

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Звіт про
оцінку потреб



Моніка Смуш-Кулеша
Алла Федорова
Богдан Мойса

Грудень 2022



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



СОЦІАЛЬНІ ПРАВА В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Звіт про
оцінку потреб

Моніка Смуш-Кулеша,
докторка філософії, Лодзький університет,
Польща, міжнародна консультантка Ради Європи

Алла Федорова,
кандидатка юридичних наук,
Київський національний університет ім. Т. Шевченка,
міжнародна та національна консультантка Ради Європи

Богдан Мойса,
національний консультант Ради Європи,
аналітик Української Гельсінської спілки з прав людини

*Погляди, висловлені в цій публікації,
належать авторкам і необов'язково
відображають офіційну політику
Ради Європи.*

*Ця публікація розроблена в межах діяльності
Проекту Ради Європи "Розвиток соціальних
прав людини як ключовий чинник сталої
демократії в Україні".*

*Усі запити щодо відтворення чи перекладу
всього чи частини цього документа
потрібно скеровувати в Директорат
зв'язку (F-67075 Strasbourg Cedex або на
електронну адресу publishing@coe.int).
Усю іншу кореспонденцію щодо цього
документа потрібно надсилати в
Департамент Європейської соціальної
хартії Ради Європи – *Department of the
European Social Charter, DGI,
Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex*
або на електронну адресу
social.charter@coe.int.*

*Обкладинка й оформлення:
ФОП Ніжинська Ю.В.
Фото: © Freepik*

*Переклад цього документа здійснено в
межах Проекту Ради Європи "Розвиток
соціальних прав людини як ключовий чинник
сталої демократії в Україні" і є виключною
відповідальністю перекладачів.*

*© Рада Європи, серпень 2022 року
Надруковано в Раді Європи*

Зміст

ВСТУП	5
ОСНОВНІ ПРОБЛЕМНІ СФЕРИ	8
Право на житло під час війни в Україні	8
Право на соціальний захист під час війни в Україні	22
Право на рівність і захист від дискримінації під час війни в Україні	36
Трудові права під час війни в Україні	44
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	53
Висновки	53
Рекомендації щодо права на житло	56
Рекомендації щодо права на соціальний захист	57
Рекомендації щодо рівності і захисту від дискримінації	60
Рекомендації щодо трудових прав	61

Акроніми

Антитерористична операція	АТО
Верховний Суд	ВС
Внутрішньо переміщені особи (особа)	ВПО
Європейський комітет з соціальних прав	ЕКСП
Європейська соціальна хартія	ЄСХ
Європейський суд з прав людини	ЄСПЛ
Загальна декларація прав людини	ЗДПЛ
Кабінет Міністрів України	КМУ
Кодекс Законів про працю України	КЗпПУ
Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод	ЄКПЛ, Конвенція, Європейська Конвенція з прав людини
Конституційний Суд України	КСУ
Міністерство соціальної політики України	Мінсоцполітики, Мінсоц
Міністерство розвитку громад та територій України	Мінрегіон
Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права	МПЕСКП
Тимчасово окупована територія	ТОТ
Пенсійний Фонд України	ПФУ
Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців	УВКБ ООН

Вступ

Після вступу до Ради Європи 09 листопада 1995 року Україна ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини у 1997 році та Європейську соціальну хартію переглянута (тут і надалі — «Європейська соціальна хартія» або ЄСХ) 21 грудня 2006 року, прийнявши 76 із 98 пунктів Європейської соціальної хартії. Не було прийнято систему колективних скарг, запроваджену Додатковим протоколом до Європейської соціальної хартії про систему колективного оскарження.

У період з 2008 по 2022 рік Україна подала 13 звітів про імплементацію Європейської соціальної хартії.

У ніч з 23 на 24 лютого 2022 року Росія почала повномасштабне військове вторгнення на територію України. Напад розглядається міжнародними організаціями, включно з Організацією Об'єднаних Націй¹ та Радою Європи², європейськими й не європейськими країнами, як порушення територіальної цілісності та суверенітету України. За даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, станом на 1 серпня було зареєстровано 12584 жертви серед цивільного населення, у тому числі 5327 загиблих, і фактична цифра може бути значно вищою. Десятки мільйонів людей перебувають у «потенційній смертельній небезпеці»³.

” Під час надзвичайних ситуацій, таких як збройні конфлікти, захист громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав має вирішальне значення. Переміщення населення та руйнування соціальної інфраструктури, викликані збройними конфліктами, часто істотно підбивають можливості доступу до освіти, роботи, охорони здоров'я або інших послуг, необхідних для підтримки гідного рівня життя та отримання засобів до існування. Нехтування економічними, соціальними та культурними правами під час конфліктів та інших надзвичайних ситуацій може призвести до подальших

1. Див. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, Резолюція від 01 березня 2022 року «Агресія проти України», доступна за посиланням:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/27/PDF/N2227227.pdf?OpenElement>

2. Див. Заяву Ради Європи щодо війни в Україні, доступна за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-leaders-make-joint-statement-on-the-aggression-of-the-russian-federation-against-ukraine>

3. Див.: <https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-1-august-2022>

порушень прав людини і, своєю чергою, до подальших конфліктів.⁴

Міжнародні збройні конфлікти регулюються Женевськими конвенціями 1949 року, Додатковим протоколом I до них від 1977 року, а також звичаєвим міжнародним правом. Україна ратифікувала чотири Женевські конвенції в 1954 році і Додаткові протоколи в 1990 році. Це означає, що Україна має юридичні зобов'язання за цими Конвенціями не лише як «Висока Договірنا сторона», але і як суб'єкт звичаєвого міжнародного права.

До того ж, у ситуаціях збройного конфлікту застосовуються як міжнародне право прав людини, так і міжнародне гуманітарне право. Міжнародний Суд ООН підтвердив застосовність міжнародного права в галузі прав людини під час збройних конфліктів у своєму Консультативному висновку 1996 року про законність погрози ядерною зброєю або її застосуванням⁵, де Суд зокрема зазначив, що Міжнародний пакт про громадянські та політичні права продовжує застосовуватися під час війни. У своєму Консультативному висновку 2004 року про правові наслідки будівництва стіни на окупованій палестинській території Суд підтвердив застосовність міжнародного права прав людини до ситуацій військової окупації та зазначив, що на окупованих нею територіях держава-окупант несе юридичні зобов'язання відповідно до положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (далі - МПЕСКП) та Конвенції про права дитини зокрема. Суд встановив, що низка положень Конвенції та МПЕСКП стосуються права на належний рівень життя, права на харчування, одяг і житло, права на здоров'я і права на освіту⁶.

Зважаючи на те, що поточна криза, викликана військовою агресією Російської Федерації проти України, не повинна мати наслідком зменшення обсягу захисту прав, визнаних Європейською соціальною хартією, як всередині України, так і за її межами, і що Держави-учасниці Європейської соціальної хартії зобов'язані зробити всі необхідні кроки для забезпечення того, щоб права, передбачені Європейською соціальною хартією, ефективно гарантувалися в будь-який час, у тому числі, за потреби, через міжнародну підтримку й співробітництво⁷, Рада Європи розпочала дослідження з оцінки ситуації в Україні з точки зору захисту соціальних прав. У цьому звіті представлені результати досліджень, проведених у межах проєкту Ради Європи «Подальша підтримка розвитку соціальних прав людини в Україні».

Мета звіту полягає у визначенні ключових сфер, у яких стандарти Ради Європи щодо соціальних прав можуть сприяти зміцненню економіки України та забезпеченню її найбільш сталого розвитку як під час війни, так і після її закінчення. Звіт не має на меті охопити весь спектр соціальних прав, гарантованих Європейською соціальною хартією, а скоріше виділяє ті сфери, в яких законодавчі реформи або інші дії мають бути впроваджені або є найбільш невідкладними, нагадуючи про застосовні стандарти і проблеми, з якими стикається Україна.

4. Управління Верховного комісара ООН з прав людини, «Захист економічних, соціальних і культурних прав в умовах конфлікту», стор. 2. Доступно за посиланням:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ESCR/E-2015-59.pdf#:~:text=During%20emergency%20situations%2C%20such%20as%20armed%20conflicts%2C%20the,health%20care%20or%20other%20services%20necessary%20for%20livelihood>

5. Міжнародний Суд, «Законність погрози ядерною зброєю або її застосуванням», Консультативний висновок, Звіти Міжнародного Суду від 1996 р., стор. 226: «Суд зазначає, що захист за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права не припиняє свою дію під час війни, за винятком випадків дії статті 4 Пакту, відповідно до якої деякі положення можуть скасовуватися під час надзвичайного стану в країні» (пункт 25)

6. Доступно за посиланням: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ESCR/E-2015-59.pdf#:~:text=During%20emergency%20situations%2C%20such%20as%20armed%20conflicts%2C%20the,health%20care%20or%20other%20services%20necessary%20for%20livelihood>.

7. Заява Європейського комітету з соціальних прав від 24 березня 2022 року, доступна за посиланням: <https://rm.coe.int/statement-ecsr-war-ukraine-23march2022-final-en/1680a5f20b#:~:text=Statement%20by%20the%20European%20Committee%20of%20Social%20Rights,refugees%2C%20asylum%20seekers%20and%20others%20fleeing%20the%20conflict%3B>

У звіті дається оцінка захисту соціальних прав у пріоритетних сферах, на яких має бути зосереджено майбутнє співробітництво Ради Європи та України. Початкова версія звіту була підготовлена на основі аналітичного дослідження, а також низки обговорень, проведених під час зустрічей, організованих онлайн у серпні та вересні 2022 року за сприяння Офісу Ради Європи в Україні. Група консультантів зустрілася з представниками відповідних вищих органів влади (Заступник Міністра соціальної політики, Представники Офісу Президента, Представники Кабінету Міністрів України), Офісу Уповноваженого з прав людини, органів місцевого самоврядування (Недригайлівська громада Сумської області, Директор Служби у справах дітей Жовківської громади), міжнародні партнери та громадянське суспільство (Безоплатна правова допомога, Організація осіб з інвалідністю-користувачів психіатричної допомоги «Юзер», ГО «ZMINA», Асоціація незрячих юристів, Fight For Right, ГО «Трудові ініціативи», Українська Гельсінська група).

Група консультантів висловлює вдячність команді проєкту та, зокрема, керівниці проєкту пані Сюзанні Мнацаканян за надану підтримку та організацію місії зі встановлення фактів.

Основні проблемні сфери

Право на житло під час війни в Україні

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Міжнародні стандарти

Відповідно до міжнародного права в галузі прав людини органи влади зобов'язані забезпечувати право людей на належний рівень життя, щоб кожен користувався правами, необхідними для гідного життя, включно з правами на належне харчування, здоров'я та благополуччя, водопостачання та санітарію, а також житло. Країни мають забезпечити рівний доступ до цих прав для всіх без дискримінації за різними ознаками, у тому числі за ознаками статі, раси, етнічного походження, віку, ступеня дієздатності або сексуальної орієнтації.

Право на житло закріплено в міжнародних документах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи. У рамках Організації Об'єднаних Націй це право закріплено у Загальній декларації прав людини (далі - ЗДПЛ), у пункті 1 статті 25⁸, і отримало подальший розвиток у статті 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП). Комітет Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав опублікував кілька Загальних коментарів, у яких роз'яснюються компоненти цього права, включно з правом на належне житло (Загальні коментарі 4 і 7), і підкреслив, що право на належне житло слід розглядати як право жити будь-де в умовах безпеки, миру й гідності.⁹

У праві Ради Європи Європейська соціальна хартія (переглянута) встановлює право на житло у пункті 31 (частина I). У статті 31 (частина II), з метою забезпечення її ефективного здійснення, Європейська соціальна хартія зобов'язує сторони:

- сприяти доступові до житла належного рівня (§1);
- запобігати бездомності та скорочувати її з метою поступової ліквідації (§2);
- і встановлювати на житло ціни, доступні для малозабезпечених осіб (§3).

Відповідно до практики Європейського комітету з соціальних прав (тут і надалі — ЄКСП)

8. Відповідно до п.1 статті 25 ЗДПЛ «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини».

9. Доступно за посиланням: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&Treaty-ID=9&DocTypeID=11

ефективне здійснення права на житло вимагає позитивного втручання з боку держави: держава повинна вживати правових та практичних заходів, які є необхідними та відповідають меті ефективного захисту права. Як зазначено в рішенні в справі асоціації «Аутизм-Європа»¹⁰, вжиті заходи повинні відповідати таким трьом критеріям: (i) розумні строки, (ii) вимірюваний прогрес і (iii) фінансування, відповідне максимальному використанню наявних ресурсів.

Під час війни права, гарантовані статтею 31 Європейської соціальної хартії, стають дедалі важливішими для їхніх отримувачів. Військова агресія Російської Федерації висвітила важливість ключових принципів:

█ пункту 1 статті 31, зокрема, що: поняття належного житла має бути визначено в законі¹¹; володіння житлом повинно бути гарантоване й підтримуватися законом; і бути максимально захищеним від усіх небезпек, особливо від військових дій, в тому числі з точки зору санітарії та здоров'я (тобто мати всі основні зручності, такі як водопостачання, опалення, видалення відходів, каналізація, електрика); і що житло не повинно бути переповнене (тобто розмір житлових об'єктів повинен відповідати кількості осіб і складу домогосподарства)¹². Державні органи зобов'язані забезпечувати належний рівень житла за допомогою різних заходів, таких як, зокрема, інвентаризація житлового фонду, судові заборони щодо власників, які ігнорують зобов'язання, правила містобудування та зобов'язання щодо утримання для орендодавців. Органи державної влади також повинні запобігати перебоям в наданні основних послуг, таких як водопостачання, електропостачання та телефонний зв'язок¹³;

█ пункту 2 статті 31, зокрема, що: бездомні люди — це ті, хто не має у своєму законному розпорядженні житла або іншої форми для належного розміщення відповідно до положень пункту 1 статті 31¹⁴; таким особам має бути запропонований притулок як екстрене рішення і для забезпечення поваги до гідності осіб, які отримали притулок. Притулки повинні відповідати стандартам охорони здоров'я, безпеки та гігієни і, зокрема, бути обладнані основними зручностями, такими як доступ до води та опалення, а також мати достатнє освітлення. Іншою основною вимогою є безпека найближчого оточення¹⁵; держави повинні передбачити достатню кількість місць у екстрених притулках¹⁶; виселення з притулків без надання альтернативного житла має бути заборонено¹⁷; бездомним особам має надаватися належне житло в розумні строки. Також мають уживатися заходи для того, щоб допомогти таким людям подолати їхні труднощі й не допустити їхнього повернення до статусу бездомних;¹⁸

█ пункту 3 статті 31, у якому зокрема зазначається таке: особи з обмеженими ресурсами мають бути забезпечені достатньою кількістю доступного житла. Житло є доступним, якщо домогосподарство може дозволити собі сплачувати початкові витрати (внесок, орендну плату наперед), поточну орендну плату та (або) інші витрати, пов'язані з житлом (наприклад, комунальні послуги, витрати на технічне обслуговування та управління) на довгостроковій

10. ЄКСП, Аутизм-Європа проти Франції, скарга 13/2002, рішення по суті від 04 листопада 2003 року, §53.

11. ЄКСП, Збірка прецедентного права Європейського комітету з соціальних прав, грудень 2018 р., стор. 226.

12. ЄКСП, Збірка..., стор. 226.

13. ЄКСП, Висновки 2003 р., Франція.

14. ЄКСП, висновки 2003 року, Італія; скарга Конференції європейських церков (КЕЦ) проти Нідерландів № 90/2013, рішення по суті від 01 липня 2014 року, §135; Європейська федерація національних організацій, що працюють з бездомними (FEANTSA), проти Нідерландів, скарга № 86/2012, рішення по суті від 02 липня 2014 року, §106.

15. ЄКСП, скарга Конференції європейських церков (КЕЦ) проти Нідерландів № 90/2013, рішення по суті від 01 липня 2014 року, §§138; Міжнародна організація захисту дітей (DCI) проти Нідерландів, скарга № 47/2008, рішення по суті від 20 жовтня 2009 року, §62.

16. ЄКСП, Європейська федерація національних організацій, що працюють з бездомними (FEANTSA), проти Франції, скарга № 39/2006, рішення по суті від 05 грудня 2007 року, §§107–109.

17. ЄКСП, висновки 2015 року, заява щодо тлумачення статті 31 §2.

18. ЄКСП, висновки 2003 року, Італія; скарга Конференції європейських церков (КЕЦ) проти Нідерландів № 90/2013, рішення по суті від 01 липня 2014 року, §140.

основі, зберігаючи при цьому можливість підтримувати мінімальний рівень життя відповідно до стандартів, визначених суспільством, у якому знаходиться домогосподарство¹⁹. Держави-учасниці повинні: вжити належних заходів для надання житла, зокрема соціального житла²⁰, і соціальне житло має бути призначене, зокрема, для тих, хто найбільше його потребує²¹; вжити заходів для забезпечення того, щоб періоди очікування для надання житла не були надмірними; повинні бути доступні судові або інші засоби правового захисту на випадок надмірності періодів очікування²²; ввести житлові пільги, щонайменше для малозабезпечених і соціально незахищених верств населення, враховуючи, що житлова пільга є індивідуальним правом: усі домогосподарства, які відповідають вимогам, повинні її отримати; в разі відмови повинні бути доступні засоби правового захисту²³.

Українське законодавство та практика впровадження

Загальна характеристика

Характерною рисою будь-якої війни є масштабні руйнування, пошкодження, у тому числі цивільних житлових будинків, та як наслідок, втрата/пошкодження житла значної частини населення. З викликом стосовно забезпечення цього права Україна зіткнулася ще у 2014 після анексії Криму та окупації частини Донецької та Луганської областей. Найбільша зареєстрована кількість внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) досягала 1.8 млн та становила близько 1,5 млн на початку 2022 р. Розглядаючи одну з державних доповідей про виконання Україною взятих зобов'язань за статтею 31 ЄСХ, Європейський комітет з соціальних прав підкреслив, що вивчив заходи, яких Україна вживає, щоб забезпечити право на належне житло для вразливих груп населення, особливо внутрішньо переміщених осіб, ромів тощо. Статистичні дані про 7% ВПО, які проживали в житлі, наданому національною владою, породили питання для наступної доповіді про заходи, ужиті для забезпечення цього права на житло для ВПО. Отже, ще до початку повномасштабної війни Росії 24 лютого 2022 року, починаючи з 2014 року, проблема забезпечення житлом ВПО залишалася достатньо гострою та актуальною, незважаючи на активні дії держави, житлові програми, програми кредитування, компенсації та інші заходи, які впроваджувалися урядом.

Втім, обсяги руйнувань з 24 лютого 2022 р. на території України є катастрофічними, як і кількість ВПО. Мільйони осіб залишилися без житла, за даними, наведеними 2 липня заступником голови парламентського комітету з питань організації державної влади Оленою Шуляк, окупантами було знищено більше 15 млн квадратних метрів житла, більше ніж 800 000 людей залишилися без житла або їхнє житло потребує ремонту. За допомогою додатку «Дія» понад 220 000 звернулися із заявками щодо відновлення будинків і квартир. Втім, за даними аналітичного звіту Київської школи економіки, підготовленого спільно з державними органами, Міністерствами реінтеграції та регіонального розвитку (далі – Мінрегіон), станом вже на 25 травня через війну пошкоджено, зруйновано чи втрачено понад 44 млн квадратних метрів житла, а загальна сума збитків житлового фонду перевищила \$39.3 млрд. За даними на середину червня 2022 р. зазначалося, що у загальному обсязі прямих втрат найбільшу частку складають саме житлові будинки — 38% або \$36,6 млрд. Внаслідок бойових дій вже зруйновано та пошкоджено майже 121 тисяча житлових будинків, в яких проживали близько мільйона родин. 3 серпня було розпочато обов'язкову евакуацію з Донецької області, з

19. ЄКСП, FEANTSA проти Словенії, скарга № 53/2008, рішення по суті від 08 вересня 2009 року, §72. Висновки 2003 року, Швеція.

20. ЄКСП, висновки 2003 року, Швеція.

21. ЄКСП, Міжнародний Рух АТД Четвертий Світ проти Франції, скарга № 33/2006, рішення по суті від 05 грудня 2007 року, §§98–100

22. ЄКСП, Міжнародний Рух АТД Четвертий Світ проти Франції, скарга № 33/2006, рішення по суті від 05 грудня 2007 року, §§131

23. ЄКСП, висновки 2003 року, Швеція

настанням осінньо-зимового періоду кількість переселенців також буде зростати у зв'язку з неможливістю розпочати опалювальний сезон в окремих районах.

У будь-якому випадку, точний підрахунок наразі є неможливим, а кількість зруйнованих будинків збільшується кожного дня. Очевидним є те, що обсяг коштів, які виділяються, навіть на швидкий ремонт частково пошкоджених квартир та будинків є явно недостатнім. Тому, забезпечення постраждалих житлом буде одним з ключових питань та викликів уряду України як у короткотерміновій перспективі, так і у післявоєнний період.

Національне законодавство та практика

Відповідно до статті 47 Конституції України кожен має право на житло. Передбачено, що громадянам, які потребують соціального захисту, соціальне житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату. Крім того, забезпечення житлом включено також до змісту права на достатній життєвий рівень у статті 48 Конституції.

Право ВПО на житло було проголошено серед прав ВПО у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» .

З самого початку внутрішнього переміщення у 2014 році було прийнято Постанову КМУ «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». 20 березня 2022 р. ця Постанова разом зі змінами втратила чинність внаслідок прийняття нової Постанови «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» № 332 від 20 березня 2022 р., якою було затверджено Порядок надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам та Порядок використання коштів державного бюджету для надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам.

Таким чином, українським законодавством передбачено, що допомогу на проживання можуть отримати всі переміщені особи з територіальних громад у районах бойових дій, тимчасово окупованих територій (далі – ТОТ) та територій в оточенні, які включено до переліку, що затверджується КМУ.²⁴ ВПО, які отримували адресну щомісячну допомогу згідно з Постановою № 505 станом на 1 березня, автоматично продовжують її отримувати.

Відповідно до Порядку надання допомоги на проживання ВПО від 20 березня

” починаючи з травня 2022 р. допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з тимчасово окупованої Російською Федерацією території України, території територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), а також внутрішньо переміщеним особам, у яких житло зруйноване або непридатне для проживання внаслідок пошкодження і які подали до 20 травня 2022 р. заявку на відшкодування відповідних втрат, зокрема через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, або за умови подання документального підтвердження від органів

24. Розпорядження КМУ № 204 від 6 березня 2022 р.

місцевого самоврядування факту пошкодження/знищення нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації.

Крім того, кошти, у тому числі на облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з проведенням воєнних (бойових) дій залишили місце проживання/перебування (вимушеним переселенцям), передбачено у рамках гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню в умовах воєнного стану в Україні згідно з Порядком, затвердженим Постановою КМУ від 7 березня 2022 р. № 220.

Окрім зазначеної допомоги, постає питання у забезпеченні людей безпосередньо житлом. Так, у випадках, коли житло зруйновано чи пошкоджено, коли особи перемістилися з територій активних бойових дій чи територій окупованих Росією, вони мають право на тимчасове житло, якого не вистачало ВПО й до 24 лютого.

Як кризове реагування було організовано пункти тимчасового проживання у школах, стадіонах, дитячих садках, гуртожитках, санаторіях тощо, важливу та головну роль відігравали та продовжують відігравати волонтерські та гуманітарні організації, центри. Тимчасове розміщення надавалося на безкоштовній основі або зі сплатою комунальних платежів і на різні періоди часу. Враховуючи продовження війни та масштаби руйнувань, необхідно розпочинати вирішення цього питання не тільки у кризовій ситуації, але й середньо та довгострокових перспективах.

Отже, для покращення критичної ситуації, яка склалася після початку повномасштабного вторгнення Росії, уряд України вже розробив та впровадив кілька нових механізмів.

Так, у квітні Урядом було вжито кілька заходів щодо створення додаткових механізмів забезпечення житлом осіб, які були змушені переселитися в більш безпечні райони. 19 квітня було прийнято Постанову КМУ «Деякі заходи формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», якою затверджено Порядок формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання, обліку та надання такого житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, Порядок викупу, будівництва житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб. Мінрегіон планує залучати міжнародних партнерів та організації для швидкого будівництва житла за новими технологіями, 18 квітня Міністром було підписано Меморандум про взаєморозуміння з Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (далі - УВКБ ООН). У кінці березня розпочалося фінансування програми "Прихисток", у рамках якої протягом 6-х місяців УВКБ ООН в координації з Мінрегіоном надаватиме підтримку 10 000 домогосподарств, які тимчасово розмістили в себе ВПО. Загальна сума додаткової щомісячної підтримки понад 500 тис. доларів. Система допомоги домогосподарствам, які прихистили українців, була також запроваджена в багатьох державах Європи.

Одним із шляхів вирішення проблеми забезпечення житлом може бути побудова модульних містечок. Втім, досвід їхньої розбудови з 2014 р. як тимчасових не є зразковим, як щодо кількості, бажання людей там проживати, так і стосовно якості та часу, на який вони розраховані, адже у деяких будівлях, побудованих на кілька років максимум, люди продовжують проживати й досі.

За інформацією людей з інвалідністю, модульні містечка є недоступними для них, в першу

чергу, для людей з фізичними порушеннями. Так, окрім дуже маленького простору самого будинку, відсутні пандуси, доступні душові та туалетні кімнати. Отже, розселення людей з інвалідністю в модульних містечках є фактично неможливим. Крім того, слід зважати на розташування таких містечок, оскільки до недоступності самого житла можуть додаватись проблеми неможливості дістатись до закладів охорони здоров'я, освіти, соціального захисту.

На сьогоднішній день відсутня інформація щодо потреби людей з інвалідністю з числа ВПО в доступному житлі. Більше того, на рівні держави та громади відсутнє розуміння, що забезпечення доступним житлом потребує більшого залучення ресурсів, що має бути підраховано під час оцінки потреб в житлі.

За даними громадськості, через неможливість селити людей з інвалідністю в недоступних школах, садочках, стадіонах, їм пропонують поселення в інтернатних закладах. Проте мова йде не про надання тимчасового житла чи соціальних послуг, а про набуття людиною з інвалідністю з числа внутрішньо переміщених осіб статусу підопічного відповідного закладу. Інституалізація людей з інвалідністю, які погоджуються на це лише з причини відсутності доступного житла, є неприпустимою. Наразі вкрай важливо відслідкувати, яка кількість людей з інвалідністю опинились у відповідних інституціях.

Опитування людей з інвалідністю з числа ВПО підтверджує тенденцію мінімального забезпечення житлом зі сторони держави:

” У зв'язку з війною 90 осіб (42,5 %) перемістилися в житло родичів/друзів/знайомих, 56 осіб (26,4 %) - в орендоване житло, 31 особа (14,6 %) - у транзитний центр тощо²⁵.

Іншим шляхом вирішення житлових питань є переобладнання існуючих приміщень та наявного житлового фонду, різних фондів, структур, зокрема Фонду державного майна, що відбувається за рахунок дій місцевої влади, громадського сектору. Загальнодержавної політики з цього питання не напрацьовано, механізму передачі гуртожитків, нежитлових приміщень для переобладнання громадськими організаціями не розроблено, що інколи тягне за собою певну бюрократію та супротив місцевої влади. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (п.2 (13) ст.15) військові адміністрації мають надавати допомогу у ремонті та реконструкції житлових приміщень, у цій сфері до їхніх повноважень зокрема відноситься:

” надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності.

25. Аналітичний звіт за результатами опитування щодо доступу людей з інвалідністю до різних видів допомоги, послуг за їхнім постійним місцем проживання під час воєнного стану. – Київ, «Національна асамблея людей з інвалідністю України», 2022. – С. 7

Що стосується оренди, власності житлових приміщень, то законодавство України не зазнало змін під час війни. Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та Укази від 14 березня, 18 квітня, 17 травня 2022 року «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», які були затверджені Верховною Радою відповідними Законами України, не містять будь-яких обмежень права на житло, тобто, нікого не можна примусово позбавити житла, інакше як на підставі закону та за вироком суду. Отже, найм житлових приміщень здійснюється відповідно до Цивільного кодексу України, передача житла у найм на безоплатній основі Кодексом не встановлена. Однак, стаття 818 Цивільного кодексу передбачає проживання тимчасових мешканців у наймача за взаємною згодою, у разі необхідності з попереднім повідомленням наймодавця та взаємною згодою без стягнення плати за найм житла. Жодних прав володіння та користування житлом у таких тимчасових мешканців не виникає, крім того, вони повинні звільнити житло після спливу погодженого з ними строку проживання або не пізніше 7 днів від дня пред'явлення до них наймачем або наймодавцем вимоги про звільнення помешкання. Разом з тим, значні проблеми у сфері оренди житла з'явилися під час війни та загострилися раніше існуючі. Так, до основних проблем незалежний аналітичний Центр Cedos відносить зокрема: коливання цін; недостатня кількість орендного житла, особливо в містах, де сектор оренди був малорозвиненим до початку війни; упередження і дискримінація; незаконні виселення та порушення умов договорів. До цього можна додати традиційне небажання орендодавців укладати письмові договори оренди через низку обставин, головною серед яких є достатньо високі податки на доходи фізичних осіб. Відсутність оформлення не надасть можливості таким ВПО звертатися за субсидіями.

Частину цих проблем можна вирішити за рахунок активних дій та втручання державної влади на загальнодержавному чи регіональному рівні, що включає головним чином механізм компенсації орендодавцю повної чи часткової вартості житла для переміщених осіб або осіб, які втратили житло, за рахунок держави. З метою реалізації компенсаційного механізму орендодавцям 19 березня постановою КМУ було затверджено Порядок компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану. Компенсація пов'язана з безоплатним тимчасовим розміщенням тих ВПО, які під час воєнного стану перемістилися з території адміністративно-територіальної одиниці, на якій проводяться воєнні (бойові) дії та яка визначена в переліку, затвердженому розпорядженням КМУ від 6 березня 2022 р. № 204 «Про затвердження переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких надається допомога застрахованим особам в рамках Програми «ЄПідтримка». Розмір компенсації було затверджено у розмірі 14,77 гривні за добу на одну особу та збільшено до 30 грн з 1 жовтня 2022 р. Це безумовно позитивний крок на шляху вирішення проблеми забезпечення житлом та ефективний механізм стимулювання розвитку оренди житла, однак розмір компенсації навряд чи буде реально стимулювати орендодавців та власників до надання житла цій категорії осіб, адже мова йде про надання такого житла на безоплатній основі та мізерну компенсацію.

Одним з елементів стимулювання орендодавців надавати житло переміщеним особам могло бути скасування податку на прибуток або доходи для них за таке житло.

Водночас, одним з ефективних кроків, яке обговорюється в українському суспільстві, могло би бути залучення іноземних партнерів, донорів, міжнародних організацій до фінансування проживання постраждалих від збройної агресії Росії осіб у санаторно-курортних закладах України. Головним чином, мова має йти про фінансування такого проживання як соціальної послуги для особливо уразливих категорій населення, включаючи осіб з інвалідністю, осіб літнього віку тих, хто втратив житло та проживає у колективних центрах для проживання тощо. Особливої актуальності пошук партнерів та донорів набуває перед осінньо-зимовим періодом. Таке фінансування проживання у санаторно-курортних закладах забезпечило

би можливість надання певним категоріям осіб отримання проживання, харчування та лікування, яке їм необхідне. З іншого боку, фінансування такого розміщення надавало би і підтримки санаторно-курортним закладом, зберігаючи робочі місця для персоналу. Таким чином, програми підтриманого проживання у санаторно-курортних закладах принаймні на зимовий період 2022-2023, проведення різноманітних заходів для залучення та стимулювання міжнародних, іноземних та вітчизняних донорів можуть бути ефективним засобом вирішення наочної нагальної проблеми із забезпечення не тільки житла, але й комплексного забезпечення проживання уразливим категоріям населення, та швидким вирішенням існуючої проблеми, тоді як залучення міжнародних донорів до реконструкції та ремонту житла, не враховуючі невеликі ремонти житла, придатного для проживання, буде мати ефект у середньо та довготривалій перспективі.

У зазначеному порядку також визначено, що у разі, якщо компенсація надається міжнародною організацією чи фондом, благодійною організацією за результатами аналізу отриманої від обласних військових адміністрацій, Київської міської військової адміністрації інформації, то вони мають проінформувати ці державні структури про обсяги здійснених виплат. Втім, у Постанові, яка впроваджує допомогу на проживання, отримання інших видів допомоги не є підставою для відмови.

Незважаючи на відсутність статті Конституції, яка закріплює право кожного на житло у переліку тих, які може бути обмежено у період дії воєнного стану згідно з указом Президента «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р., деякі обмеження все ж такі можуть бути пов'язані з правом на житло. Так, обмеженню підлягає стаття 30 Конституції, яка закріплює недоторканність житла, стаття 41 щодо права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, зокрема можливість примусового відчуження майна (п.4 ст.8), у разі потреби проводити огляд житла громадян (п. 7 ст.8), встановлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан (п.10 ст.8), встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ (п. 17 ст.8) тощо.

Поки «квартирну повинність», закріплену у законодавстві, не використовують для вирішення проблеми з житлом для переміщених осіб та тих, чиє житло було знищено чи пошкоджено. Однак, фахівці привертають увагу до цього положення, принаймні у контексті необхідності забезпечення житлом сотень тисяч осіб в осінньо-зимовий період цього року. Особливо мова може йти про готові квартири забудовників, які не продано, тощо.

Достатньо важливим аспектом права на житло є його безпекова складова та вимоги, які передбачено як міжнародно-правовими договорами, зокрема ЄСХ, так і національним законодавством. Мова йде як про безпечність конструкцій, такі про санітарно-гігієнічні вимоги, наявність опалення, електропостачання, водопостачання тощо. 1 серпня Президентом було підписано Закон України №7398 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та будови територій», який містить норму про наявність інженерно-технічних засобів для евакуації маломобільних громадян у будинках, де постійно проживають понад 50 осіб та у спорудах, де тимчасово можуть розміщуватись понад 100 осіб. Втім, чи зможе такий правильний законодавчий крок надати позитивні результати до завершення війни залишається відкритим.

Судова практика щодо захисту права на житло на початок осені після початку війни ще не склалася, хоча кількість звернень громадян України зі скаргами як до різноманітних органів,

структур, Уповноваженого Верховної Ради України, системи надання безоплатної правової допомоги, так і до суду зростає з кожним днем. Разом з тим, наявною є певна практика, яка стосувалася внутрішньо переміщених осіб, родин військових, у тому числі тих, які загинули чи звільнилися зі служби. Так, справи стосувалися примусового виселення ВПО з самовільно зайнятого житла, житла, власник якого змінився, з тимчасового житла, яке було надано військовослужбовцю та його родині, після його відставки; питань визнання права на житло, користування житлом у випадках тимчасового проживання, зокрема санаторіях.²⁶ У Постанові Великої Палати Верховного Суду від 04 липня 2018 року у справі №653/1096/16-ц було зазначено, що

” виселення особи з житла без надання іншого житлового приміщення можливе за умов, що таке втручання у право особи на повагу до житла передбачене законом, переслідує легітимну мету, визначену у пункті 2 статті 8 Конвенції з прав людини, та є необхідним у демократичному суспільстві...²⁷

В одній зі справ, ухваливши рішення про примусове виселення ВПО, суд прийняв окрему ухвалу, направлену до Київської міської державної адміністрації, Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації для вжиття відповідних заходів щодо забезпечення прав і свобод відповідачів-ВПО, які позбавлені житла з незалежних від них причин, а тому є особами, які потребують допомоги держави та захисту своїх прав на гарантоване житло державою.²⁸

Судді дуже часто посилалися на практику ЄСПЛ при вирішенні житлових спорів, зокрема на рішення у справах «Кривіцька і Кривіцький проти України», «Дакус проти України», «Садов'як проти України».

СПЕЦІАЛЬНІ ПИТАННЯ

Міжнародні стандарти

Відповідно до міжнародного права щодо прав людини Держави-учасниці повинні гарантувати право на житло кожній людині. Під час війни розвиток і забезпечення цього права особливо важливі для різних груп вразливих осіб, таких, наприклад, як особи з низьким доходом, безробітні, неповні сім'ї з одним із батьків, молодь, особи з інвалідністю, в тому числі з порушеннями психічного здоров'я, окремі особи та сім'ї, які страждають від ізоляції та бідності.²⁹ Тому органи влади повинні приділяти особливу увагу впливу свого політичного вибору на ці найбільш вразливі групи³⁰.

Держави на власний розсуд визначають кроки, які необхідно зробити для забезпечення дотримання положень статті 31 Європейської соціальної хартії, зокрема в тому, що стосується балансу, який має бути досягнутий між спільними інтересами та інтересами конкретних груп, і вибору, який має бути зроблений з точки зору пріоритетів і ресурсів.³⁴ Необхідність визначення пріоритетів особливо сильна, очевидна й неминуча під час війни.

У частині права на житло Держави-учасниці повинні вживати заходів для запобігання тому,

26. Див. зокрема Постанову Верховного Суду у справі № 460/2545/17 від 18 березня 2020 року

27. Постанова Верховного Суду від 04 липня 2018 року, справа № 653/1096/16-ц (Велика Палата)

28. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99046139>

29. ЄКСП, висновки 2003 року, Італія.

30. ЄКСП, Збірка..., стор. 226.

щоб вразливі категорії людей стали бездомними. Під час війни житлова політика повинна бути спрямована передусім на всі соціально незахищені групи населення, щоб забезпечити їм доступ до соціального житла.³¹

Відповідно до зобов'язань, згідно з Європейською соціальною хартією, Держави-учасниці зобов'язані забезпечувати захист біженців у Європі, поводитися з ними гідно й гарантувати їхні основні права.

” Право на екстрений притулок та іншу екстрену соціальну допомогу не обмежується особами, які належать до певних вразливих груп, а поширюється на всіх осіб, які перебувають у небезпечній ситуації, відповідно до принципу захисту їхньої людської гідності та захисту їхніх основних прав. Комітет вважає, що певні соціальні права, безпосередньо пов'язані з правом на життя і людську гідність, є частиною «невід'ємних» прав, які захищають гідність усіх людей. Тому ці права повинні бути гарантовані біженцям і всім переміщеним особам. (...) максимально можливою мірою.³²

Відповідно до пункту 2 статті 31 Європейської соціальної хартії Держави-учасниці зобов'язані надавати належний притулок як дітям, так і дорослим, які незаконно перебувають на їхній території, до тих пір, поки вони перебувають під їхньою юрисдикцією³³. Слід заборонити виселення з притулку осіб, які незаконно перебувають на території Держави-учасниці, оскільки це означає ставити відповідних осіб, особливо дітей, у становище крайньої безпорадності, що суперечить повазі до їхньої людської гідності. Держави-учасниці не зобов'язані надавати мігрантам, які перебувають на їхній території нелегально, альтернативне житло у формі постійного житла відповідно до положень пункту 1 статті 31³⁴.

Захист прав окремих категорій осіб

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» не було передбачено окремих положень щодо захисту права на житло вразливих категорій населення, не було також закріплено положення про запровадження порядку, процедур чи обов'язків переміщення/евакуації дітей та інших осіб, які проживають/перебувають у закладах різних типів, на відміну, наприклад, від закріпленого положення про встановлення КМУ порядку визначення підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, про окреме положення серед заходів правового режиму здійснення

” у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб,

31. ЄКСП, висновки 2005 року, Литва; Конференція європейських церков (КЄЦ) проти Нідерландів, скарга № 90/2013, рішення по суті від 01 липня 2014 року, §136.

32. ЄКСП, Заява щодо тлумачення прав біженців відповідно до Європейської соціальної хартії від 08 жовтня 2015 року, доступна за посиланням: <https://rm.coe.int/1680489511>, FEANTSA проти Нідерландів, скарга № 86/2012, рішення по суті від 02 липня 2014 р.

33. ЄКСП, Міжнародний захист дітей (DCI) проти Нідерландів, скарга № 47/2008, рішення по суті від 20 жовтня 2009 року, §47; Конференція європейських церков (КЄЦ) проти Нідерландів, скарга № 90/2013, рішення по суті від 01 липня 2014 року, §§128–129; Європейська федерація національних організацій, що працюють з бездомними (FEANTSA), проти Нідерландів, скарга № 86/2012, рішення по суті від 02 липня 2014 року, §61.

34. ЄКСП, Європейська федерація національних організацій, що працюють з бездомними (FEANTSA), проти Нідерландів, скарга № 86/2012, рішення по суті від 02 липня 2014 року, §60,110.

щодо яких застосовано запобіжний захід - тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб...

У ч.2 п. 15 статті 15 Закону до повноважень військових адміністрацій зокрема віднесено

” управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організації надання ними послуг, у тому числі соціальних...

Таким чином, спеціальних положень про захист прав вразливих категорій, осіб, які знаходяться у державних закладах, їхню евакуацію, забезпечення житлом Законом не передбачено. Захист осіб, які перебувають, проживають в закладах, передбачених п.15, покладено на військові адміністрації, захист житлових прав вразливих категорій людей, які не перебувають у державних закладах, чітко не визначено, як і пріоритети при евакуації та забезпечення житлом.

Через місяць від початку війни було прийнято Постанову КМУ «Деякі питання тимчасового переміщення (евакуації) дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування, в умовах воєнного стану», якою було затверджено Порядок тимчасового переміщення (евакуації) та забезпечення умов для перебування на території України, де не ведуться бойові дії, або за межами України дітей та осіб, які проживають або зараховані до закладів різних типів, форм власності та підпорядкування на цілодобове перебування.

Порядок передбачає тимчасове переміщення різних типів закладів, перелік яких наводиться у п.2 Порядку:

” Порядок поширюється на такі заклади різних типів, форм власності та підпорядкування, як будинки дитини (у тому числі спеціалізовані), центри медичної реабілітації та паліативної допомоги дітям; заклади дошкільної та загальної середньої освіти (у тому числі дитячі будинки, санаторні, спеціальні, спеціалізовані заклади загальної середньої освіти із пансіонами (інтернатами) в їх складі); малі групові будинки; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей, центри соціальної підтримки дітей і сімей, стаціонарні служби (відділення) центрів соціальних служб, що здійснюють соціально-психологічну реабілітацію дітей, стаціонарні служби (відділення) соціально-психологічної реабілітації дітей (надання послуг із соціально-психологічної реабілітації дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах) центрів надання соціальних послуг; школи та професійні училища соціальної реабілітації; дитячі будинки-інтернати системи соціального

захисту населення; будинки-інтернати для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю, спеціалізовані будинки для ветеранів війни та праці, громадян літнього віку та осіб з інвалідністю, інші заклади, що забезпечують тимчасове проживання та надання соціальних послуг повнолітнім особам, сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах; інші заклади (у тому числі засновані громадськими, благодійними та релігійними організаціями), в яких передбачено проживання або цілодобове перебування дітей та осіб.

Зазначений Порядок встановлює також відповідні державні структури за забезпечення потреб та безпеки тих закладів, які залишаються на територіях, де не ведуться бойові дії:

” Обласна, Київська міська військова адміністрація на території, на якій не ведуться бойові дії, з метою задоволення потреб тимчасово переміщених (евакуйованих) дітей та осіб забезпечує підготовку організацій, закладів та установ для їх розміщення, зокрема:

...своєчасну підготовку та облаштування захисних споруд цивільного захисту, підвалів або інших приміщень, придатних для укриття дітей та осіб та персоналу і безпечного перебування в них...

Порядок передбачає також механізм переміщення за кордон. Згідно з п. 9 рішення про тимчасове переміщення (евакуацію) дітей та осіб за межі України приймається за умови надання обґрунтування такого переміщення (евакуації) та недоцільності його здійснення в межах України, а також наявності можливостей створення належних умов для їх розміщення з урахуванням потреб у особливих умовах догляду. Керівник закладу може звертатися до державних органів, інформувати їх про необхідність виїзду, а також має право самостійно отримувати запрошення приймаючої сторони та інформувати про це державні органи і для переміщення має отримати письмове погодження відповідних органів та Нацслужби. Ведеться облік всіх дітей, які виїхали за межі України.

Водночас зазначений Порядок не вирішує низку викликів евакуації. Так, правозахисники стурбовані тим, що порядок: «не встановлює порядку взаємодії органів державної влади та органів місцевої влади з іноземними партнерами, лише обов'язок консульської реєстрації дітей та дорослих за кордоном; не містить вимог для організації доступної евакуації та відповідно вимог до організації доступного місця перебування для дітей та дорослих з інвалідністю та/або таких, що мають потреби в доступності та постійному піклуванні; не встановлює порядку вивезення за кордон недієздатних осіб, опіку над якими здійснює заклад; не містить порядку формування державного чи місцевого бюджету для проведення таких евакуацій».³⁵

Також передбачено, що переміщеним за межі України

” надається тимчасовий захист як форма міжнародного захисту

35. Федорович І., Автухов К., Тарасова М., Прашко О., Темченко О. Попередній огляд: місця несвободи в Україні під час війни. Київ. – 2022. – 43с.

у значенні статті 9 Конвенції про статус біженців, ратифікованої Законом України від 10 січня 2002 р.

Це положення про форму тимчасового захисту як міжнародного є достатньо дискусійним, так як буде визначатися скоріш національним законодавством приймаючої країни, а в межах ЄС із дотриманням вимог Директиви 2001/55/ЄС.

У цілому, реалізація Постанови КМУ від 27 березня та ситуація у цілому залишаються складними. Особи з інвалідністю стикалися і продовжують стикатися з величезними ризиками при спробах самостійно евакуюватися, відповідної належної інформації та допомоги на вокзалах та станціях немає. Допомогу часто надають волонтери, інші люди, були випадки допомоги навіть воєнізованої охорони потяга для доступу особи на кріслі колісному до евакуаційного потягу.

13 березня КМУ спростив процедуру перетину кордону для людей з інвалідністю I та II груп та їхніх супроводжуючих. Було врегульовано питання щодо військових квитків чоловіків з інвалідністю у віці від 18 до 60 років (у яких не було військових квитків або не було печатки військомату внаслідок відсутності в її потребі до 24 лютого). На кордоні таких осіб, у тому числі на колісних кріслах, повністю незрячих, відправляли на медкомісію. Перелік можливих документів для виїзду було розширено, передбачено також супровід однієї дорослої особи (хто буде супроводжувати також було передбачено). З'ясувалося, що окремі пункти пропуску на кордоні залишалися досі не безбар'єрними, що зробило неможливим без сторонньої допомоги подолання всіх перешкод для маломобільних осіб, причому прикордонники таку допомогу не зобов'язані надавати та, як правило, і не надають. З часом місцеві адміністрації почали допомагати виїхати та робити окремі кроки для евакуації різних вразливих категорій осіб. Втім, евакуаційних пунктів для маломобільних людей немає, вони мають домовлятися самостійно як з організацією виїзду, так і з тим, щоб їх прийняли до відповідного закладу по приїзду у разі такої потреби.

Поряд із зазначеними проблемами, відсутністю системи евакуації та чітких дій державних органів, необхідно відмітити, все ж таки роботу Укрзалізниці, яка за допомогою державних структур, закуповувала крісла колісні, візки, організувала окремі евакуаційні вагони для людей з інвалідністю, формували групи і т.п.

У цілому, евакуація та забезпечення житлом вразливих категорій населення не достатньо організовані на загальнодержавному рівні, евакуація з ТОТ та територій активних бойових дій дитячих будинків, будинків для літніх людей, людей з інвалідністю тощо також централізовано не організовано державою. Її здійснюють в основному за допомогою волонтерських організацій, активістів, інколи за участі державних органів, міністерств, місцевої влади.

ВИСНОВКИ

Українське житлове законодавство є доволі застарілим та вимагало реформування, внесення змін ще до початку повномасштабної збройної агресії Росії. Основний документ, який регулює житлові відносини, мав стару радянську назву до 21 квітня 2022 р., коли були внесені зміни до певних статей Житлового кодексу, його назви та преамбули, в якій зазначалося про комуністичне суспільство та ленінські ідеї.³⁶ Питання розробки та прийняття нового Житлового кодексу неодноразово поставали в українському суспільстві. Навіть у рішенні Конституційного Суду України від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019 вказувалося, що Житловий

36. Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21 квітня 2022 року № 2215-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#n145>

кодекс прийнято за радянських часів до прийняття Конституції України, і, відповідно, низка положень Кодексу «нівельюють сутність конституційних прав і не відповідають конституційним засадам соціального, економічного розвитку Українського суспільства та держави, тож їх слід привести у відповідність до вимог Основного Закону України».³⁷ Тому, після завершення війни ця законодавча сфера потребуватиме осучаснення та приведення до міжнародних і європейських стандартів.

З 2014 року питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій Донецької, Луганської областей та анексованого Криму гостро поставали перед українським урядом. Незважаючи на численні програми фінансування, кредитування, надання тимчасового та соціального житла, компенсаційні ініціативи уряду щодо пошкодженого та зруйнованого житла, вжитих заходів, виділених коштів було явно недостатньо для вирішення проблеми внаслідок великої кількості осіб, які таке житло потребували. Втім, вже після кількох місяців війни очевидно виявляється об'єктивна неможливість забезпечення мільйонів вимушених переселенців житлом, навіть кризовим і тимчасовим, особливо в осінньо-зимовий період. Україна не зможе наразі самотійно вирішити це питання без активного залучення міжнародних організацій та міжнародних партнерів як у фінансовому, технічному, так і інших аспектах. Враховуючи загрозу опалювального сезону у 2022-2023 р., активні кроки, розробка кризової житлової програми та розгортання будівництва мають бути розпочаті принаймні за допомогою міжнародних гуманітарних організацій.

Найбільшій увазі та захисту з боку держави потребують уразливі категорії осіб, які часто не можуть самотійно без супроводу та допомоги переселитися у більш безпечні райони чи виїхати за кордон. Тому, питання евакуації гостро поставало у перші місяці війни та може виникати у будь-який момент залежно від ситуації на фронті та забезпечення електроенергією та теплом відповідні райони чи окремі заклади. Держава несе відповідальність за забезпечення всіх осіб, які знаходяться в державних закладах, таких як будинки для літніх осіб, дитячі будинки, інтернати тощо; держава має нести відповідальність за вчасну їхню евакуацію, забезпечення всім необхідним. За твердженнями волонтерів та правозахисників відповідальність за евакуацію закладів фактично покладено на місцеві органи влади, які мають дуже обмежені можливості, а не евакуйованими на кінець березня залишалися близько 6 000 закладів.³⁸

37. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 135 Житлового кодексу Української РСР від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019. Справа № 1-26/2018(2572/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-19#n2>

38. Матяш Т. На окупованих територіях залишаються біля 6 тисяч підопічних інтернатів, - правозахисники. 31 березня 2022. URL: https://lb.ua/society/2022/03/31/511818_okupovanih_teritoriyah.html

Право на соціальний захист під час війни в Україні

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Міжнародні стандарти

Офіційна правова й нормативна база соціального захисту в ситуаціях збройних конфліктів складається з елементів міжнародного права (права прав людини, міжнародного гуманітарного права, права стосовно біженців), національного конституційного, статутного та загального законодавства, а також наявних національних або субнаціональних політичних і нормативно-правових баз. Концепція соціального захисту є широкою та охоплює соціальне забезпечення, соціальну допомогу та програми соціальної допомоги.

Право на соціальний захист закріплено в документах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи. Організація Об'єднаних Націй це право закріплює в основних конвенціях про права людини, в тому числі, *inter alia*, в Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та Конвенції про права дитини. Проте найчіткіше воно сформульоване в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (МПЕСКП). Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, який стежить за виконанням Державами МПЕСКП, упродовж багатьох років розвивав ідею про те, що Держави юридично зобов'язані створювати системи соціального захисту, і що цей обов'язок безпосередньо впливає з права на соціальне забезпечення, закріпленого в статті 22 ЗДПЛ і статті 9 МПЕСКП.

У праві Ради Європи Європейська соціальна хартія (переглянута) гарантує право на соціальний захист у багатьох своїх положеннях, зокрема, встановлюючи право на соціальне забезпечення у статті 12, право на соціальну та медичну допомогу у статті 13, право користуватися послугами соціального забезпечення у статті 14, право працюючих жінок на охорону материнства у статті 8, право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист у статті 16, право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист у статті 17 і право на захист від бідності та соціального відчуження у статті 30. Зазначені положення вимагають позитивних дій з боку держави як за часів миру і процвітання, так і за часів збройних конфліктів і воєн.

Хоча деякі з зазначених вище норм передбачають конкретні права на отримання соціальної допомоги, їх може бути важко або неможливо забезпечити під час війни. До того ж, нормативні положення обмежені. Наприклад, не існує універсального юридичного права на отримання надзвичайної допомоги. Женевські конвенції³⁹ містять конкретні положення на випадок збройного конфлікту, хоча навіть тут обов'язок дозволяти надання надзвичайної допомоги третіми сторонами обмежений, і дозвіл на конкретні дії щодо надання надзвичайної допомоги зазвичай залежить від згоди воюючих сторін⁴⁰.

У воєнний час програма соціального захисту повинна враховувати не лише ризики, з якими стикаються в повсякденному житті, але також, або навіть передусім, форми відсутності безпеки за умов збройного конфлікту. Це слід розглядати як частину розширеної програми забезпечення безпеки людини, яка включає захист від залякування та примусу. У багатьох

39. Чотири Женевські конвенції 1949 року: про поліпшення долі поранених та хворих в регулярних арміях (перша Конвенція), про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, потерпілих корабельну аварію, зі складу озброєних сил на морі (друга Конвенція), про поводження з військовополоненими (третья Конвенція) і про захист цивільного населення під час війни (четверта Конвенція).

40. Див. наприклад, Додатковий протокол II від 1977 року, стаття 18. Загальне правило полягає в тому, що згода повинна бути надана.

випадках вона має передбачати відновлення доступу до основних товарів і послуг для цілих громад. Також існує низка демографічних наслідків, які зазвичай виникають внаслідок збройного конфлікту. Зокрема, збільшення числа домашніх господарств, очолюваних жінками, і дітей-сиріт, а також втрата працездатності серед чоловіків. Ці фактори безпосередньо пов'язані з коефіцієнтом утриманців у домогосподарствах, ступенем вразливості і тому повинні враховуватися в програмі соціального захисту⁴¹.

Дотримуючись зобов'язань, що випливають з Конвенцій ООН та Європейської соціальної хартії, Держави-учасниці, відповідно до своїх зобов'язань щодо надання належного соціального забезпечення (стаття 12 ЄСХ) та соціальної та медичної допомоги особам, які її потребують (стаття 13 ЄСХ), виділяють бюджетні ресурси на відшкодування доходу та іншу допомогу і підтримують осіб і сімей, що постраждали від війни. Ресурси мають у належний спосіб поширюватися на найбідніші та найбільш вразливі групи населення. Вимоги доступу не повинні бути надмірно складними, бюрократичними та винятковими (наприклад, вимагати офіційного працевлаштування, підтвердження постійного місця проживання, мати вікові обмеження або передбачати виключення певних категорій працівників)⁴². Розмір різних пільг повинен бути належним, і такі пільги не повинні бути занадто обмежені за строком⁴³.

Українське законодавство та практика впровадження

Широке коло соціальних прав передбачено Конституцією України, зокрема право на соціальних захист, яке включає пра-во на забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від особи обставин, а також у старості та в інших ви-падках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і ор-ганізацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечу-вати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46).

З 2014 р. після окупації частини Донецької та Луганської областей, анексії Криму в Україні було запроваджено щомісячну адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних по-слуг, як основну фінансову допомогу тим, хто перемістився в межах України. Зазначена Постанова втратила чинність з прийняттям нової Постанови КМУ «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» № 332 від 20 березня 2022 р.

Окрім допомоги на проживання, будь-які інші спеціальні державні соціальні допомоги та виплати передбачено під час війни не було, втім після початку війни додаткові заходи соціальної підтримки активно почали пропонувати міжнародні організації та фонди. Так, з метою соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення Урядом України спільно з міжнародними партнерами було розроблено програму допомоги для незахищених родин з дітьми, які постраждали через війну в Україні та потребують фінансової підтримки. ЮНІСЕФ спільно з Міністерством соціальної політики розпочали реалізацію багатocільової програми «Спільно», яка фінансуватиметься ЄС, урядом Італії, Шведською агенцією міжнародного розвитку SIDA та Центральним фондом реагування на надзвичайні ситуації

41. Більше див.: Дж. Дарсі. Конфлікт і соціальний захист: соціальний захист в умовах насильницького конфлікту та його наслідків. Доступно за посиланням: <https://cdn.odi.org/media/documents/1704.pdf>

42. ЄКСП, Заява щодо COVID-19 і соціальних прав, прийнята 24 березня 2021 року, стор. 7.

43. ЄКСП, Заява щодо COVID-19 і соціальних прав, прийнята 24 березня 2021 року, стор. 8.

CERF.⁴⁴ Співпрацю у рамках нової програми закріплено у Постанові КМУ № 405 від 5 квітня 2022 року «Про реалізацію спільного з Міжнародним надзвичайним фондом допомоги дітям при Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) проекту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення». ⁴⁵Ця допомога надається незалежно від статусу ВПО, регіону проживання родини, незалежно від інших допомог, у тому числі допомоги на проживання ВПО. Єдиним фактичним обмеженням є отримання іншої грошової допомоги від ЮНІСЕФ чи іншої міжнародної гуманітарної організації після 24 лютого 2022 року. Допомога від ЮНІСЕФ надається одноразово у розмірі 2200 грн на кожного члена родини на місяць, але не більше як на 5 осіб тривалістю 3 місяця.

Зазначену допомогу можуть отримати дві категорії родин: сім'ї, з трьома і більше дітьми, з яких не менш як одна дитина не досягла двох років, та сім'ї, до складу яких входять двоє і більше дітей, з яких не менш як одна дитина має інвалідність. Втім, на офіційному веб-порталі ЮНІСЕФ перебачено, що участь у 2 етапі програми з 15 червня допомогу можуть отримати родини, які мають трьох і більше дітей до 18 років, та родини, які мають принаймні одну дитину з інвалідністю до 18 років. Таким чином, вимоги до родин, визначні у Постанові КМУ та на офіційному сайті ЮНІСЕФ Україна мають певні розбіжності. Разом з тим, кількість поданих заяв перевищує максимальну спроможність їхньої обробки, що знов призвело до призупинення процесу прийому заяв з 15 серпня. Станом на 10 серпня, ЮНІСЕФ вже надав допомогу понад 112 000 родинам, які виховують 331 000 дітей, зокрема 33 000 дітей з інвалідністю. Загалом, ЮНІСЕФ планує надати допомогу 265 000 родинам в межах зазначеної програми грошової допомоги родинам.⁴⁶

Однак, фінансову допомогу у розмірі 2200 грн на місяць можна отримати не тільки від ЮНІСЕФ, а й від інших агенцій ООН, які реалізують зазначену програму. Такими організаціями станом на кінець серпня є, зокрема, УВКБ ООН, Всесвітня продовольча програма ООН, Міжнародна організація з міграції (далі – МОМ). Кожна агенція висуває свої критерії для отримання допомоги. Наприклад, на допомогу від МОМ можуть претендувати вагітні жінки, самотні батьки, які виховують дітей, сім'ї з двома дітьми і більше, домогосподарства, в яких є люди з інвалідністю, особи літнього віку (65+). Крім того, на відміну від ЮНІСЕФ, різні агенції ООН пропонують фінансову допомогу в різних областях України. Так, Всесвітня продовольча програма надає грошову допомогу в Рівненській та Вінницькій областях, в той час коли УВКБ ООН охоплює Вінницьку, Дніпровську, Закарпатську, Львівську, Тернопільську, Хмельницьку, Чернівецьку та Івано-Франківську області. Такий розподіл, зокрема на прохання українського Уряду, запроваджено для охоплення уразливих категорій осіб на більшій території держави. Допомога надається тільки один раз, так як вважається одним видом допомоги, який реалізують різні структури ООН. На сторінках офіційних веб-сайтів відповідних організацій в Україні підкреслено, що ВПО, які вже надали свої дані для включення у програму грошової допомоги від УВКБ ООН, отримають свої виплати за умови, що вони не отримували грошову допомогу від іншої організації. До Програми долучаються інші міжнародні організації, які не входять до структури ООН, наприклад, Норвезька Рада у справах біженців. Допомогу у розмірі 2500 грн можна отримати також від Місії Міжнародного Комітету Червоного Хреста в Україні та Товариства Червоного Хреста України.

Таким чином, ціла низка міжнародних організацій та структур ООН надають фінансову допомогу постраждалим від війни в Україні. Вперше, міжнародні організації працюють у тісній координації з державними структурами, оформлюючи співпрацю через укладання

44. ЮНІСЕФ — українцям: програма грошової допомоги Спільно. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/spilno-cash-transfers>

45. Постанова КМУ «Про реалізацію спільного з Міжнародним надзвичайним фондом допомоги дітям при Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) проекту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення» № 405 від 5 квітня 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-2022-%D0%BF#Text>

46. ЮНІСЕФ – українцям: програма грошової допомоги Спільно. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/spilno-cash-transfers>

окремих спеціальних меморандумів та, навіть, у деяких випадках, за допомогою прийняття Постанов КМУ. Уряд надає необхідну інформацію, здійснює верифікацію даних, які особа вказує, звертаючись за грошовою допомогою.

Міжнародні організації, фонди, а також національні громадські, волонтерські організації надають також гуманітарну допомогу у натуральному вигляді, благодійну допомогу у різних регіонах України. Ці питання регулюються Законом України «Про гуманітарну допомогу»⁴⁷, Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»⁴⁸. Для спрощення надходження та передачі товарів, не передбачених Законом «Про гуманітарну допомогу», але які Україна потребує, у березні 2022 р. було ухвалено зміни, згідно з якими на період дії воєнного стану КМУ має право визнавати окремі категорії товарів, у тому числі підакцизні, гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку. 7 березня 2022 року було прийнято Постанову «Про затвердження переліку категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку, на період воєнного стану та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань гуманітарної допомоги»⁴⁹, у додатку до якої міститься перелік товарів, що визнаються гуманітарною допомогою. Гуманітарна допомога надається частіше у вигляді продуктових наборів, санітарно-гігієнічних засобів, лікарських препаратів, одягу, матраців, побутової техніки тощо.

Разом з тим, враховуючи спрямованість міжнародної допомоги переважно на надання фінансової допомоги та допомоги у натуральному вигляді, необхідно спрямовувати та залучати міжнародних донорів до фінансування програм проживання і надання відповідних соціальних послуг проживання, зокрема у санаторно-курортних закладах особам з інвалідністю, особам літнього віку, житло яких було зруйновано, пошкоджено, які перемістилися, були або мають бути евакуйовані тощо.⁵⁰

Поряд з необхідністю впровадження допомоги широкому колу постраждалих осіб, надзвичайно актуальним було та залишається питання продовження отримання призначених соціальних виплат, допомоги, пенсій. 7 березня 2022 року КМУ прийняв Постанову № 214 «Про деякі питання надання державної соціальної допомоги на період введення воєнного стану», основною метою якої було врегулювання зазначеного питання, тобто продовження призначення та виплати соціальної допомоги, пільг після запровадження воєнного стану. Передбачено було також продовження всіх раніше призначених виплат особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю у випадках настання строків перегляду таких виплат на весь період дії воєнного стану та одного місяця після його припинення чи скасування.

Незважаючи на продовження всіх соціальних виплат, у районах воєнних (бойових дій), тимчасової окупації, в оточенні (блокуванні) отримання соціальних виплат, пенсії є проблематичним у зв'язку з тим, що це можливе виключно через банківські установи. Там, де було можливим, працівники пошти продовжували здійснювати виплати чи зараховувати відповідні кошти на банківські рахунки отримувачів. Однак, зрозуміло, що у районах бойових дій, тимчасово окупованих та тих, що в оточенні, соціальні виплати та пенсії виплатити практично неможливо. Водночас, керівники державних закладів з догляду осіб, інтернатів, які знаходяться в окупації, відмовляються від російської допомоги, розуміючи можливість

47. Закон України Про гуманітарну допомогу від 22.10.1999 № 1192 – XIV зі змінами

48. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 № 5073-VI

49. Постанова «Про затвердження переліку категорій товарів, що визнаються гуманітарною допомогою без здійснення процедури визнання таких товарів гуманітарною допомогою у кожному конкретному випадку, на період воєнного стану та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань гуманітарної допомоги» від 7.03.2022 № 224

50. Більш детально відповідні пропозиції викладено у розділі право на житло

тлумачення таких дій як співпрацю з агресором та кримінальну відповідальність за це. Дії керівників таких закладів стосовно російської гуманітарної допомоги мають бути роз'яснені у таких суперечливих ситуаціях, коли діти, особи літнього віку, особи з інвалідністю залишаються фактично без мінімальних продуктів харчування.

30 березня 2022 р. було прийнято ще одну важливу Постанову КМУ «Про внесення до деяких постанов Кабінету Міністрів України змін щодо строку повторного огляду осіб з інвалідністю та продовження строку дії деяких медичних документів в умовах воєнного стану»⁵¹. Згідно з положеннями Постанови строк повторного огляду особи з інвалідністю переноситься, а визнання наявності інвалідності та ступеня втрати працездатності продовжується не тільки до завершення дії воєнного стану, але ще й на максимум півроку після цього. Таким чином, до закінчення цього періоду продовжується строк для повторного огляду, а також зберігаються для відповідної категорії осіб всі пільги та соціальні виплати. Крім того, відповідно до Постанови КМУ № 225 особи мають право звертатися до МСЕК для встановлення інвалідності заочно та незалежно від місця проживання чи перебування. Отже, якщо людина не може прибути до МСЕК, комісія має право приймати рішення про встановлення інвалідності заочно на підставі направлення закладу охорони здоров'я.

Надзвичайно актуальним питанням залишається доступ до всієї інформації для тих, хто таку допомогу потребує. Для узагальнення інформації про організації, які надають фінансову допомогу постраждалим, було підготовлено зведені таблиці Міністерством з питань реінтеграції ТОТ України та Міністерством соціальної політики. Однак, такі таблиці є більш корисними для спеціалістів та для розуміння загальної ситуації, ніж для користування постраждалими і подання заявок.

Для отримання допомоги постраждалим та особам, вимушеним змінити своє місце перебування/проживання внаслідок російської агресії, було створено загальну цифрову платформу «єДопомога».⁵² На платформі зібрано інформацію по трьох основних напрямках: грошова допомога від держави, надання та отримання допомоги від волонтерських організацій та допомога від міжнародних організацій. Щодо міжнародних організацій, то на платформі, відповідно, у розділі «Допомога від міжнародних організацій» міститься повна інформація стосовно умов та критеріїв надання допомоги по виплатам в рамках всіх організацій, які мають відповідні меморандуми та співпрацюють з українською владою, а також обсяг коштів, що виділяються, необхідні посилання, номери телефонів та інші дані про кожного надавача – міжнародну організацію, міжнародного донора. Також передбачено можливість подання заявки на отримання допомоги.

Надзвичайно корисним є розділ платформи з повною та деталізованою інформацією щодо державної соціальної допомоги постраждалим від війни, починаючи від чіткої та зрозумілої інструкції як отримати статус ВПО та виплати, передбачені для ВПО. Окремі підрозділи присвячено отриманню компенсації підприємцю за працевлаштування ВПО, повідомленню про пошкоджене майно. Станом на кінець серпня наповнюється підрозділ з інформацією про допомогу жителям нещодавно звільнених територій та тим, хто поїхав, що буде включати інформацію про можливість отримання допомоги на Укрзалізниці, а також підрозділ українцям, які проживають на ТОТ. Є підрозділ, який має назву «Як отримати пенсію чи субсидію на банківську картку», якій, очевидно, розроблено для осіб, які отримували соціальні виплати у готівковій формі у поштових відділеннях. Вказано на неможливість

51. Постанова КМУ «Про внесення до деяких постанов Кабінету Міністрів України змін щодо строку повторного огляду осіб з інвалідністю та продовження строку дії деяких медичних документів в умовах воєнного стану» №309 від 30 березня 2022 р.

52. Платформу створено Міністерством соціальної політики за підтримки Міністерства цифрової трансформації та ПРООН за фінансової підтримки Швеції.

продовження виплат готівкою на ТОТ та надано пораду оформити банківську картку в Приватбанку чи А-Банку. Окремо передбачено розділ з відповідями на найбільш поширені питання. Наприклад, які документи треба мати для оформлення статусу ВПО, що робити, якщо не надходить оформлена допомога тощо.

Отже, інформація про надання, отримання державної соціальної допомоги ще буде додаватися, однак багато корисної інформації вже зібрано на одній платформі, що може допомогти постраждалим розібратися у видах допомоги, на яку вони можуть претендувати, отримати всі необхідні поради та, у деяких випадках, одразу подати/оформити ту чи іншу допомогу, наприклад, від міжнародних організацій, оформити заявку на отримання волонтерської допомоги.

Водночас, наочним питанням має бути відсутність фінансової спроможності виконувати державою взяті на себе соціальні зобов'язання. Зокрема, мова йде про допомогу на проживання ВПО без висування фактично жодних критеріїв, окрім факту переміщення. Розмір такої допомоги було суттєво збільшено у порівнянні з розміром щомісячної адресної допомоги, яка виплачувалася ВПО раніше. Така підтримка була абсолютно необхідною у перші місяці війни всім категоріям осіб, навіть враховуючи неспроможність державних органів зібрати відповідну інформацію. Сьогодні критично необхідним є встановлення чітких критеріїв та періодів відповідної допомоги. Саме на необхідності запровадження таких виважених підходів наголошують не тільки представники державних органів, але й експерти правозахисних, неурядових організацій, зокрема, експерти Центру прав людини ZMINA. Центром спільно з іншими правозахисними організаціями також було підготовлено та опубліковано перелік ключових проблем у сфері захисту прав постраждалих від агресії Російської Федерації, серед яких зокрема відмічається необхідність належного обліку ВПО та їхніх потреб⁵³. Адже без інформації та розуміння потреб ВПО, постраждалих від збройної агресії практично неможливо для держави вибудувати чітку систему соціальної допомоги та соціальних виплат цим категоріям осіб.

СПЕЦІАЛЬНІ ПИТАННЯ

Міжнародні стандарти

Під час війни загрози безпеці людей часто мають узагальнений характер, проте важливо проводити відмінність між системами, які мають бути розроблені для допомоги вразливим особам і домогосподарствам з метою подолання втрати ними доходу або інших потрясінь, пов'язаних зі збройним конфліктом, і системами, призначеними для допомоги всьому населенню, громадам або групам з метою виживання й відновлення після різних потрясінь, пов'язаних з війною.

Рівні й типи вразливості під час війни і після неї багато в чому залежать від характеру й тривалості конфлікту, його наслідків для людей і будівельних конструкцій, а також від того, як конфлікт закінчився. Конфлікт породжує нові форми бідності й соціального відчуження, а отже й нові вразливі групи суспільства, які потребують посиленого захисту й допомоги. Однією з таких груп є демобілізовані солдати, які можуть стати нижчим класом і джерелом

53. Коаліція громадських організацій, що опікуються захистом прав постраждалих від збройної агресії Росії проти України, з 2014 року розв'язує проблемні питання у сфері захисту прав українців, постраждалих від агресії РФ. 10 серпня 2022 р. URL: <https://zmina.ua/event/klyuchovi-problemy-u-zahysti-prav-postrazhdaloh-vid-vijny-rishennya-vid-pravozahysnykiv/>

потенційної відсутності безпеки⁵⁴. За даними Міжнародної організації праці (далі – МОП) (1995) основні проблеми, з якими стикаються демобілізовані солдати, пов'язані з відчуженням від цивільного життя; недостатнє інформування та консультації; проблеми наявності та розподілу землі; і проблеми пошуку стабільних джерел засобів до існування та можливостей працевлаштування.⁵⁵ Стверджується, що успішна реінтеграція колишніх бійців залежить від мотивації окремих осіб, визнання й підтримки спільноти, а також від заходів, що вживаються для забезпечення зайнятості та отримання доходу. Прогрес у інших галузях державної політики, і зокрема в питаннях земельної реформи, може мати ключове значення для визначення успіху програм реінтеграції⁵⁶. Різні конкретні заходи соціального захисту, включно з професійною підготовкою та виплатами демобілізованим особам, можуть мати важливе значення для успішної реінтеграції⁵⁷.

Ще однією ключовою вразливою групою в цій ситуації є біженці та внутрішньо переміщені особи, коли вони повертаються до своєї країни або місця проживання. Тут проблеми соціального відчуження можуть бути пов'язані з початковими причинами від'їзду, умовами повернення і тим, чи можуть люди повернутися в свій будинок і на свою землю⁵⁸.

Крім зазначених вище груп, адресна допомога повинна бути зосереджена на потребах соціального захисту таких груп, як вдови, діти-сироти та люди, які отримали інвалідність внаслідок війни чи потрапляння на протипіхотні міни. Зокрема, після збройного конфлікту бувають дуже високий рівень різного ступеня непрацездатності, і наслідки цього для відповідних осіб можуть передбачати обмежені можливості працевлаштування та отримання засобів до існування, а також різні прояви соціального відчуження. У деяких випадках повинні надаватися послуги реабілітації та програми виплат, особливо колишнім солдатам, які втратили дієздатність (МОП, 1995 рік).

Захист окремих категорій осіб

Особи літнього віку, ВПО

Значного спрощення отримала процедура призначення пенсії ВПО без належних документів, відсутніх відомостей про періоди страхового стажу, трудової діяльності, у період дії воєнного стану в Україні та протягом 180 календарних днів після його завершення. Пенсії призначатимуться на підставі відомостей наявних у: державному реєстрі фізичних осіб платників податків; єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; реєстрі страхувальників та реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; інформаційній системі Державної міграційної служби та Міністерства внутрішніх справ; єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб. У період дії воєнного стану також передбачено призначення або продовження виплати раніше призначеної пенсії у разі втрати годувальника дітям віком від 18 до 23 років, які навчаються за денною формою навчання у закладах

54. Дж. Дарсі. Конфлікт і соціальний захист: соціальний захист в умовах насильницького конфлікту та його наслідків, стор. 12. Доступно за посиланням: <https://cdn.odi.org/media/documents/1704.pdf>; більше див.: Т. П'єтц. Демобілізація та реінтеграція колишніх солдатів у післявоєнній Боснії та Герцеговині. Оцінка зовнішньої допомоги, 2004 рік, доступно за посиланням: <https://ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb135.pdf>

55. МОП. Від війни до миру: соціально-економічна реінтеграція колишніх солдатів у ДРК, доступно за посиланням: <https://www.ilo.org>

56. Більше див.: Дж. Дарсі. Конфлікт і соціальний захист: соціальний захист в умовах насильницького конфлікту та його наслідків, стор. 12. Доступно за посиланням: <https://cdn.odi.org/media/documents/1704.pdf>

57. Більше див.: Дж. Дарсі. Конфлікт і соціальний захист: соціальний захист в умовах насильницького конфлікту та його наслідків, стор. 12. Доступно за посиланням: <https://cdn.odi.org/media/documents/1704.pdf>

58. Більше див.: Дж. Дарсі. Конфлікт і соціальний захист: соціальний захист в умовах насильницького конфлікту та його наслідків, стор. 12. Доступно за посиланням: <https://cdn.odi.org/media/documents/1704.pdf>

професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, без надання довідки закладу освіти на підставі даних про навчання за денною формою навчання у 2022 році, отриманих Пенсійним фондом України з Єдиної державної електронної бази з питань освіти.⁵⁹

Різні аспекти пенсійного забезпечення ВПО вже були предметом судових розглядів після 2014 року, у тому числі, сформовані певні правові позиції Верховного суду щодо виплати пенсій особам, які не отримали статус ВПО чи цей статус було скасовано, які залишилися на ТОТ. 3 травня 2018 р. було ухвалено одне із знакових рішень у зразковій справі щодо пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб, яким припинено виплати пенсії за віком. Верховним Судом у вказаному рішенні було підкреслено, що реєстрація особи як внутрішньо переміщеної не позбавляє її конституційних прав, не звужує їх обсяг, не є окремим конституційно-правовим статусом особи, а надає можливість державним органам врахувати її особливі потреби та надавати додатковий захист. Серед таких особливих потреб - доступ до належного житла та правової допомоги, доступ до спеціальних державних соціальних програм, зокрема адресних програм для внутрішньо переміщених осіб тощо. Верховний Суд дійшов у цьому рішенні також висновку про неможливість прив'язки одержання пенсії до постійного проживання в Україні. Така позиція є надзвичайно важливою у контексті виїзду великої кількості громадян України за кордон після початку повномасштабного вторгнення Росії у різні країни світу.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду також розглядав питання врахування державними органами документів, підтверджуючих стаж роботи, пільговий стаж, виданих на ТОТ, наголошуючи на важливому значенні Намібійських винятків і посилаючись на відповідну практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), не тільки у питаннях встановлення факту народження чи смерті.⁶⁰ Верховний Суд підкреслив, що у виняткових випадках, визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу.

У кінці 2020 року було опубліковано Огляд судової практики ВС у спорах, що виникають із правовідносин у сфері захисту соціальних прав внутрішньо переміщених осіб та практики щодо застосування положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року, куди увійшли рішення, ухвалені до 1 жовтня 2020 р.⁶¹

Однак, незважаючи на розроблене з 2014 року національне законодавство та сформовану судову практику, влітку 2022 року почали надходити заяви про відмову органів Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) у виплаті пенсій особам, які проживають на ТОТ Криму та м. Севастополь. 12 серпня Коаліція організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, звернулися з відкритим листом до Міністерства соціальної політики та Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України з вимогами невідкладного вжиття заходів та внесення змін до законодавства України.⁶² На непризначені пенсії особам, які перемістилися з Криму, також звертали увагу в офісі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. У відповіді на зазначене звернення Міністерство соціальної політики посилається на Угоду про гарантії

59. Там само, як в посиланні 63

60. Зокрема, див.: Постанова Верховного Суду від 17 липня 2019 року у справі № 302/757/17-а <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83070460>

61. Огляд судової практики ВС у спорах, що виникають із правовідносин у сфері захисту соціальних прав внутрішньо переміщених осіб та практики щодо застосування положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 3 травня 1996 року (Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 01.01.2018 по 01.10.2020). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Ogliad_VS.pdf

62. Звернення Коаліції організацій, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України URL: <https://www.donbasssos.org/pensii-krym-zvernennia/>

прав громадян держав-учасниць Співдружності незалежних держав у галузі пенсійного забезпечення від 13.03.1992, учасниками якої є і Україна, і Росія. В Угоді визначено, що забезпечення має провадитися за законодавством держави, на території якої проживає особа, при переселенні пенсіонера виплата за місцем проживання припиняється і призначається за новим. Міністерство соціальної політики зазначає, що тим пенсіонерам, які переселилися до України та перебували на обліку в російських пенсійних органах, приймаються органами ПФУ за умови надання сформованих пенсійних справ, у тому числі документів про припинення виплат пенсії в Російській Федерації. Далі повідомляється про неможливість отримання інформації та пенсійних справ від пенсійних органів Росії через розрив дипломатичних відносин внаслідок збройної агресії Росії. У зв'язку з чим, наразі розробляється механізм отримання пенсій громадянами України, які проживають на території АР Крим та м. Севастополі або перемістилися з цієї території. Така відповідь свідчить про відсутність розробки механізму з 2014 року, продовження комунікації з країною-агресором та застосування положень міжнародної угоди у вирішенні пенсійних питань громадян України на ТОТ Криму до повномасштабного вторгнення Росії.

Відсутність необхідних коштів та проблема фінансування всіх виплат та допомоги у рамках системи соціального захисту загострює ситуацію у багатьох напрямках. Так, вже очевидно є проблема виплати компенсації за надання соціальних послуг, особливо для ВПО. Отримання соціальних послуг при переміщенні практично неможливо через те, що приймаючи громади не передбачили кошти, адже фінансування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Будь-якого механізму оплати та фінансування таких соціальних послуг немає, що не дозволяє вирішувати проблеми у громадах, які приймають значну кількість переміщених осіб. Міністерство соціальної політики повідомляє про процес реорганізації фонду соціального страхування та розглядається питання центральної закупівлі соціальних послуг.

Особи з інвалідністю

Враховуючи великий потік людей на пунктах перетину кордону, було передбачено позачерговість пропуску для дітей з інвалідністю та осіб з інвалідністю I групи у відповідних пунктах.

На період дії воєнного стану суттєво спрощено процедуру встановлення та продовження інвалідності. Як вже зазначалося вище, для отримання соціальних виплат, особам з інвалідністю не потрібно проходити повторний огляд для підтвердження інвалідності. Діти та дорослі з інвалідністю продовжуватимуть отримувати всі соціальні виплати, пільги, реабілітаційні послуги та допоміжні вироби, освітні послуги тощо.

На період дії воєнного стану продовжено також індивідуальні програми реабілітації. Для підприємств та організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю продовжено право на користування пільгами з оподаткування на період дії воєнного стану та протягом двох календарних кварталів після його припинення або скасування, якщо термін дії такого дозволу закінчився після 24 лютого.⁶³

За даними проведеного Національною асамблеєю людей з інвалідністю України опитування людей з інвалідністю:

” Найбільша чисельність респондентів на час проведення

63. Постанова КМУ Деякі питання користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю в умовах воєнного стану на території України від 19 березня 2022 р. № 323. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/323-2022-%D0%BF#Text>

опитування (орієнтовно початок липня) отримали грошову допомогу на проживання ВПО (132 особи або 62,3 %), одноразову матеріальну допомогу для осіб, робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена (22 особи або 10,4 %), ваучери (сертифікати) від Товариства Червоного Хреста України (13 осіб або 6,1 %), а 28 осіб або 13,3 % - допомоги ще не отримали. Решта респондентів отримували грошові перекази від національних та міжнародних громадських інституцій, гуманітарну допомогу, медикаменти тощо⁶⁴.

Дані цього ж опитування свідчать, що необхідність перереєстрації місця проживання для отримання виплат могла стати причиною затримання цих виплат.

” Про відсутність проблем із отриманням пенсії/допомоги через інвалідність поінформували 168 осіб (79,2 %). Водночас 44 респонденти (20,8 %) зауважили, що основною проблемою була затримка виплат, зокрема через необхідність перереєстрації за новим місцем проживання тощо⁶⁵.

Водночас люди з інвалідністю говорять про погіршення матеріального становища.

” Збільшення витрат на оренду житла, харчування, лікарські засоби, засоби гігієни, медичні та реабілітаційні послуги, комунальні послуги відбулося в переважній більшості випадків і в середньому від 10 до 40 %. Лише 27 осіб (12,7 %) сказали, що жодні витрати не збільшилися. Відповідна ситуація кореспондується з отриманою інформацією на запитання про зменшення витрат. Опитування засвідчило, що в 124 респондентів (58,5 %) жодні витрати не зменшились. Лише в 50 осіб (23,6 %) витрати зменшились від 10 до 40 %, оскільки ці респонденти обмежили себе у витратах на їжу (14 осіб) та одяг (12 осіб), перестали витрачатися на їжу, оскільки мають доступ до безкоштовного харчування (8 осіб), на засоби гігієни (3 особи), на медичні та реабілітаційні послуги (2 особи), на транспорт (1 особа) тощо⁶⁶.

Значна частка людей з інвалідністю розраховує на гуманітарну допомогу.

” Гуманітарна допомога була і залишається одним із ключових видів допомоги. її отримали 179 респондентів (84,4 %), зокрема 150 жінок. Переважна чисельність з опитаних респондентів (90 осіб або 42,5 %) отримали таку допомогу від волонтерів, 65 осіб (30,7 %) - від громадських об'єднань осіб з інвалідністю, 57 осіб

64. Аналітичний звіт за результатами опитування жінок і чоловіків з інвалідністю та законних представників недієздатних осіб і дітей з інвалідністю щодо оформлення довідки та допомоги як внутрішньо переміщеним особам. – Київ, «Національна асамблея людей з інвалідністю» 2022. С. 7 -9.

65. Там само. С.9.

66. Там само. С.9.

(26,9 %) - від органів влади, 46 осіб (21,7 %) від гуманітарного штабу, по 40 осіб (по 18,9 %) - від інших неурядових організацій та друзів/родичів/знайомих.⁶⁷

Окремо також постає питання щодо недієздатних осіб, опікуни яких залишили їх, виїхавши в інші регіони України або за її межі. Офіс Уповноваженого ВРУ з прав людини вже розпочав відповідний моніторинг, що може бути першим кроком на шляху вирішення цієї проблеми.

Діти

Діти, які перемістилися у межах України зі своїми батьками, опікунами, родичами чи закладами, в яких вони перебували, після початку повномасштабної збройної агресії Росії є внутрішньо переміщеними особами, можуть бути офіційно зареєстровані та отримати довідку ВПО, так само, як і дорослі. Діти - ВПО мають право на отримання допомоги на проживання, яка становить, як і для осіб з інвалідністю 3 000 грн, тобто є більшою у порівнянні з іншими особами. Дітям, які зареєстровані як ВПО, надається також державна цільова підтримка, зокрема, забезпечення безкоштовним дитячим харчуванням для дітей до одного року та безкоштовне харчування для деяких інших категорій дітей, пільгова оплата проживання у студентських гуртожитках, мають такі діти також право на соціальні стипендії, першочергове право на зарахування до дитячих садочків та шкіл тощо. Однак, правозахисні організації наголошують на проблемі зарахування дітей ВПО до закладів вищих освіти у разі відсутності документів.⁶⁸

Крім того, діти мають право на грошову допомогу від міжнародних організацій, про яку зазначалося вище, та наявність дітей, як правило, є одним з основних критеріїв отримання такої додаткової грошової допомоги. У цілому, діти продовжують отримувати ті соціальні виплати та допомоги, пільги, які було призначено раніше.

За межі території України після 24 лютого виїхало 2.3 млн дітей (за даними на кінець червня), дітей шкільного віку нараховувалося за кордоном майже 700 тисяч, яких 30 000 повернулися до України⁶⁹. За інформацією станом на 1 червня за межі України було евакуйовано 4177 дітей – вихованців інституційних закладів, серед яких 2382 – це діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.⁷⁰

З 2014 року сформована певна судова практика щодо оформлення та/або отримання виплат при народженні дитини. Так, пропуск строків оформлення допомоги при народженні дитини був предметом розгляду ВС. Верховний Суд наголошував, що

”...допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою самій дитині, а не її батькам. Неможливість своєчасного звернення одним з батьків до органу, який здійснює призначення допомоги при народженні дитини, призводить до порушення інтересів дитини⁷¹.

У перші місяці війни Урядом України було спрощено процедуру вивозу дітей за кордон та

67. Там само. С.9.

68. Ключові проблемні питання захисту прав постраждалих від збройної агресії проти України. 05.08.2022. URL: <https://www.donbasssos.org/zahyst-postrazhdaloh-vid-agresii/>

69. За кордоном перебуває 640 тисяч українських дітей. 04.08.2022/Олена Черкасець/ Україна молода/ URL: <https://umoloda.kyiv.ua/number/0/188/168438/>

70. <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/3496685-zahist-prav-ditej-pid-cas-vijni-protidia-nasilstvu.html>

71. Див. Постанову Верховного Суду від 14 лютого 2018 року у справі № 591/610/16-а

дозволено перетин кордону по внутрішнім паспортам, свідоцтвам про народження, без нотаріально завіреного дозволу іншого з батьків тощо. Також було спрощено процедуру виїзду груп дітей за кордон для оздоровлення та відпочинку під час дії воєнного стану. Значна кількість дітей отримала статус тимчасового захисту в країнах ЄС та навіть розпочала шкільне навчання у приймаючих державах. Для отримання більшої інформації про перебування дітей Уряд планує проведення додаткового моніторингу консульського обліку дітей. Водночас, обов'язку батьків стосовно реєстрації дітей в консульствах немає.

За інформацією правозахисників:

” Попри запевнення Міністерства соціальної політики України 23 лютого 2022 року щодо наявності ще з 2018 року евакуаційних планів, які щорічно оновлюються і подаються в режимі секретності до ДСНС, а також готовності системи соціального захисту населення до розвитку будь-яких подій, вчасної евакуації цих установ не відбулося. Міністерство обіцяло, що у разі загострення ситуації, зокрема, на території Донецької та Луганської областей, в першу чергу відбуватиметься організована евакуація підопічних інтернатних закладів для людей з ментальними розладами та геріатричних відділень та підопічних стаціонарних відділень територіальних центрів соціального обслуговування. Проте після початку широкомасштабного вторгнення лише мешканців окремих інтернатів Луганської області було вчасно вивезено в інші регіони країни⁷².

За даними опитування керівників закладів щодо оцінки потреб та проблем в діяльності закладів соціального захисту населення та закладів, що надають психіатричну допомогу в Київській, Сумській, Чернігівській областях та місті Києві, проведеного починаючи з 28 лютого впродовж двох місяців, з'ясовано суттєву потребу деяких установ в медикаментах.

” Тоді ж було з'ясовано, що деякі установи протягом 2 місяців війни так і не облаштувала укриттів (3 з 15, що надали відповіді), частково облаштували укриття тільки 5 з 15 установ. Тільки 3 установи з 15 мали запас харчових продуктів понад 2 місяці. Причиною виникнення проблем із належним забезпеченням установ необхідним 6 установ з 20 назвали порушення ланцюгів постачання. Отримали гуманітарну допомогу після звільнення території 14 установ з 20.⁷³

Експерти узагальнили наступні виклики, з якими зіштовхнулись заклади в вищевказаних областях:

” брак укриттів, здатних розмістити всіх підопічних та персонал;
брак стратегічних продуктових, гігієнічних та медичних

72. Федорович І., Автухов К., Тарасова М., Прашко О., Темченко О. Попередній огляд: місця несвободи в Україні під час війни. Київ. – 2022. – 43с.

73. Там само.

запасів, що може бути серед іншого наслідком неефективного планування та бюджетування; брак персоналу; відсутність резервних технологій на випадок відключення електромереж, інтернету і водопостачання; формальний і неможливий до реалізації на практиці план забезпечення безпеки та евакуації підопічних. Крім цього, невирішеним залишається питання своєчасного та інклюзивного розподілу гуманітарної допомоги. Дані опитування підтверджують гіпотезу про проблеми в шляхах збору та обробки даних про гуманітарні потреби, чим мали б опікуватись місцеві та воєнні адміністрації.⁷⁴

Інші категорії осіб

6 квітня 2022 р. Конституційний Суд України ухвалив рішення у справі про посилений соціальний захист військовослужбовців за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича.⁷⁵ У рішенні КСУ відмічалось, що Конституційний Суд бере до уваги реалії сьогодення стосовно збройної агресії Росії, роль Збройних Сил України та інших військових формувань в обороні Української держави, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. Конституційний Суд визнав, що конституційний обов'язок держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців (статті 17, 46 Конституції України) є значущим ніж будь-які цілі, досягнення яких законодавець визначав як підставу для запровадження обмеження права на отримання одноразової грошової допомоги у збільшеному розмірі при зміні групи інвалідності, збільшенні відсотка втрати працездатності часовими рамками. Відповідно, обмеження на виплату одноразової грошової допомоги у зв'язку із встановленням інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності, передбачене Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визнано таким, що не відповідає Конституції України.

Після прийняття зазначеного рішення Верховна Рада України ухвалила зміни до відповідної статті, прийнявши 29 липня 2022 р. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо призначення і виплати одноразової грошової допомоги».⁷⁶

Окрім внесення змін щодо забезпечення військовослужбовців, гарантії соціального і правового захисту, передбачені Законом України „Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” було поширено на інші категорії осіб: учасників територіальної оборони, членів добровольчих формувань територіальних громад під час їх участі у заходах підготовки добровольчих формувань територіальних громад, а також під час виконання ними завдань територіальної оборони.⁷⁷

74. Там само.

75. Рішення Конституційного Суду України (Другий Сенат) у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 163 Закону України „Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) від 6 квітня 2022 року, справа № 3-192/2020(465/20), провадження № 1-р(II)/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text>

76. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо призначення і виплати одноразової грошової допомоги» від 29 липня 2022 р. № 2489-IX. Станом на 23 серпня – не набрав чинності.

77. Мінекономіки: Інформація щодо сфери трудових відносин в умовах воєнного стану. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomiki-informaciya-shchodo-sferi-trudovih-vidnosin-v-umovah-voyennogo-stanu>

ВИСНОВКИ

Належне функціонування системи соціального захисту та підтримка постраждалих від війни осіб залишається одним з викликів для України в умовах надзвичайно складної економічної ситуації, спричиненою збройною агресією Росії. З початку її повномасштабного вторгнення в Україну перед системою соціального захисту поставало фактично два основних завдання: підтримання передбачених чинним законодавством соціальних виплат, допомог та пенсій, забезпечення надання соціальних послуг, а також надання підтримки внутрішньо переміщеним особам та особам, які постраждали від збройної агресії.

Отже, кардинальних змін чи нововведень у системі соціального захисту впроваджено не було, за виключенням трансформації щомісячної адресної допомоги ВПО на допомогу на проживання і фактичне скасування критеріїв її отримання, які діяли раніше. Було успішно та оперативно внесено зміни до національного законодавства стосовно продовження отримання тих соціальних виплат, допомоги, пільг, які були призначені раніше та продовжити деякі медичні документи, як то підтвердження групи інвалідності. Крім того, українському уряду вдалося вибудувати систему розподілення міжнародної допомоги постраждалим особам з метою максимального покриття уразливих категорій населення по всіх регіонах та обмежити можливість отримання допомоги тільки в одному агентстві ООН. Незважаючи на певні дублювання та неузгодженості критеріїв та категорій отримувачів, така координація відбувається уперше.

З метою максимального поширення інформації для постраждалих від війни осіб розроблено унікальну електронну платформу «ЄДопомога», що вже надає можливість отримання повного комплексу інформації та порад з питань соціального допомоги, а також її оформлення та подачі заявки на отримання. Тобто, можна відзначити продовження курсу діджиталізації країни, навіть під час війни.

Втім, велика кількість питань залишається. Зокрема, виникають ситуації з відмовою Пенсійного Фонду України у виплаті пенсій особам на ТОТ АРК, незважаючи на прийняте раніше законодавство та судову практику. Так само постають питання продовження отримання громадянами пенсій та соціальних виплат за кордоном. Не є зрозумілою політика держави щодо фінансування/евакуації закладів перебування чи постійного проживання дітей, осіб з інвалідністю, осіб літнього віку тощо. З настанням осінньо-зимового періоду вжиття будь-яких заходів буде ускладнено. Питання викликає також обмеження періоду надання міжнародними організаціями грошової допомоги (як правило 3 місяцями).

Право на рівність і захист від дискримінації під час війни в Україні

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Міжнародні стандарти

Дискримінація і пов'язана з нею нетерпимість — це проблеми, які окремі країни й міжнародне співтовариство повинні вирішувати не лише в мирний час. Не менш важливо вирішувати їх і під час війни, оскільки нерівність і відчуження є однією з корінних причин конфліктів і дуже часто одним з їх наслідків.

Женевські конвенції⁷⁸ передбачають гуманне поводження з цивільними особами

” без будь-яких несприятливих відмінностей, що ґрунтуються на ознаках раси, громадянства, релігії чи політичних переконань.

Гуманне поводження з цивільними особами без будь-яких несприятливих відмінностей за ознакою раси або іншими аналогічними критеріями також визнається в звичаєвому міжнародному праві, що викладено в загальній статті 3 Женевських конвенцій. У ній зазначається, що «з особами, які не беруть активної участі у воєнних діях (...), поведуться за будь-яких обставин гуманно, без будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, релігії чи вірування, статі, походження чи майнового становища, чи будь-якими іншими аналогічними критеріями⁷⁹. Це передбачає рівність прав при перетині кордонів держави з метою безпеки.

Захист від дискримінації також гарантується всіма угодами щодо прав людини, в тому числі Міжнародним пактом ООН про громадянські та політичні права (1966); Міжнародним пактом про економічні, соціальні й культурні права (1966); Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965) і Конвенцією про ліквідацію всіх форми дискримінації щодо жінок (1979). У системі права Ради Європи це встановлено як Європейською конвенцією з прав людини, так і Європейською соціальною хартією. У останньому документі статтею E, яка ґрунтується на положеннях статті 14 Європейської конвенції з прав людини, заборонені всі форми дискримінації. У ній підтверджується право на недопущення дискримінації, яке прямо чи опосередковано закріплено у великій кількості положень Європейської соціальної хартії.

Принцип рівності, що лежить в основі статті E, передбачає не лише те, що з усіма людьми, які перебувають в однаковій ситуації, має бути однакове поводження, а й те, що з людьми, які перебувають у різних ситуаціях, потрібно поводитися по-різному. Сторони, які без об'єктивного й розумного обґрунтування не можуть по-різному ставитися до осіб, становище яких відрізняється, не дотримуються положень Європейської соціальної хартії. Іншими словами, до людських відмінностей у демократичному суспільстві слід ставитися не лише позитивно, але й з розумінням, щоб забезпечити реальну та ефективну рівність. У зв'язку з цим вважається, що статтею E забороняється не лише пряма дискримінація, а й усі форми прихованої дискримінації. Така прихована дискримінація може виникати через нездатність у належний спосіб і позитивно враховувати всі відповідні відмінності або через невжиття

78. Наприклад, стаття 13 Четвертої Женевської конвенції 1949 року.

79. У справі Муцича та ін. Міжнародним кримінальним трибуналом щодо колишньої Югославії (МТКЮ) було встановлено, що загальна стаття 3 також застосовується до міжнародного збройного конфлікту і стала частиною звичаєвого міжнародного права (на що посилалися в рішенні Міжнародного кримінального трибуналу щодо Руанди (МКТР) в справі Акаїєсу).

належних заходів для забезпечення того, щоб права та колективні переваги, які відкриті для всіх, були дійсно доступні всім і для всіх⁸⁰.

Під час війни особливо важливо звертати увагу на те, щоб у регресивних заходах, що вживаються або застосовуються, була відсутня будь-яка, пряма чи прихована, формальна чи істотна, дискримінація⁸¹. Цей принцип вимагає, щоб будь-яка дискримінація, пов'язана з законами або політикою, які проводять відмінність між групами за такими ознаками як, наприклад, стать, раса, етнічна належність або релігія, була невідкладно усунена.

Також заборона дискримінації виходить за межі простого негативного зобов'язання уникати відкритої дискримінаційної практики. Вона вимагає поваги до всіх груп і окремих осіб, і, якщо ресурси обмежені, Держава зобов'язана вживати заходів для захисту тих, хто зазнає найбільшого ризику⁸². Як підкреслив Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, «політика й законодавство не повинні бути спрямовані на те, щоб приносити користь соціальним групам, які вже перебувають у вигідному становищі, коштом інших».⁸³

Українське законодавство та практика впровадження

Загальна заборона дискримінації закріплена у статті 24 Конституції України, що встановлює рівність конституційних прав і свобод громадян та рівність перед законом. Визначено також заборону наявності привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Іноземці та особи без громадянства мають такі ж самі права і свободи, як і громадяни України відповідно до статті 26 Конституції України.

Конституційні антидискримінаційні положення було деталізовано у Законі України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року, в якому чітко заборонено як пряму, так і непряму дискримінацію, а також утиск, який визначається як форма поведінки, що принижує людську гідність або створює напружену, ворожу, образливу або зневажливу атмосферу, як одну з форм дискримінації, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації, утиск.

Як і раніше, неефективним залишається механізм відповідальності за правопорушення, пов'язані з дискримінацією. На рівні законопроектів залишилася відмова від розумного пристосування як форма дискримінації. Так само залишається актуальним розширення переліку захищених ознак, за якими заборонена дискримінація.

Після початку повномасштабної війни Росії нові питання та проблеми стосовно дискримінації можуть та будуть виникати, ВПО, особи, які постраждали від війни, та інші категорії осіб можуть зазнавати дискримінації у багатьох сферах життя, у тому числі щодо пошуку житла та працевлаштування, евакуації, соціального захисту тощо. Найбільш характерною формою дискримінації ВПО та постраждалих від війни осіб є так звана інверсійна (непряма) дискримінація, коли йдеться про застосування однакових правил до осіб, котрі перебувають в істотно відмінному становищі.⁸⁴

80. ЄКСП, Міжнародна асоціація «Аутизм-Європа» (AIAE) проти Франції, скарга № 13/2000, рішення по суті від 04 листопада 2003 року, §52; Європейський центр захисту прав ромів (ERRC) проти Італії, скарга № 27/2004, рішення по суті від 07 грудня 2005 року, §36.

81. Див. Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, Загальний коментар № 19, п. 42.

82. Див. Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, Загальний коментар № 15, п. 13

83. Див. Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, Загальний коментар № 4, п. 11.

84. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Переглянутий базовий аналіз. / С. Заець, О. Луньова, А. Федорова, Г. Христова, К. Коркелія/Харків: Право. – 2019. С. 34

Одним з перших постало питання щодо дискримінаційного ставлення до іноземців при евакуації, зокрема відмови студентам з африканських країн у можливості потрапити на евакуаційні потяги через колір шкіри. Втім, Українська Гельсінська спілка з прав людини, Центр прав людини ZMINA та низка інших правозахисних організацій провели свої розслідування та опублікували на початку березня 2022 р., заяви про відсутність расової та іншої дискримінації при евакуації та перетину кордону іноземних студентів та іноземців у цілому. Через загальну напружену ситуацію та величезні черги, особливо на українсько-польському кордоні, інфраструктура не витримує, пріоритет надають жінкам з дітьми, вагітним жінкам, людям літнього віку. Дітей з інвалідністю та осіб з інвалідністю І групи пропускають на кордонах позачергово. Для всіх інших осіб діють звичайні правила черги.⁸⁵ Втім, декілька повідомлень про дискримінацію правозахисні організації отримували, що дійсно може виникати і не тільки по відношенню до іноземців, адже наявними були повідомлення і стосовно неможливості потрапити на евакуаційні потяги для маломобільних осіб, осіб на кріслах колісних, не надання пріоритету жінкам з дітьми тощо, що

” може виникнути в умовах військової евакуації, складної гуманітарної ситуації, загального стресу та страху серед багатьох евакуйованих, але це не має жодного стосунку до офіційних правил чи політики української влади⁸⁶.

Крім того, окремого зеленого коридору для іноземців на кордонах та вокзалах немає і не планувалося. Втім, для іноземців було організовано окремі гарячі телефонні лінії для звернень та організації допомоги. Поодинокі випадки дискримінаційного ставлення скоріш за все обумовлені страхом та людським фактором, нездатністю системи та інфраструктури витримувати великі потоки людей та не пов'язаними з офіційними правилами, встановленими державою.

Певні випадки порушень встановлених правил, проявів дискримінації щодо різних категорій осіб при евакуації та поселенні можуть мати місце. Частіше, такої дискримінації зазнають маргіналізовані уразливі категорії населення. Втім, участь у дискримінаційних діях чи відверте ігнорування заяв щодо дискримінації представників влади мають бути підставою для відповідного реагування та притягнення до відповідальності.

СПЕЦІАЛЬНІ ПИТАННЯ

Міжнародні стандарти

Збройні конфлікти та ситуації нестабільності посилюють поточні форми дискримінації щодо різних вразливих груп суспільства, через що вони зазнають підвищеного ризику порушення їхніх прав людини.

Однією з таких груп є жінки. Війна має руйнівний і непропорційний вплив на жінок і дівчат, які дуже ризикують стати жертвами зловживань, торгівлі людьми й насильства. Доступ до життєво важливих послуг, таких як охорона здоров'я, включно з послугами в галузі сексуального та репродуктивного здоров'я, може порушуватися, внаслідок чого жінки та дівчатка зазнають більшого ризику незапланованої вагітності, материнської смертності та захворюваності, серйозних сексуальних і репродуктивних травм і зараження інфекціями, що передаються

85. Мирний М. Евакуація іноземців з України: чи справді є расова дискримінація? URL: <https://zmina.info/articles/evakuacziya-inozemcziv-z-ukrayiny-chy-spravdi-ye-rasova-dyskryminacziya/>

86. Правозахисники закликають сусідні з Україною держави відкрити кордони для громадян усіх країн, які змушені рятуватися від війни. 01 березня 2022. URL: <https://zmina.ua/statements/pravozahysnyky-zaklykayut-susidni-z-ukrayinoyu-krayiny-vidkryty-kordony-dlya-gromadyan-usih-krayin-yaki-zmusheni-ryatuvatysya-vid-vijny/>

статевим шляхом, у тому числі внаслідок сексуального насильства в умовах збройного конфлікту⁸⁷. Внутрішньо переміщені жінки можуть непропорційно сильно постраждати від втрати засобів до існування під час переміщення. Наприклад, вони можуть бути нездатними забезпечити собі засоби до існування через втрату землі та худоби.

У 2000 році Рада Безпеки ООН прийняла резолюцію №1325 про жінок, мир і безпеку, в якій міститься заклик до розширення участі жінок і врахування гендерних аспектів у всіх заходах ООН у сфері миру та безпеки (включно з участю жінок у прийнятті рішень і мирних процесах, гендерними аспектами в навчанні та підтримки миру й обліком гендерної проблематики в системах звітності ООН). З тих пір Рада Безпеки ООН прийняла низку резолюцій про жінок, мир і безпеку. У жовтні 2020 року Рада ООН з прав людини (Резолюція A/HRC/RES/45/28⁸⁸) визнала вирішальну роль жінок у запобіганні та врегулюванні конфліктів, а також у зміцненні миру та довіри, важливість їхньої всебічної, рівноправної та значущої участі й залучення до всіх заходів щодо підтримки миру та сприяння безпеці. У ній Верховного комісара закликають подати Раді з прав людини звіт про поточний стан справ з урахуванням прав людини жінок і дівчаток під час і після збройних конфліктів у роботі Ради.

Ще однією групою, найбільш схильною до ризику порушення їхніх прав людини під час війни, є люди літнього віку та особи з обмеженою дієздатністю. Відсутність надання основних послуг населенню, з яким стикаються під час конфліктів і ситуацій протистоянь і нестабільності, може мати непропорційно сильний вплив на ці дві групи населення, часто на підставі попередніх ситуацій дискримінації. Під час збройних конфліктів перед усіма постраждалими цивільними особами виникає безліч проблем. Ці проблеми посилюються для людей літнього віку та людей з інвалідністю, оскільки інституційні, поведінкові та екологічні перешкоди й фактори ризику посилюються в кризових або конфліктних ситуаціях. Тому необхідно враховувати, що літні люди та особи з інвалідністю можуть зазнавати підвищеного ризику травмувань під час бойових дій і можуть потребувати підтримки з боку інших, щоб врятуватися. Їм також може бути важко рятуватися втечею і знайти притулок без сторонньої допомоги й доступу до допоміжних пристроїв.

Зрештою, але не менш важливо: під час війни зростає ризик дискримінаційного поводження з особами, які не є громадянами воюючих країн. Тому необхідно підкреслити, що під час війни і після її закінчення всі люди повинні користуватися всіма правами без будь-якої дискримінації за тією чи іншою ознакою, такою як раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні чи інші переконання, етнічне або соціальне походження, стан здоров'я, належність до національних меншин, стан за народженням або інший статус. Це передбачає право на безпеку для всіх, незалежно від їхнього правового статусу, громадянства та раси, а також право на притулок для тих, хто його шукає.

Захист окремих категорій населення

Також на окрему увагу заслуговує питання організації евакуації установ соціального захисту населення, інтернатів, закладів та центрів, в яких на постійній основі перебували люди, зокрема геріатричні установи, психоневрологічні диспансери, дитячі будинки – інтернати та інші заклади, не було встановлено чіткого порядку, організації та планів евакуації, як не було передбачено і порядку (відповідний НПА було прийнято лише в квітні) проведення масової евакуації дітей та дорослих з інвалідністю.⁸⁹ Так, правозахисники зазначають, що держава ні

87. Докладніше див.: УВКПЛ, Права людини для жінок і гендерні проблеми в ситуаціях збройних конфліктів і нестабільності, доступно за посиланням: <https://www.ohchr.org/en/women/womens-human-rights-and-gender-related-concerns-situations-conflict-and-instability>

88. Доступно за посиланням: <https://undocs.org/en/A/HRC/RES/45/28>

89. Федорович І., Автухов К., Тарасова М., Прашко О., Темченко О. Попередній огляд: місця несвободи в Україні під час війни. Київ. – 2022. – 43с.

впродовж 8 років від початку війни, ні впродовж кількох місяців з часу повномасштабного вторгнення так і не пододала викликів пов'язаних з евакуацією людей з інвалідністю, що перебувають в місцях несвободи, в тому числі:

” оцінка стану забезпечення та розбудова безпечних сховищ на випадок артилерійських чи ракетних ударів в місцях несвободи; плани евакуації кожного місця несвободи, оцінка реальності їх реалізації у 2022 році; нормативи щодо супроводу під час евакуації дорослих осіб, які перебувають в місцях несвободи соціальної сфери, у т.ч. осіб з інвалідністю; нормативи щодо можливого вивезення осіб, які перебувають в місцях несвободи, за кордон, у т.ч. недієздатних осіб, опіку над якими здійснює заклад; відсутність спеціалізованого чи хоча б мінімально пристосованого транспорту для евакуації; відсутність фінансування для організації та проведення евакуації; відсутність фінансування для організації приймання в безпечних регіонах та установах евакуйованих осіб; бюджетування установ, які приймають людей з евакуйованих місць несвободи; плани дій на випадок фактичного захоплення чи оточення установ...⁹⁰

Досвід евакуації людей з інвалідністю з 2014 року мав би стимулювати уряд розробити та впровадити нормативно-правові акти, які б дозволили врахувати питання інвалідності під час евакуації. Справді, з 2016 року передбачено, що план евакуації населення має містити окремий розділ щодо планування заходів з евакуації осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення⁹¹. У відповідному розділі Методики планування заходів з евакуації⁹² дуже детально розписано те, що необхідно зробити для планування евакуації. Не дивлячись на деталізацію, правозахисники й до повномасштабного вторгнення звертали увагу на неможливості впровадити прийняті НПА.

” Наприклад, зібрати дані щодо людей з інвалідністю (місце проживання/перебування, вид інвалідності, можливість самостійно пересуватись, потреба в супроводі чи медичному забезпеченні тощо) - фактично неможливо. По-перше, такою детальною інформацією не володіє жоден орган влади, а взаємодія між ними відсутня; по-друге, такі дані можуть постійно змінюватись, а отже необхідно передбачити регулярне оновлення; по-третє, частина інформації є персональними даними особи, для обробки якої необхідна згода, а також необхідно передбачити захист персональної інформації про людину, зокрема про її інвалідність. Видається нереалістичним й «забезпечення транспортних засобів спеціальним

90. Федорович І., Автухов К., Тарасова М., Прашко О., Темченко О. Попередній огляд: місця несвободи в Україні під час війни. Київ. – 2022. – 43с.

91. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 № 841 «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF>

92. Наказ Міністерства внутрішніх справ України 10.07.2017 № 579 «Про затвердження Методики планування заходів з евакуації» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0938-17>

обладнанням для посадки (висадки) та перевезення осіб з інвалідністю», оскільки доступного транспорту, особливо на рівні районних центрів, дуже мало».⁹³ Досвід евакуації під час повномасштабного вторгнення підтверджує, що люди з інвалідністю могли розраховувати на ресурси своєї родини або підтримку волонтерів.⁹⁴ Опитування проведене Національною асамблеєю осіб з інвалідністю підтверджує тенденцію лише незначної кількості випадків підтримки держави. Допомога в евакуації/виїзді переважно надходила від друзів/родичів/знайомих (53 особи або 25 %), волонтерів (32 особи або 15,1 %), органів влади (11 осіб або 5,2 %) та від громадських об'єднань осіб з інвалідністю (8 осіб або 3,8 %). Самостійно евакуювалися/виїжджали 88 опитаних осіб (41,5 %).⁹⁵

Декларативність ще одного документу виявило повномасштабне вторгнення. У 2018 році затверджено Порядок⁹⁶ виявлення та супроводження осіб з інвалідністю, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження. Цей порядок передбачає виявлення відповідної категорії осіб шляхом відвідування за місцем проживання, оцінювані їх потреб життєзабезпечення і визначення виду допомоги, якої вони потребують.

Ще до повномасштабного вторгнення правозахисники звертали увагу уряду на недоступність об'єктів укриття. Не дивлячись на прийняті нормативно-правові акти, вони практично не були реалізовані. Крім того, відсутній чіткий механізм моніторингу та контролю доступності захисних споруд.⁹⁷ Перешкоди з доступом до об'єктів укриття підтверджують люди з інвалідністю.

” На запитання про наявність поруч із домом архітектурно доступного укриття/бомбосховища ствердно відповіли лише 283 респонденти (21,5 %), заперечили їхню наявність 965 опитаних (73,3 %). 29 осіб поінформували, що такі приміщення знаходяться далеко, 23 особам про їхню наявність невідомо.⁹⁸

Особи, які постраждали від війни, перемістилися, мають такі ж самі права та свободи, як і решта населення України, однак, можуть потребувати додаткових державних заходів для реалізації своїх прав. Заборона дискримінації ВПО на підставі їхнього переміщення закріплена у статті 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»⁹⁹. Однак, з 2014 року зазначалося

93. Альтернативний звіт щодо виконання Україною Конвенції про права осіб з інвалідністю Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю 2015-2020 роки. – Київ, ГО «Боротьба за права», 2020. – 34с.

94. Ірина Виртосу Евакуація людей з інвалідністю: провалений державою іспит. <https://zmina.info/articles/evakuacziya-lyudej-z-invalidnistyu-provalenyj-derzhavoyu-ispyt/>

95. Аналітичний звіт за результатами опитування жінок і чоловіків з інвалідністю та законних представників недієздатних осіб і дітей з інвалідністю щодо оформлення довідки та допомоги як внутрішньо переміщеним особам. – Київ, «Національна асамблея людей з інвалідністю» 2022. С. 6.

96. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 282 «Про затвердження Порядку виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/282-2018-%D0%BF>

97. Альтернативний звіт щодо виконання Україною Конвенції про права осіб з інвалідністю Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю 2015-2020 роки. – Київ, ГО «Боротьба за права», 2020. – 34с.

98. Аналітичний звіт за результатами опитування щодо доступу людей з інвалідністю до різних видів допомоги, послуг за їхнім постійним місцем проживання під час воєнного стану. – Київ, «Національна асамблея людей з інвалідністю України», 2022. – С. 13.

99. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

про непоодинокі випадки дискримінації ВПО, особливо у приймаючій громаді у таких сферах, як найм житла та працевлаштування. Ці сфери є актуальними й сьогодні. Особливого захисту та уваги потребують жінки та діти ВПО, які часто стають об'єктами сексуального насильства.

Певні дискримінаційні прояви можна виявити у системі надання та нарахування окремих видів соціальної допомоги, особливо одноразової, тим особам, хто першими зареєструвалися, залишаючи без відповідних виплат значну кількість отримувачів, які відповідають встановленим критеріям. Так, запровадження підтримки через портал ДІЯ (єПідтримка) та надання, зокрема 6 500 грн одноразової виплати працівникам на територіях, де проходили активні бойові дії, у перші тижні війни мали можливість тільки ті, хто зареєструвався на порталі та мав смартфон. Уряд швидко згорнув програму такої підтримки, витративши більше 20 млрд грн. Допомогу отримала навіть тільки третина осіб, які встигли подати заявки. Такі позитивні дії держави є скоріш проявом не проведення оцінки кількості потенційних отримувачів та наявних коштів на відповідні виплати.

Потребують захисту та державної підтримки цивільні особи, що зазнали ушкодження здоров'я внаслідок агресії РФ. Норми, що діяли до повномасштабного вторгнення не враховували усіх постраждалих осіб, які набули порушень здоров'я. Так, змінами до пункту 4 частини 2 статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», у листопаді 2017, до осіб з інвалідністю внаслідок війни включили цивільних осіб, які набули інвалідність внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я одержаних <...> від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях до 1 грудня 2014 року, а з 1 грудня 2014 року - на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, де органи державної влади здійснюють свої повноваження, та в населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення.¹⁰⁰ Як зазначали правозахисні організації:

” Такий підхід, на жаль, не повністю відображає ситуацію із становищем цивільних осіб. По-перше, пропоновані ним норми виключають населення окремих районів Донецької та Луганської областей, де уряд не здійснює своїх повноважень; по-друге, ним явно не враховуються порушення здоров'я, набуті не внаслідок безпосереднього поранення. Наприклад, внаслідок посттравматичних стресових розладів, внаслідок переохолодження через переховування від обстрілів.¹⁰¹

Крім того, виникали перешкоди з отриманням послуг з реабілітації та засобів реабілітації постраждалими особами, інвалідності яким не встановлено.

Під час війни вразливі категорії осіб стають ще більш уразливими. На дискримінацію скаржилися представники ромської меншини, втім ці скарги та заяви про м'яку дискримінацію стосувалися у переважній більшості випадків ставлення до них за кордоном. Ретельні перевірки міграційними службами країн ЄС були часто пов'язані з можливою наявністю громадянства Угорщини, про яке вони не зазначали, подаючи документи для отримання

100. Абзац 3 пункт 4 частини другої статті 8 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

101. Реабілітація жертв конфлікту. Чи пропонує держава щось, крім встановлення інвалідності та милиць? / Б.Мойса, за ред.: О.Павліченко, О.Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — К., 2018. — 64 с.

статусу тимчасового захисту та фінансової допомоги. У Чехії через наплив українських ромів було внесено зміни до правил надання допомоги та реєстрації тимчасового захисту. Наявність громадянства однієї з держав ЄС тлумачилося як підстава для відмови їм у допомозі та тимчасовому захисті. У той же час, безпосередньо Угорщина не забезпечила таких особам (по факту своїм громадянам) ні окремого статусу, ні допомоги, у зв'язку з чим багато ромів повернулося до України. Водночас, необхідно враховувати, що ромське населення найбільш часто зазнавало дискримінації та стикалося з ксенофобією і до війни, про що свідчили звіти як національних, так і міжнародних організацій.

Представники ЛГБТ спільноти та громадські організації говорять про кілька можливих проблем, серед яких відсутність документів, що посвідчують особу та невідповідність документів їхній гендерній ідентичності як при переміщенні всередині країни, так і при виїзді за її межі¹⁰², ризик переслідувань у центрах масового розміщення, притулках, доступ або обмежений доступ до важливих ліків від ВІЛ або замісної гормональної терапії, яка призначається пожиттєво.¹⁰³ Водночас, станом на кінець серпня не повідомлялося про масові порушення принципу недискримінації щодо цієї категорії осіб.

Окрім випадків дискримінації та її можливих проявів, окремими фахівцями відмічається і позитивні явища - зменшення гендерної дискримінації, що проявляється у активному залученні жінок до всіх суспільних процесів, у тому числі до служби у збройних силах України та участь у територіальній обороні.

У цілому, аналіз ситуації за публічними матеріалами та звітами неурядових, правозахисних організацій не містять інформації про масові прояви дискримінації тієї чи іншої групи осіб в Україні з початку повномасштабної війни або про дискримінаційну політику влади. Відсутня також судова практика з цього питання. Втім, ті проблеми, які мали місце до 24 лютого, очевидно можуть мати загострення внаслідок загальної складної ситуації у державі.

ВИСНОВКИ

Питання дискримінації внутрішньо переміщених осіб поставало в Україні з початком агресії Росії у 2014 року, зокрема у сфері працевлаштування, пенсійного забезпечення, обмеження доступу ВПО з Криму до банківських рахунків тощо. Втім, за рахунок активних дій державних органів спільно з громадським сектором відбувалися позитивні зрушення щодо подолання стигматизації та дискримінації цієї категорії осіб.

У недопущенні дискримінації ВПО та осіб, які постраждали від збройної агресії Росії, важливе значення має спроможність держави забезпечити їм можливість користуватися всіма правами на рівні з іншими громадянами, розуміючи водночас, що ВПО знаходяться в уразливому становищі та потребують також додаткового захисту, спеціальних пільг.

Аналіз ситуації за публічними матеріалами та звітами неурядових, правозахисних організацій з початку повномасштабної війни 24 лютого не надає можливість заявляти про масові прояви дискримінації тієї чи іншої групи осіб в Україні або про дискримінаційну політику влади. Відсутня також судова практика з цього питання. Втім, проблеми, які мали місце до 24 лютого, очевидно, можуть мати загострення внаслідок загальної складної ситуації у державі.

102. ЗМІ повідомляли про випадок, коли через активні воєнні дії РФ на території України та загрозу власній безпеці трансгендерна жінка, яка в паспорті має гендерний маркер «Ч», не змогла перетнути кордон України, оскільки на період воєнного стану в Україні тимчасово обмежено виїзд за кордон громадян України чоловічої статі віком від 18 до 60 років. Див. дет. Забезпечення прав ЛГБТ спільноти в умовах збройного конфлікту. URL: https://helsinki.org.ua/articles/zabezpechennia-prav-lhbt-spilnoty-v-umovakh-zbroynoho-konfliktu/#_ftn2

103. IDАНОТ: ЛГБТ-особи, які тікають від війни, стикаються з особливими ризиками і потребують захисту. Офіс ради Європи в Україні. Новини та заходи. 16 травня 2022 року

Трудові права під час війни в Україні

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Міжнародні стандарти

Трудові права є основоположними правами людини, закріпленими в основних міжнародних документах з прав людини, і здатність здійснювати ці права на робочому місці є необхідною умовою для того, щоб працівники могли користуватися широким спектром інших прав, як от економічних, соціальних, культурних, політичних тощо.

Трудові права закріплено в основних документах, конвенціях з прав людини Організації Об'єднаних Націй, в тому числі, *inter alia*, в Загальній декларації прав людини (ЗДПЛ), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966) і Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966). Найчіткіше вони сформульовані в конвенціях Міжнародної організації праці (далі - МОП), спеціалізованої установи ООН у галузі трудових прав.

У праві Ради Європи Європейська соціальна хартія (переглягута) встановлює трудові права в більшості своїх положень, хоча під час обговорення трудових прав з точки зору конвенцій Ради Європи слід також згадати Європейську конвенцію з прав людини (ЄКПЛ, 1950) і Європейську конвенцію про правовий статус працівників-мігрантів (ETS № 093). Права, закріплені в ЄСХ, мають першочергове значення, їхній захист і забезпечення повинні сприйматися як основний обов'язок кожної держави в усі часи, в тому числі в надзвичайних ситуаціях, таких як війна.

Наслідки збройної агресії для зайнятості створюють серйозну проблему з точки зору зобов'язання держав-учасниць відповідно до Європейської соціальної хартії, викладеного у її найпершому положенні про право на працю — у пункті 1 статті 1 ЄСХ, а саме: підтримувати високий і стабільний рівень зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості. Згідно з практикою ЄКСП, заходи в межах політики зайнятості повинні бути ключовою складовою стратегії подолання кризи. Пункт 1 цієї статті ЄСХ вимагає від держав-учасниць застосування до ринку праці комбінації «активних» і «пасивних» заходів, що сприятимуть створенню та збереженню робочих місць, а також надаватимуть належну допомогу в знаходженні роботи та/або забезпеченні відповідності працівників посадовим вимогам. Крім того, вона вимагає достатнього фінансування, зокрема відповідно до рівнів безробіття¹⁰⁴.

До відповідних активних заходів на ринку праці в умовах нинішньої кризи належать сприяння в установленні гнучкого режиму роботи, як-от віддалена робота, розподіл обов'язків в умовах зниження навантаження, підвищення кваліфікації або перенавчання для покращення адаптивності робочої сили, а також ширше використання служби працевлаштування в електронному форматі (див. також пункт 3 статті 1 ЄСХ). Пасивні заходи, які повинні застосовуватися країнами-учасниками ЄСХ від початку збройного конфлікту, включають інноваційне застосування систем допомоги по безробіттю та інших програм заміщення доходу (схеми надання відпусток, скороченої тривалості робочого часу, субсидування зарплатні, забезпечення базового/мінімального доходу тощо).

Стаття 3 ЄСХ гарантує право кожного працівника на здорове та безпечне робоче середовище. Війна — це чинник, який створює високі ризики для здоров'я та безпеки на роботі. Щоб забезпечити права, зазначені у статті 3, необхідні дії на рівні національного законодавства

104. Див. Висновки (2002 р.), Пункт 1 статті 1, Італія

та практичні дії, які включають як превентивні, так і захисні заходи¹⁰⁵. Це передбачає впровадження заходів з невідкладного захисту здоров'я та безпеки на робочому місці, як-от процедури евакуації та засоби індивідуального захисту.

У поточній ситуації необхідно також враховувати інші трудові права. Стаття 2 ЄСХ гарантує право усіх працівників на справедливі умови праці, зокрема на розумну тривалість робочого дня та тижня (пункт 1 статті 2), щорічну оплачувану відпустку (пункт 3 статті 2), та періоди щотижневого відпочинку (пункт 5 статті 2). Відповідно до прецедентної практики ЄКСП щодо того, що являє собою розумна тривалість робочого часу, слід нагадати, що, за винятком обставин непереборної сили, визначені граничні норми не повинні перевищуватися.¹⁰⁶ Принагідно ЄКСП також наголошує на тому, що робота в надурочний час повинна оплачуватися за підвищеною ставкою винагороди за роботу згідно з пунктом 2 статті 4 ЄСХ.

Захист від звільнення без поважних причин, гарантований статтею 24 ЄСХ також не може порушуватися під час війни та після її закінчення. Як підкреслює у зв'язку з цим практика ЄКСП, звільнення з певних причин прямо забороняється згідно зі статтею 24, а також у контексті інших положень ЄСХ, зокрема тих, які стосуються дискримінації (пункт 2 статті 1, пункт 3 статті 4, статті 15 і 20), діяльності професійних спілок та участі у страйках (стаття 5 та пункт 4 статті 6, див. нижче), материнства (пункт 2 статті 8), сімейних обов'язків (стаття 27), представництва працівників (стаття 28). Подання скарги або участь у процесі, порушеному проти роботодавця у зв'язку зі звинуваченням останнього в порушенні вимог чи норм законодавства (стаття 24, Додаток, п.п. 3.с), або тимчасова відсутність на роботі через хворобу або травму (стаття 24, Додаток, п.п. 3.f) також не є поважними причинами для звільнення.

Українське законодавство та практика впровадження

Гарантування трудових прав під час війни як у цілому для всього населення, так і для вразливих категорій осіб, має суттєве значення для можливості населення забезпечувати себе засобами для існування, інтегруватися у приймаючу громаду при переселенні, а також для функціонування та підтримки економіки країни.

Трудові права передбачено Конституцією України: стаття 43 закріплює право кожного заробляти собі на життя вільно обраною професією, право на справедливі, безпечні та здорові умови праці; стаття 44 – право на страйк, стаття 45 – право на відпочинок. Водночас, згідно зі ст. 64 щодо можливості обмеження конституційних прав і свобод, майже всі трудові права підлягають обмеженню. У п. 3 Указу Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 «Про введення воєнного стану в Україні»¹⁰⁷ підтверджено можливість обмеження дозволених Конституцією трудових прав людини:

” У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження

105. «Фонд Марангопулоса за людські права (ФМЛП) проти Греції» (Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece), скарга № 30/2005, рішення по суті від 6 грудня 2006 р., § 224. Див. також Висновки XIV-2 (1998 р.), Заява про тлумачення п. 2 статті 3 Хартії (пункт 1 статті 3 Хартії 1961 р.).

106. Див., наприклад, Висновки XIV-2 (1998 р.), Пункт 1 статті 2, Норвегія.

107. <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану в Україні»¹⁰⁸ серед заходів, які можуть запроваджувати військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення), місцевою владою включено «запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями...». Характер робіт, до виконання яких можуть бути залучені особи, визначено у Законі. Зокрема, це робота оборонного характеру, суспільно-корисні роботи тощо. З метою реалізації цього законодавчого положення було прийнято окремий Порядок залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану було затверджено Постановою КМУ № 753 від 13 липня 2011 р., до якої вносилися зміни, зокрема у червні 2022 р.¹⁰⁹ Цей порядок не тільки визначає правові та організаційні засади залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, але й питання соціального захисту таких осіб. У Порядку надано визначення трудової повинності як короткострокового трудового обов'язку у період воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, які виникли в період воєнного стану, та їх наслідків, що не потребує обов'язкової згоди особи, стосовно якої запроваджується такий трудовий обов'язок. При прийнятті рішення про залучення працездатних осіб визначаються критерії відбору, види робіт, приблизна чисельність осіб. Причому, залучатися може широке коло осіб, включаючи безробітних, ВПО та інші категорії осіб. Положення про мінімальну заробітну плату, максимальний робочий час, збереження робочого місця тощо має бути дотримано до суспільно-корисних робіт у рамках трудової повинності під час воєнного стану.

Окрім положення про трудову повинність після початку війни спеціального регулювання трудових відносин у період війни не було, що викликало певні проблеми, наприклад з можливістю оформлення тривалих відпусток без збереження заробітної плати, адже впродовж року працівник мав право тільки на 15 днів такої відпустки. Втім, достатньо швидко було розроблено і прийнято зміни до трудового законодавства. Основні особливості регулювання трудових відносин в умовах війни було закріплено у Законі України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»¹¹⁰ від 15 березня 2022 р.

Так, в умовах воєнного стану при прийнятті на роботу можна встановлювати випробувальний термін для всіх категорій осіб, тобто не застосовується широкий перелік осіб, включаючи навіть ВПО, випробування для яких неможна було передбачати при працевлаштуванні за ст. 26 КЗпУ. Крім того, для подолання кадрового дефіциту та оперативного залучення необхідних працівників роботодавці можуть укладати строкові трудові договори у період дії воєнного стану або на період заміщення тимчасово відсутнього працівника, можуть переводити працівника на іншу не обумовлену трудовим договором роботу, до якої працівник не має протипоказань за станом здоров'я. Дозволяється залучати жінок до важких, небезпечних та підземних робіт за їхньою згодою (ст.9).

Внесено зміни у регулюванні припинення трудових відносин як з ініціативи працівника, який

108. Закон України Про правовий режим воєнного стану від 12.05.2015 № 389-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/ed20220401#Text>

109. Постанова КМУ Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану від 13 липня 2011 р. № 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#Text>

110. Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX від 15 березня 2022 зі змінами від 19 липня 2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

може не відпрацьовувати двотижневий період, такі за ініціативою роботодавця, який отримав право звільняти працівника у період тимчасової непрацездатності чи у період відпустки із зазначенням дати звільнення, яка є першим робочим днем, наступним за днем закінчення тимчасової непрацездатності, зазначеним у документі про тимчасову непрацездатність, або першим робочим днем після закінчення відпустки. Поряд з розірванням трудових відносин передбачено призупинення трудових договорів з ініціативи однієї із сторін трудового договору на період дії воєнного стану. Водночас, згідно з роз'ясненнями Міністерства економіки¹¹¹, «головною умовою для призупинення дії трудового договору є абсолютна неможливість надання роботодавцем та виконання працівником відповідної роботи». Відшкодування заробітної плати, гарантійних та компенсаційних виплат працівникам на час призупинення дії трудового договору у повному обсязі покладається на державу, що здійснює військову агресію.¹¹²

Однак, як відмічають спеціалісти ГО «Трудові ініціативи» до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин»¹¹³ від 1 липня 2022 р., яким було деталізовано процедуру призупинення дії трудового договору, роботодавці зловживали можливістю призупиняти трудові договори з працівниками, подекуди використовували це як покарання для активних працівників (профспілкові діячі, викривачі корупції) та часто призупиняли дію трудових договорів з працівниками замість проведення скорочення або переведення працівників на неповний робочий день чи дистанційну роботу. Роботодавцям достатньо було вказати як причину призупинення дії трудового договору «військову агресію проти України», без жодних інших вказівок на конкретні дійсні причини, які б обумовлювали неможливість надання роботи, навіть на підприємствах, які знаходились не у зоні бойових дій та на яких залишалися інші працюючі працівники, що виконували аналогічні трудові функції з тими, чиї договори було призупинено. Також повідомлялося про випадки звернень працівників та профспілок до Держпраці щодо оспорювання неправомірного призупинення дії трудового договору, та можливістю Держпраці де-юре ухвалення припису про скасування такого призупинення, але повідомлення водночас про не затвердження форми подібного припису, що робить неможливим на практиці оскарження призупинення трудового договору без такої форми.

Тимчасове переведення працівника на дистанційну та надомну роботу було включено до трудового кодексу у 2021 році під час пандемії; відповідно до статей 601 та 602 КзпПУ, серед підстав було зазначено загрозу збройної агресії. З початком війни нові зміни до положень цих статей не вносилися, втім роботодавці дуже активно розпочали їх застосування після 24 лютого 2022 р.

Постановою КМУ «Деякі питання організації роботи працівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки на період воєнного стану» від 26 квітня 2022 року передбачено було можливість запровадження дистанційної роботи для працівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків, поза межами України така можливість допускається у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку. ГО «Трудові ініціативи», звертаючи увагу на законодавчі положення про дистанційну роботу, підкреслювали, що працівників суб'єктів господарювання державного сектору ставили перед вибором: або повертатися працювати в Україну, або звільнитися, незважаючи на наявність технічних можливостей для дистанційної роботи за кордоном, адже Постанова №481 сприймалася як «заборона працювати за кордоном», що підтверджувалося небажанням

111. https://ips.ligazakon.net/document/ME220171?an=141&snippet_id=snippet_79975

112. Права працівників під час воєнного стану// Охорона праці і пожежна безпека. URL: <https://oppb.com.ua/articles/prava-pracivnykiv-pid-chas-voyennogo-stanu>

113. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин №2352-IX від 1 липня 2022 р.

багатьох керівників оформлювати службові відрядження для тих працівників, які знаходяться не в Україні та мають можливість дистанційно працювати за кордоном. Крім того, право, а не обов'язок роботодавця вирішувати щодо дистанційної роботи працівників передбачено у статті 602 КЗпПУ. Відповідно, було запропоновано ініціювати закріплення у законодавстві переліку ситуацій, за яких дистанційна (та надомна) робота має надаватись в обов'язковому порядку за наявності фактичної можливості виконувати її не на робочому місці, зокрема, у разі активних бойових дій, військових дій та небезпеки ракетних ударів, якщо на підприємстві відсутнє безпечне укриття.¹¹⁴

Одним з основних питань і для роботодавців, і працівників було також питання звільнення у разі не появи працівника на робочому місці (у тому числі у випадках переїзду в інші регіони України, евакуації чи виїзду за кордон). До прийняття зазначеного вище Закону «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» відповіді на це питання не було, адже не поява на роботі є прогулом. З іншого боку, не було відповіді і на питання чи можна це вважати поважними причинами неявки. Спеціалісти Держпраці роз'яснювали, що переїзд працівника зі свого місця проживання у зв'язку з війною є поважною причиною для відсутності на роботі і звільняти такого працівника за прогул немає підстав. Але й сплачувати такому працівнику заробітну плату/середній заробіток чи його частину також підстав немає. Роботодавець, у свою чергу, має право зафіксувати неявку на роботі, належним чином оформити та вимагати, щоб працівник надав письмові пояснення відсутності на робочому місці.

Наразі у роботодавців є кілька додаткових шляхів вирішення питання у випадку не появи працівника на роботі, як-то призупинення трудових відносин, оформлення неоплачуваної відпустки.

Неоплачувані відпустки передбачено у ст. 12 Закону «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Достатньо схожими на перший погляд є п.3 та 4 зазначеної статті: за заявою працівника у разі його виїзду за кордон чи отримання статусу ВПО під час воєнного стану роботодавець має надати відпустку без збереження заробітної плати на період, вказаний у заяві, але максимальної тривалістю 90 днів. Разом з тим, така відпустка може бути надана без обмеження строку, встановленого частиною 1 ст. статті 26 Закону України «Про відпустки».

Про значну кількість звернень стосовно призупинення трудових договорів та примушування працівників до написання заяв про відпустку без збереження заробітної плати повідомляли представники офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. З метою покращення ситуації було проведено низку вебінарів та розміщено інформацію на офіційному сайті.¹¹⁵

Найбільшу увагу фахівці звертають на питання відсутності в українському законодавстві можливості реєстрації людини у службі зайнятості та отримання допомоги з безробіття у випадку призупинення трудового договору. Така ситуація фактично залишає працівників, трудовий договір яких призупинено, поза межами ринку праці без засобів до існування.

Чи може бути звільнено працівника після спливу цього періоду, не встановлено, як не визначено й порядок дій роботодавця у разі відсутності працівника на роботі. Таким чином, звільнити працівника без його заяви через невихід на роботу у зв'язку з бойовими діями, роботодавець не має права, адже така підстава у Кодексі відсутня, навіть, якщо з працівником втрачено зв'язок, або є підстави вважати, що особа виїхала за межі України,

114. Пропозиції ГО «Трудові ініціативи» було передано групі експертів під час проведення зустрічей у рамках підготовки Звіту щодо оцінки потреб

115. Призупинення дії трудового договору в умовах воєнного стану. Роз'яснення від 22 серпня 2022р./Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

URL: https://ombudsman.gov.ua/uk/news_details/prizupinennya-diyi-trudovogo-dogovoru-v-umovah-voyennogo-stanu

вона буде вважатися такою, що має основне місце роботи в Україні. Отже, станом на початок серпня чіткої однозначної відповіді щодо звільнення таких працівників у національному законодавстві не було передбачено.

Незважаючи на положення про повернення державних службовців на територію України у випадку, якщо вони виїхали за кордон у зв'язку з війною, можна брати до уваги роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби, що було надано з приводу не виходу на роботу державного службовця:

” У разі невиходу державного службовця на роботу такий факт має обліковуватись шляхом проставлення в таблиці обліку робочого часу різних відміток «не з'явився» в залежності від виду неявок... Якщо причина відсутності державного службовця пов'язана із необхідністю убезпечити себе чи інших осіб від збройної агресії, загрози нападу, або іншим чином пов'язана із уникненням небезпеки його життю або здоров'ю, такі обставини, особливо в умовах воєнного стану, безперечно мають вважатися поважними...¹¹⁶

Отже, навіть щодо невиходу на роботу державного службовця, судді тощо порядок та підстави звільнення чітко невизначено, а державними органами роз'яснено, що відсутність працівника на роботі у зв'язку з бойовими діями не може бути кваліфікована як прогул без поважної причини. Тому, до з'ясування причин відсутності працівника та отримання від нього письмових пояснень, доцільно обліковувати його, як працівника, відсутнього з нез'ясованих або з інших причин. Це положення є актуальним і за умовами невиходу працівника на роботу у зв'язку з бойовими діями при одночасній можливості роботодавця забезпечувати працівникові умови праці згідно умов трудового договору.

З воєнним станом зазнала змін і тривалість робочого часу та часу відпочинку. Робочий час для працівників об'єктів критичної інфраструктури може бути збільшено до 60 годин, а для працівників зі скороченим робочим часом до 40 годин на тиждень. Скасовано вихідний день у святкові та неробочі дні. Тривалість щотижневого відпочинку може бути скорочено до 24 годин, а щорічної відпустки до 24 календарних днів.

Торкнулися зміни і сфери заробітної плати. Роботодавців звільнено від відповідальності за порушення строків її виплати внаслідок бойових дій або дії інших обставин непереборної сили; дозволяється навіть виплата заробітної плати після відновлення роботи підприємства. Однак, роботодавець не звільняється від обов'язку з її виплати. Тим не менш все більшою проблемою стає питання заборгованості з виплатою заробітної плати працівникам закладів, які знаходяться в окупації. У деяких випадках владі вдається точково вирішувати такі питання.

Додана Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого і середнього підприємництва та зменшення адміністративного навантаження на підприємницьку діяльність» від 19 липня 2022 року Глава III – Б про спрощений режим регулювання містить положення у статті 495 стосовно того, що роботодавці, які застосовують спрощений режим, можуть не вести деяку кадрову

116. НАДС, Відповіді на запитання щодо дії окремих положень Закону України від 15 березня 2022 р. № 2136 «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (в редакції Закону до 19.07.22 р.) URL: <https://nads.gov.ua/vidpovidi-na-aktualni-pitannya-roboti-derzhavnoyi-sluzhbi-u-voyennij-period/vidpovidi-na-zapitannya-shchodo-diyi-okremih-polozhen-zakonu-ukrayini-vid-15-bereznja-2022-r-2136-pro-organizaciyu-trudovih-vidnosin-v-umovah-voyennogo-stanu>

документацію та не оформлювати певні локальні акти з питань, що будуть врегульовані трудовим договором. Мова йде, зокрема, про документи щодо режиму робочого часу, часу відпочинку і відпусток. Проте, на думку ГО «Трудові ініціативи» всі дії з боку роботодавця чи працівника потрібно оформлювати додатковими угодами до трудового договору, що є додатковим навантаженням, як на працівника, так і на роботодавця та кадрову службу, що аж ніяк не спрощує регулювання трудових відносин.

Окрім зазначених змін у трудовому законодавстві, певні зміни стосувалися права роботодавця не повідомляти працівника за два місяці про зміну істотних умов праці, призупинення дії окремих положень колективного трудового договору, обмеження діяльності профспілок, заборони страйків. Наприклад, призупинено дію положення про мінімальне відрахування 0,3% фонду оплати праці на користь профспілок (на культурно-масову, оздоровчу роботу).

СПЕЦІАЛЬНІ ПИТАННЯ

Міжнародні стандарти

Збройні конфлікти й ситуації нестабільності можуть посилювати попередньо наявну нерівність на ринку праці через зростання рівня безробіття і витіснення людей у незахищені неофіційні сектори економіки. У цьому контексті слід відзначити, що в Україні навіть до війни, хоча ситуація поступово, повільно, й поліпшувалася, зайнятість жінок як і раніше залишалася низькою (51 % у порівнянні з 62 % чоловіків у 2020 році, згідно з національною статистикою), а літні жінки та матері-одиначки як і раніше становили більшу частину бідних верств населення України.

У зв'язку з вищезазначеними подіями слід підкреслити, що не можна дозволити війні звести нанівець або відкотити назад прогрес, досягнутий щодо гендерної рівності на ринку праці, особливо з урахуванням того факту, що така гендерна рівність не була досягнута до початку конфлікту. Є ознаки того, що через війну зайнятість жінок зазнала більшого ризику, ніж зайнятість чоловіків. Зіткнувшись із такою ситуацією, Держави-учасниці ЄСХ повинні вжити всіх необхідних заходів для застосування і зміцнення у відповідних випадках прав, викладених у Європейській соціальній хартії, таких як відсутність дискримінації у сфері зайнятості (пункт 2 статті 1), право працюючих чоловіків і жінок на рівну винагороду за працю рівної цінності (пункт 3 статті 4), рівні можливості у сфері зайнятості, в тому числі щодо умов праці, захисту від звільнення, професійної підготовки та професійного росту (стаття 20), поєднання роботи й сімейного життя, зокрема, через усунення дискримінації працівників із сімейними обов'язками, які доглядають за дитиною, і надання відпусток для догляду за дитиною (стаття 27).

Захист окремих категорій осіб

Впроваджені обмеження більшості трудових прав, закріплених у Конституції України, можливість трудової повинності для працездатних осіб та інші зміни впливають також на працю та трудові права вразливих категорій осіб. Так, відповідно до законодавства України у довоєнний період заборонялося залучати до роботи у нічний час вагітних жінок, жінок з дітьми до трьох років, осіб з інвалідністю дозволялося залучати тільки у разі відсутності медичних протипоказань та за їхньою згодою. Внесеними змінами залишено заборону на залучення вагітних жінок та жінок з дитиною до одного року. Не передбачено жодних виключень і для неповнолітніх працівників. Щодо осіб з інвалідністю, то положення про можливість їхньої залученості кардинально змінені:

” у період дії воєнного стану не залучаються до роботи в нічний час без їх згоди: ...особи з інвалідністю, яким за медичними

рекомендаціями протипоказана така робота.

Тобто, за наявності протипоказань залучати все одно можна, але за згодою.

Передбачена можливість застосування праці жінок на шкідливих, небезпечних, важких роботах, підземних роботах за їхньою згодою. Виключення становлять, як і у випадку з нічною роботою, вагітні жінки та жінки з дітьми до одного року.

Збільшення робочого часу та зменшення часу відпочинку сформульовано у Законі «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» як загальну норму для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), будь-якого уточнення стосовно різних категорій працівників відсутнє, за виключенням неповнолітніх.

Було закріплено можливість переведення працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором, без його згоди (крім переведення на роботу в іншу місцевість, на території якої тривають активні бойові дії), хоча й лише для відвернення або ліквідації наслідків бойових дій, а також інших обставин, що становлять або можуть становити загрозу життю чи нормальним умовам життя людей, з оплатою праці за виконану роботу не нижче середньої заробітної плати за попередньою роботою. Єдиною вимогою є відсутність протипоказань у працівника за станом здоров'я. Таким чином, переведення може бути застосовано абсолютно для всіх працівників, включаючи осіб з інвалідністю, неповнолітніх, жінок з дітьми.

З червня 2022 р. було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та деяких інших законів України, щодо захисту прав фізичних осіб під час воєнного стану та спрощення обліку робочих місць для осіб з інвалідністю», у якому зокрема передбачено:

■ зміну підходу до розрахунку кількості робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, у рамках якої роботодавці не подаватимуть більше звіт про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, однак і не передбачено можливість коригування та внесення змін роботодавцями,

■ двотижневий період між отриманням інформації про виконання нормативу та граничним строком сплати штрафу за невиконання нормативу, що є дуже коротким періодом,

■ встановлення нових підстав для проведення перевірок Держпраці,

■ покращення ефективності заходів контролю за дотриманням роботодавцями квоти на працевлаштування осіб з інвалідністю. Запровадження різних заходів є необхідним, адже ситуація з працевлаштуванням осіб з інвалідністю погіршувалася протягом останніх років. Кардинальні зміни у підходах до працевлаштування осіб з інвалідністю, підвищення рівня зайнятості було ще у 2021 р. визнано однією з стратегічних цілей. Втім, бізнес, включаючи Європейську бізнес асоціацію, висловлюється категорично проти зазначеного законопроекту.

Окрему увагу викликає й регулювання трудових відносин з мобілізованими працівниками, працівниками, які знаходяться у територіальній обороні. З 19 липня 2022 р. роботодавців звільнили від обов'язку виплати середньої заробітної плати мобілізованим працівникам, однак, на початку серпня у Верховній Раді зареєстровано законопроект, яким регулюється це питання, зокрема, передбачено вважати загальну суму заборгованості таким працівникам заборгованістю держави, на яку роботодавець зможе зменшити виплату податків.

Достатньо гостро у сфері праці та зайнятості постало питання прийняття та роботи внутрішньо переміщених осіб. Працевлаштування ВПО здійснюється на загальних підставах. Однак, часто ВПО залишається офіційно працевлаштованою за попереднім місцем роботи, немає запису про звільнення з попереднього місця роботи у зв'язку з бойовими діями, а має тільки запис про прийняття, або взагалі немає трудової книжки. Всі ці питання було вже вирішено після 2014 р., зокрема у Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Так, припинити трудові відносини можна шляхом відправлення роботодавцю рекомендованим листом нотаріально посвідченої заяви працівника про звільнення. У разі неможливості такого шляху, передбачено судовий порядок. Рішення суду може бути одразу підставою прийняття на роботу на основне місце роботи, адже за відсутності підтвердження звільнення з основного місця роботи особа не може бути працевлаштована по факту на друге основне місце роботи. У разі неможливості отримання оригіналу трудової книжки передбачено можливість отримання її дублікату.

Таким чином, обмеження трудових гарантій було передбачено практично для всіх уразливих категорій працівників, в деяких випадках так само, як і для всіх інших працездатних осіб в Україні. Єдиною категорією працівників щодо яких вже розроблено достатньо розвинуте національне законодавство, є внутрішньо переміщені особи, адже Україна розпочала вирішення питань захисту прав ВПО, у тому числі, у сфері праці та зайнятості, фактично з 2014 року.

ВИСНОВКИ

Трудове законодавство та трудові права зазнали значних змін у період воєнного стану з урахуванням відсутності у них абсолютного характеру та, відповідно, можливості впровадження різноманітних обмежень, включаючи трудову повинність. Вносилися зміни як до окремих статей та положень чинних законів, так і ухвалювалися спеціальні законодавчі акти (зокрема Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»), які торкнулися практично всіх основних інститутів трудового права. Запроваджені зміни стосувалися, як правило, погіршення положення працівників, наприклад, можливості встановлення випробувального терміну практично для усіх категорій працівників, збільшення робочого часу до 60 годин для певних категорій працівників, зменшення тривалості щорічної відпустки, пришвидшення та спрощення процедур прийняття чи звільнення працівників та запровадження більшої лібералізації трудових відносин.

Деякі нові положення були нечітко сформульовані, як то положення про призупинення трудового договору, що призводило до свавільного призупинення роботодавцем трудових договорів та, з іншого боку, абсолютну незахищеність відповідних працівників. Так само досі викликає питання звільнення працівника у випадку його від'їзду за кордон чи в інший регіон України, відмінний від постійного місця проживання та роботи, та подання заяви про неоплачувану відпустку під час воєнного стану.

Обмеження трудових гарантій було передбачено практично для всіх уразливих категорій працівників, в деяких випадках так само, як і для всіх інших працездатних осіб в Україні.

Водночас, значна кількість проблем внутрішньо переміщених осіб у сфері праці та зайнятості, які виникли після початку повномасштабної збройної агресії Росії, вже були вирішені раніше, адже Україна почала розв'язувати питання захисту прав ВПО, у тому числі, у зазначеній сфері, фактично з 2014 року. Це стосується поновлення документів, оформлення звільнення, якщо місце роботи на тимчасово окупованих територіях чи територіях бойових дій, та інших питань, залишаючи їх тією категорією працівників, щодо яких вже розроблено достатньо розвинуте національне законодавство.

Висновки та рекомендації

Висновки

З початку повномасштабної збройної агресії Росії питання захисту соціальних прав людини набувають особливої актуальності, враховуючи вимушене переміщення мільйонів осіб, необхідність організації евакуації, втрату багатьма житла, майна, роботи та засобів до існування, фізичного та психологічного здоров'я тощо.

Одним з викликів для України в умовах надзвичайно складної економічної ситуації, спричиненою збройною агресією Росії, залишається належне функціонування системи соціального захисту та підтримка постраждалих від війни осіб. З початку її повномасштабного вторгнення в Україну перед системою соціального захисту поставало фактично два основних завдання: підтримання передбачених чинним законодавством соціальних виплат, допомог та пенсій, забезпечення надання соціальних послуг, а також надання підтримки внутрішньо переміщеним особам та особам, які постраждали від збройної агресії.

Отже, кардинальних змін чи нововведень у системі соціального захисту впроваджено не було, за виключенням трансформації щомісячної адресної допомоги ВПО на допомогу на проживання і фактичне скасування критеріїв її отримання, які діяли раніше. Було успішно та оперативно внесено зміни до національного законодавства стосовно продовження отримання тих соціальних виплат, допомоги, пільг, які були призначені раніше та можливості продовжити деякі медичні документи, як то підтвердження групи інвалідності. Крім того, українському уряду вдалося вибудувати систему розподілення міжнародної допомоги постраждалим особам з метою максимального охоплення уразливих категорій населення по всіх регіонах та обмежити можливість отримання допомоги тільки в одному агентстві ООН. Незважаючи на певні дублювання та неузгодженості критеріїв та категорій отримувачів, така координація відбувається уперше.

З метою максимального поширення інформації для постраждалих від війни осіб розроблено унікальну електронну платформу «ЄДопомога», що вже надає можливість отримання майже повного комплексу інформації та порад з питань соціального допомоги, а також її оформлення та подачі заявки на отримання. Тобто, можна відзначити продовження курсу діджиталізації країни, навіть під час війни.

Втім, велика кількість питань залишається. Зокрема, виникають ситуації з відмовою Пенсійного Фонду України у виплаті пенсій особам на ТОТ АПК, незважаючи на прийняте

раніше законодавство та судову практику. Так само постають питання продовження отримання громадянами пенсій та соціальних виплат за кордоном. Не є зрозумілою політика держави щодо фінансування/евакуації закладів перебування чи постійного проживання дітей, осіб з інвалідністю, осіб літнього віку тощо. З настанням осінньо-зимового періоду вжиття будь-яких заходів буде ускладнено. Питання викликає також обмеження періоду надання міжнародними організаціями грошової допомоги (як правило 3 місяцями).

Ще гостріше постає питання забезпечення внутрішньо переміщених осіб та осіб, які постраждали від збройної агресії Росії, належним постійним чи тимчасовим житлом. Питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій Донецької, Луганської областей та Криму гостро поставали перед українським урядом фактично з 2014 року. Незважаючи на численні програми фінансування, кредитування, надання тимчасового та соціального житла, компенсаційні ініціативи уряду щодо пошкодженого та зруйнованого житла, вжиті державою заходи та позитивні кроки, всього цього було явно недостатньо для вирішення проблеми, як і виділених коштів, внаслідок великої кількості осіб, які таке житло потребували.

Втім, вже після кількох місяців війни очевидно виявляється об'єктивна неможливість забезпечення мільйонів вимушених переселенців житлом, навіть кризовим і тимчасовим, особливо в осінньо-зимовий період. Україна не зможе наразі самостійно вирішити це питання без активного залучення міжнародних організацій та міжнародних партнерів як у фінансовому, технічному, так інших аспектах. Враховуючи загрозу опалювального сезону у 2022-2023 р., активні кроки, розробка кризової житлової програми та розгортання будівництва мають бути розпочаті принаймні за допомогою міжнародних гуманітарних організацій.

Найбільшій увазі та захисту з боку держави потребують уразливі категорії осіб, які часто не можуть самостійно без супроводу та допомоги переселитися у більш безпечні райони чи виїхати за кордон. Тому, питання евакуації гостро поставало у перші місяці війни та може виникати у будь-який момент залежно від ситуації на фронті та забезпечення електроенергією та теплом відповідних районів чи окремих закладів. Держава несе відповідальність за забезпечення всіх осіб, які знаходяться в державних закладах, таких як будинки для літніх осіб, дитячі будинки, інтернати тощо; держава має нести відповідальність за вчасну їхню евакуацію, забезпечення всім необхідним. За твердженнями волонтерів та правозахисників відповідальність за евакуацію закладів фактично покладено на місцеві органи влади, які мають дуже обмежені можливості, а не евакуйованими на кінець березня залишалися близько 6 000 закладів. Таким чином, право на житло буде залишатися одним з найбільш проблемних щодо його реалізації за сучасних умов та потребуватиме спільних активних дій України разом з міжнародними партнерами.

У цілому, українське житлове законодавство є доволі застарілим та вимагало реформування, внесення змін ще до початку повномасштабної збройної агресії Росії. Основний документ, який регулює житлові відносини, мав стару радянську назву до 21 квітня 2022 р., коли були внесені зміни до певних статей Житлового кодексу, його назви та преамбули, в якій зазначалося про комуністичне суспільство та ленінські ідеї. Питання розробки та прийняття нового Житлового кодексу неодноразово поставали в українському суспільстві. Навіть у рішенні Конституційного Суду України від 20 грудня 2019 року № 12-р/2019 вказувалося, що Житловий кодекс було прийнято за радянських часів до прийняття Конституції України, і, відповідно, низка положень Кодексу «нівелюють сутність конституційних прав і не відповідають конституційним засадам соціального, економічного розвитку Українського суспільства та держави, тож їх слід привести у відповідність до вимог Основного Закону України». Тому, після завершення війни ця законодавча сфера потребуватиме осучаснення

та приведення до міжнародних і європейських стандартів.

Під час війни неминучі зміни мають відбуватися у сфері праці та зайнятості, що, безумовно, впливатиме на реалізацію трудових прав людини. Трудове законодавство та трудові права зазнали значних змін у період воєнного стану з урахуванням відсутності у них абсолютного характеру та, відповідно, можливості впровадження різноманітних обмежень, включаючи трудову повинність. Вносилися зміни як до окремих статей та положень, так і ухвалювалися спеціальні законодавчі акти (зокрема Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»), які торкнулися практично всіх основних інститутів трудового права. Запроваджені зміни стосувалися, як правило, погіршення положення працівників, наприклад, можливості встановлення випробувального терміну практично для усіх категорій працівників, збільшення робочого часу до 60 годин для певних категорій працівників, зменшення тривалості щорічної відпустки, пришвидшення та спрощення процедур прийняття чи звільнення працівників та запровадження більшої лібералізації трудових відносин.

Деякі нові положення були нечітко сформульовані, як то положення про призупинення трудового договору, що призводило до свавільного призупинення роботодавцем трудових договорів та, з іншого боку, абсолютну незахищеність відповідних працівників. Так само досі викликає питання звільнення працівника у випадку його від'їзду за кордон чи в інший регіон України, відмінний від постійного місця проживання та роботи, та подання заяви про неоплачувану відпустку під час воєнного стану.

У цілому, певні обмеження трудових гарантій було передбачено практично для всіх уразливих категорій працівників, в деяких випадках так само, як і для всіх інших працездатних осіб в Україні.

Водночас, значна кількість проблем внутрішньо переміщених осіб у сфері праці та зайнятості, які виникли після початку повномасштабної збройної агресії Росії, вже були вирішені раніше, адже Україна почала розв'язувати питання захисту прав ВПО, у тому числі, у зазначеній сфері, фактично з 2014 року. Це стосується поновлення документів, оформлення звільнення, якщо місце роботи було на тимчасово окупованих територіях чи територіях бойових дій, та інших питань, залишаючи їх тією категорією працівників, щодо яких вже розроблено достатньо розвинуте національне законодавство.

Також з початком війни висловлювалися побоювання стосовно поширення дискримінації, зокрема дискримінації внутрішньо переміщених осіб, як це було в Україні з початком агресії Росії у 2014 року, зокрема у сфері працевлаштування, пенсійного забезпечення, обмеження доступу ВПО з Криму до банківських рахунків тощо. Втім, за рахунок активних дій державних органів спільно з громадським сектором відбувалися навіть позитивні зрушення щодо подолання стигматизації та дискримінації цієї категорії осіб.

У недопущенні дискримінації ВПО та осіб, які постраждали від збройної агресії Росії, важливе значення має спроможність держави забезпечити їм можливість користуватися всіма правами на рівні з іншими громадянами, розуміючи водночас, що ВПО знаходяться в уразливому становищі та потребують також додаткового захисту, спеціальних пільг.

Аналіз ситуації за публічними матеріалами та звітами неурядових, правозахисних організацій з початку повномасштабної війни 24 лютого надає можливість заявляти про відсутність масових проявів дискримінації тієї чи іншої групи осіб в Україні та відсутність дискримінації у політиці влади. Немає з цього питання наразі і судової практики. Втім, проблеми, які мали місце до 24 лютого, очевидно, можуть мати загострення внаслідок загальної складної ситуації у державі.

Рекомендації щодо права на житло

Рекомендується негайно розробити антикризовий механізм реалізації обов'язку забезпечення житлом, передбаченого Законом України «Про правовий режим воєнного часу», та провести оцінку потенційної кількості такого наявного тимчасового житла та потреб у ньому для незахищених категорій осіб. Пріоритетними її отримувачами мають бути вразливі категорії населення.

З огляду на брак достатніх фінансових ресурсів для забезпечення житлом ВПО, осіб, чий будинки зруйновані чи пошкоджені, рекомендується негайно запровадити механізми залучення міжнародних донорів, зокрема Банку розвитку Ради Європи, до швидкого будівництва тимчасового житла.

Рекомендується проаналізувати доцільність і можливість запровадження максимального ліміту орендної плати у порівнянні з цінами, актуальними на період до 24 лютого, та заходів щодо заохочення власників надавати частину свого житла/вільного житла ВПО та особам, чиє житло було знищено або пошкоджено. Щоб заохотити якомога більшу кількість власників, можна розглянути низку стимулів, як-от можливість скасування оподаткування доходів від надання житла в оренду.

Рекомендується закріпити в національному законодавстві гарантії захисту ВПО від примусового виселення з тимчасового житла без надання належного альтернативного житла.

Необхідно негайно проаналізувати можливість використання санаторно-курортних закладів для певних категорій осіб, у тому числі людей з інвалідністю, людей літнього віку та осіб, які проживають або проживали в спеціалізованих закладах. У разі недостатності фінансових або людських ресурсів для проведення оцінки може бути розглянута можливість негайного залучення міжнародних донорів до участі в процесі оцінки та подальшої адаптації санаторіїв для проживання (короткострокові проєкти).

Рекомендується негайно проаналізувати/провести оцінку готовності тимчасових будинків (у тому числі модульних будинків і містечок) до холодів. У разі недостатнього рівня підготовки доцільно розглянути питання про залучення міжнародних донорів для участі в процесі пристосування житла до низьких температур (комплексна допомога в зимовий період — залучення міжнародних партнерів у формі короткострокових проєктів).

З огляду на інформацію про те, що рівень наявності тимчасових будинків і вільного житла в різних регіонах країни є різним, рекомендується розробити та запустити онлайн-базу даних/платформу для обміну інформацією про актуальне вільне житло, включно з інформацією про доступність тимчасового та вільного житла для осіб з інвалідністю.

Необхідна негайна оцінка пошкодженого майна, яку рекомендується провести, щоб мати можливість визначити пріоритети та виділити ті будівлі, які мають бути відбудовані або принаймні захищені негайно, щоб уникнути їхнього подальшого руйнування через погодні умови. Зважаючи на великий масштаб пошкодженого майна по всій країні, рекомендується залучити громадські/міжнародні організації для допомоги в цьому процесі. З огляду на можливі майбутні звернення до суду, необхідно враховувати необхідність збору не лише даних, а й доказів.

У процесі відбудови/реконструкції/ремонті пошкоджених об'єктів має бути враховано потреби людей з інвалідністю, маломобільних осіб.

Рекомендації щодо права на соціальний захист

■ Рекомендується негайно розглянути можливість евакуації/фінансування будинків-інтернатів, закладів постійного перебування чи проживання дітей, осіб з інвалідністю, осіб літнього віку тощо.

■ Рекомендується організувати розповсюдження необхідної інформації про можливу соціальну допомогу та отримання статусу ВПО особам, чиї квартири були зруйновані/пошкоджені в частково зруйнованих багатоповерхових будинках.

■ Рекомендується забезпечити виплату пенсій та соціальної допомоги, належних до сплати до 24 лютого, особам, які перебувають у ТОТ, включаючи АР Крим та м. Севастополь, та особам, які виїхали з території України.

■ Необхідно негайно модернізувати систему соціальних виплат, щоб зробити її зрозумілою, прозорою та передбачуваною та уникнути подвійного отримання допомоги одними особами чи групами осіб, з одного боку, та, з іншого боку, недостатність підтримки інших. Рекомендується переглянути підхід до реалізації системи, і змінити поточний підхід, що базується на статусі, на підхід, що базується на потребах. Це дасть змогу адаптувати соціальну підтримку до реальних потреб особи, яка її отримує. Для запровадження змін необхідно провести дослідження з оцінки потреб для визначення потреб окремих осіб.

■ Необхідна координація соціальних виплат на міжнародному рівні. Рекомендується розглянути доцільність укладання двосторонніх угод з країнами, до яких виїхали українські громадяни, рятуючись від війни, для уникнення подвійних виплат і впевненості у наданні всім особам базової підтримки.

■ Рекомендується переглянути систему виплат для ВПО. Строки, критерії надання допомоги та умови її скасування мають бути визначені на законодавчому рівні.

■ Заклади типу будинків-інтернатів, заклади постійного перебування чи проживання дітей, осіб з інвалідністю, осіб літнього віку тощо на територіях активних бойових та військових дій підлягають евакуації. Процес евакуації має бути підготовлений заздалегідь, а також, якщо це можливо (наприклад, у школах-інтернатах, дитячих будинках), перед справжньою евакуацією повинні проводитися навчальні. Евакуйовані особи та їхні родини повинні бути добре поінформовані про пункт призначення, куди вони прямують, а також про можливі майбутні дії.

■ Для безперебійного проведення будь-якого процесу евакуації має бути розроблена інструкція/настанова з евакуації, яка буде готова до використання у разі будь-якої подальшої надзвичайної ситуації. Інструкція повинна базуватися на досвіді вже евакуйованих закладів, який має бути зібраний і записаний, щоб лягти в основу відповідної настанови та кодексу належної практики.

■ Необхідна координація процесу евакуації закладів із боку органів державної влади. Оскільки процес евакуації досі відбувався без будь-якої координації, доцільно провести оцінку поточного стану справ для визначення зон активних бойових дій, де залишаються люди, що не були евакуйовані, а також місць, куди була та наразі спрямована евакуація та куди вона може бути спрямована в майбутньому. У таких випадках обов'язково потрібно оцінювати ситуацію з точки зору чисельності персоналу та рівня фінансування.

■ З огляду на значну кількість людей з інвалідністю та людей літнього віку, рекомендується

проаналізувати доцільність створення гарячої лінії для звернення за допомогою в процесі евакуації.

■ Неминучим є початок процесу скорочення кількості осіб, які перебувають у таких установах, як будинки-інтернати, установи постійного перебування чи проживання осіб з інвалідністю, осіб літнього віку тощо — процес переміщення таких осіб зі спеціалізованих установ до «громади» за сприяння представників державного сектору повинна бути розпочато негайно. Насамперед у таких установах необхідно провести оцінку потреб, щоб переглянути нагальні потреби та можливості людей, які там проживають та визначити тих, кому може надавати медико-соціальну допомогу громада. Рекомендується, щоб цей процес супроводжувався розробкою стратегічного плану дій для медико-соціальної допомоги людям з інвалідністю в межах громади, який складатиметься щонайменше з 4 напрямів: 1. Створення позитивного ставлення та поведінки суспільства до людей з інвалідністю та осіб, які здійснюють догляд за ними; 2. Підтримка зручних для життя громад для людей з інвалідністю та осіб, які здійснюють догляд за ними; 3. Заохочення повноцінної зайнятості людей з інвалідністю та осіб, які здійснюють догляд за ними; 4. Сприяння рівному доступу до основних послуг для людей з інвалідністю. Необхідно заохочувати місцеві органи влади розробляти програми надання послуг підтримки громади та включати заходи для людей з інвалідністю як частину цих програм. Крім того, місцеві органи влади повинні подбати про надання корисної інформації про інклюзивність, стратегічні напрями та послуги з підтримки людей з інвалідністю на своїх вебсайтах, і така інформація має бути доступною для всіх людей.

■ Рекомендується негайно провести оцінку потреб також щодо людей з інвалідністю та людей літнього віку, які перебувають під законною опікою іншої особи, а не в спеціалізованих закладах, щоб встановити тих, кого залишили їхні законні опікуни, які переїхали до іншого регіону або країні без осіб, які перебувають під їхньою опікою, і забезпечити залишеним особам належний захист.

■ Обов'язковим є запровадження системи координації міжнародної донорської підтримки, що надається українським громадянам, щоб виключити ситуації, коли одним категоріям осіб надається багаторазова допомога, поки інші категорії не отримують жодної підтримки.

■ Зважаючи на очевидний вплив, який війна має на суспільство в цілому, не можна не враховувати, що в найближчому майбутньому буде дуже високий попит на психологічну підтримку та психіатричну допомогу. Тому необхідно підготувати належний механізм для вирішення цієї проблеми, який дасть змогу національній системі охорони здоров'я задовольнити підвищений попит. Для досягнення цієї мети найбільш актуальними, відповідно до рекомендацій Міжнародного Комітету Червоного Хреста, вважаються три основні напрями дій, а саме:

- інвестування в надання повного спектра послуг з охорони психічного здоров'я та психосоціальної підтримки, починаючи від базової психосоціальної підтримки, що включає себе першу психологічну допомогу, психосвіту, підвищення обізнаності, заходи на рівні громад та інші види діяльності, до спеціалізованих послуг з охорони психічного здоров'я, як-от консультування психолога, групова терапія або психіатричні чи психологічні обстеження та лікування;
- забезпечення доступу людей до цих послуг з охорони психічного здоров'я та психосоціальної підтримки. У місцях збройних конфліктів люди часто не можуть отримати доступ до цих послуг через бойові дії, стигматизацію, правовий статус, вартість або з інших причин. Крім того, доступ до фахівців із психічного здоров'я та психосоціальної підтримки в умовах конфлікту все ще дуже низький;

- інтеграція послуг з охорони психічного здоров'я та психосоціальної підтримки в більш широкі стратегії зміцнення систем охорони здоров'я, що сприятиме довгостроковому покращенню здоров'я людей і доступу до медичної допомоги.

■ Зважаючи на величезне збільшення кількості ВПО після початку повномасштабної російської агресії, необхідно розробити нові стратегії інтеграції ВПО та переглянути систему фінансової допомоги, пов'язаної зі статусом ВПО. Рекомендується розглянути питання про визначення періоду часу, протягом якого ВПО мають право на отримання виплат, пов'язаних із їхнім статусом, та скорочення цього періоду до часу, необхідного для їхньої адаптації. Після цього соціальні виплати будуть нараховуватися лише за умови, що ВПО відповідає встановленим умовам.

■ Зважаючи на збільшення навантаження на фінансування з Фонду соціального страхування (далі - ФСС) і водночас суттєве зниження рівня внесків, з яких формується Фонд, рекомендується негайно переглянути спосіб функціонування ФСС та розглянути можливість перерахування коштів для ФСС безпосередньо з державного бюджету (у спосіб, обраний для Пенсійного фонду).

■ Зважаючи на порядок функціонування системи виплат соціальної допомоги, необхідно розробити та негайно запровадити механізм перерахування коштів на соціальну допомогу з державного бюджету до місцевих бюджетів. Для визначення рівня фінансової підтримки, що надається кожній конкретній місцевій громаді, система повинна використовувати підхід, заснований на потребах (наприклад, рівень підтримки залежить від кількості ВПО в конкретній громаді).

■ Зважаючи на збільшення кількості осіб з інвалідністю з початку повномасштабної російської агресії, доцільно створити умови для належного захисту цивільних осіб, які отримали інвалідність внаслідок війни. З цією метою рекомендується внести зміни до законодавства щодо соціального захисту таких осіб, запровадити програми реабілітації та соціального обслуговування таких осіб.

■ У рамках довгострокового планування відновлення, включно із залученням донорів та міжнародних організацій, рекомендується продовжити реалізацію Національної стратегії реформування системи інституційного догляду, освіти та виховання дітей, зокрема деінституціоналізацію дітей у спеціальних інтернатних закладах та забезпечення інклюзивної освіти. Також мають бути розроблені та впроваджені довгострокові рішення та стратегії надання послуг дорослим у громаді (деінституалізація).

Рекомендації щодо рівності і захисту від дискримінації

■ Рекомендується спільно з громадськими та правозахисними організаціями проаналізувати доцільність створення єдиної гарячої лінії для звернень з питань дискримінації. Також необхідно проаналізувати доцільність висвітлення наслідків реагування органів влади на звернення щодо проявів дискримінації.

■ З огляду на те, що надзвичайні стани, зокрема війна, зазвичай роблять уразливі категорії населення ще більш уразливими, рекомендується ретельно проаналізувати всі випадки повідомленої дискримінації та підтримати жертв дискримінації у пошуку правового захисту на національному рівні. Крім того, доцільно також підвищити обізнаність громадськості щодо дискримінації та ненависті та заохотити залучення громадських організацій до підтримки жертв дискримінації.

■ Рекомендується розглянути фактологічну базу досліджень впливу війни на найбільш уразливі категорії населення, що дозволить визначити найбільш необхідні кроки, які повинні бути спрямовані на їхню підтримку.

Рекомендації щодо трудових прав

■ Рекомендується проаналізувати доцільність розробки переліку суспільно корисних робіт, до яких певні вразливі категорії населення можуть залучатися в якості обов'язкової трудової повинності.

■ Рекомендується розглянути можливість взяття державою на себе зобов'язання виплачувати заборгованість із заробітної плати працівникам (хоча б на рівні мінімальної заробітної плати) тих підприємств, заборгованість яких виникла у зв'язку з війною, з подальшим її відшкодуванням роботодавцями державі.

■ Рекомендується проаналізувати доцільність уточнення положення щодо покладення на державу-агресора компенсації в повному розмірі заробітної плати, гарантування компенсаційних виплат працівникам за час призупинення трудового договору та створення відповідного реєстру або бази даних.

■ Рекомендується негайно врегулювати статус призупинення трудового договору та надання правових підстав для того, щоб працівники під час призупинення трудового договору мали право на фінансову підтримку від держави. Надалі відшкодування допомоги може бути повністю покладено на державу-агресора.

■ Зважаючи на важливі зміни, внесені Законом «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» в регулювання трудових відносин та досі низьку обізнаність щодо таких змін та їхніх наслідків, рекомендується проаналізувати доцільність створення гарячої лінії для питань, пов'язаних із нововведеними положеннями, їхнім тлумаченням та впровадженням на практиці, яку підтримуватиме/координуватиме Державна служба України з питань праці.

■ Зважаючи на велику кількість внутрішньо переміщених осіб, що проживають у тимчасовому житлі, рекомендується провести опитування з оцінкою потреб, щоб визначити попит на місцевому ринку праці та вакансії для ВПО, що перебувають у відповідній громаді. Okремо варто звернути увагу на попит та пропозицію робочої сили в контексті осіб з інвалідністю. При проведенні оцінки необхідно врахувати готовність окремих осіб повернутися до своїх «рідних» громад або залишитися в нових громадах.

■ Зважаючи на гостру потребу в зміцненні економіки країни та зменшенні кількості осіб, які потребують державної фінансової підтримки, рекомендується вживати заходів, спрямованих на заохочення людей, особливо ВПО, повернутися до активного життя та працевлаштування шляхом:

- ▶ підвищення обізнаності, особливо серед ВПО, про їхні права та можливості, особливо щодо пошуку роботи та заробітку;
- ▶ підтримки роботодавців, які прагнуть навчити/перекваліфікувати працівників, особливо для уразливих категорій населення, щоб забезпечити їх роботою. Щоб сприяти працевлаштуванню найбільш уразливих категорій населення, рекомендується розглянути диференціацію рівня соціальної допомоги за рівнем уразливості;
- ▶ перегляду професійно-технічних центрів та пристосування їхніх програм — курсів/тренінгів — до актуального попиту місцевого ринку праці;
- ▶ залучення до суспільно корисних робіт безробітних, які отримують допомогу по безробіттю, незалежно від їхньої кваліфікації;

Зважаючи на обмежені фінансові ресурси, доцільно залучати міжнародних донорів, які можуть

фінансувати або долучатися до фінансування професійної підготовки та перепідготовки;

■ Програми навчання юристів повинні бути адаптовані до поточних потреб і розглядати питання, які виникли або стали більш поширеними чи помітними під час війни, як-от воєнні злочини, міжнародне судове співробітництво в цивільних та кримінальних справах (у цивільних справах — особливо наголошуючи на співпраці з країнами з найбільшою кількістю українських громадян) тощо.

■ Рекомендується розглянути питання про негайне оприлюднення роз'яснень або змін щодо права на відпустку без збереження заробітної плати, яку роботодавець зобов'язаний надавати на строк до 90 днів, та дій роботодавця після закінчення цього строку.

Європейська соціальна хартія, прийнята в 1961 році та переглянута в 1996 році, є аналогом Європейської конвенції з прав людини у сфері економічних і соціальних прав. Вона гарантує широке коло прав людини, пов'язаних із працевлаштуванням, житлом, охороною здоров'я, освітою, соціальним захистом і добробутом.

Жоден інший правовий документ на загальноєвропейському рівні не передбачає такий всеосяжний і повний захист соціальних прав, як Хартія.

Тому Хартію розглядають як Соціальну конституцію Європи, вона є важливим компонентом структури прав людини на континенті.

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 46 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.

www.coe.int

UKR

