Glossary/PracticalLaw/Ib96372d0582711e89bf199c0ee06c731?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Glossary/PracticalLaw/Ib96372d0582711e89bf199c0ee06c731?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.