

Зенін А. П.,
канд. техн. наук, доцент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ ВНАСЛІДОК НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Соціальний захист своїх громадян є не тільки однією з основних функцій держави. Якість реалізація цієї функції характеризує якість життя людей в країні і визначає стан соціальної держави, що реалізує важливі демократичні цінності Європи, до яких прагне Україна. Але на теперешній час в Україні у сфері соціального захисту та соціального забезпечення склалася ситуація значного погіршення соціального стану більшості населення – падіння соціального рівня життя та поширення бідності населення. При цьому, зменшують соціальні норми та виплати, стрімкоросте розрив між доходами і витратами у населення. Ганебним показником збільшення кількості бідного населення є кількість субсидій, які визначають населення, яке не спроможне забезпечити собі нормальні умови життя!

«Що стосується України, то ми говоримо про 1,7 млн. внутрішньо переміщених осіб, 2,8 млн. людей з інвалідністю, 60%

населення, які перебувають нижче межі бідності» – заявив постійний представник програми розвитку ООН в Україні Ніл Уокер під час презентації звіту ПРООН щодо людського розвитку. Україна за рік опустилася в рейтингу ООН за Індексом людського розвитку на 29 позицій. Але деякі експертні дослідження показали, що десь 80% громадян України живуть за межею бідності – вони мають грошове забезпечення менше норм, встановлених ООН та міжнародними стандартами. А сьогодні в Україні згідно законодавства прожитковий мінімум становить десь 2 долара в день (з 01.05.17р. = 1624 грн/міс.). В світі встановлена межа бідності на рівні 5 доларів в день у відповідності зі стандартами ООН. Отже, українці проживають в державі, де прожитковий мінімум в 2.5 рази менший встановлених світових норм бідності!

Новою гострою соціальною проблемою населення України стало велике зростання кількості людей, які потребують додаткового спеціального соціального захисту держави. Це велика кількість людей, які постраждали внаслідок розгорнення у 2014 році та подальшого розвитку соціальної та воєнної надзвичайних ситуацій державного рівня в Україні. Це не тільки офіційних 1,7 млн. внутрішньо переміщених осіб, які постраждали внаслідок воєнної надзвичайної ситуації на території Донбасу, за що їм передбачені відповідні заходи соціального захисту в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 2015 року. До них також треба віднести декілька мільйонів громадян, які опинилися в складному соціальному стані внаслідок соціальної надзвичайної ситуації державного рівня, яка охопила всю країну, наприклад, отримувачі субсидій та інші! В результаті сформувався новий великий прошарок населення, який вимагає додаткового соціального захисту. Але в умовах кризи економіки та великої кількості постраждалих це соціальне явище створило нову соціальну проблему в державі, а саме – обсяги заходів соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій не відповідає потребам цих людей за обсягом допомоги з боку держави, а також за недостатньою ефективністю державно-правового механізму реалізації належного соціального захисту для них!

Загострення та не вирішення цієї соціальної проблеми створило другу, за значенням небезпеки, державну проблему після проблеми війни та миру в Україні! Тобто, соціальні проблеми, особливо в галузі соціального захисту та соціального забезпечення, в умовах зростання кількості постраждалих внаслідок надзвичай-

них ситуацій, що продовжуються, мають державне значення у сфері національної безпеки. Це положення підтверджується наступним.

По-перше. Зазначена проблема обумовлена виникненням та подальшим розвитком надзвичайних ситуацій воєнного та соціального характеру державного рівня великих масштабів та негативних наслідків. Це вперше визначено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 року «Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації Єдиної державної системи цивільного захисту України», де написано, що «...для подолання наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня соціального та воєнного характеру ... установити: режим «Надзвичайної ситуації» в Донецькій та Луганській областях, режим «Підвищеної готовності» – в решта областей (у тому числі – Харківській області).

Наявність в Україні явищ цих видів надзвичайних ситуацій повністю відповідає класифікаційним ознакам ситуацій, що зазначені в «Національному класифікатору України «Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010». Наявність державного, тобто найбільш небезпечного, рівня ситуацій визначають класифікаційні ознаки, зазначені в Постанові КМУ від 24.03.2004 №368 «Про затвердження порядку класифікації надзвичайних ситуацій за рівнями».

По-друге. За історичними законам суспільного розвитку масові соціальні проблеми завжди призводять до соціальної напруги, до виникнення масових заворушень, до соціальної агресії, до соціального вибуху, що загрожують суспільному спокою та правопорядку і державному устрою! Тобто, загострення таких соціальних проблем загрожують національній безпеці України, що підтверджує Закон України «Про основи національної безпеки України», а саме:

– ст.1: **«національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, ... соціальної політики та пенсійного забезпечення,... та інш.»;**

– ст. 7: «На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві є ... у соціальній та гуманітарній сферах:... невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх

здійснення визначеним соціальним пріоритетам;... криза системи соціального захисту населення,... та інш.».

Таким чином, сучасне поширення та загострення соціальних проблем, обумовлених зростанням кількості постраждалих та недостатнього вирішення проблем їх соціального захисту в умовах економічної кризи має ознаки загроз національної безпеки, тому їх вирішення повинно мати державних пріоритет.

Особливістю проблем соціального захисту та соціального забезпечення постраждалих полягає у можливості їх вирішення правовими шляхами, а саме: удосконалення законодавства з питань соціального захисту постраждалих, а також удосконалення правового регулювання ефективності державного механізму реалізації прав постраждалих на відповідний соціальний захист.

Експерти визначають, що реалізація вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» має багато чисельні помилки та зловживання на етапі визначення статусів постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій, тому доцільно уточнити перелік та визнання статусів постраждалих. Визначення статусу постраждалого залежить від виду надзвичайної ситуації. «Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010» визначає та класифікує 4 виду надзвичайних ситуацій залежно від характеру походження подій: природного характеру, техногенного характеру, соціальні, воєнні. Постанова КМУ від 24.03.2004 № 368 визначає ознаки 4-х рівнів цих надзвичайних ситуацій залежно від обсягів заподіяних ситуацією наслідків: державний, регіональний, місцевий, об'єктовий. Кожен вид ситуацій має свої характерні наслідки, шкоду та вплив на людину.

Законодавство визначає наступні статуси постраждалих.

1) Перший та відомий – це статус постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проблеми та заходи їх соціального захисту викладені в монографії під редакцією професора Ярошенко Олега Миколайовича «Правове регулювання соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

2) Другий, теж відомий – статус потерпілих від надзвичайної екологічної ситуації, який визначається в ст. 14 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 2000 року із змінами від 2006, 2016 р.р.

3) Третій, новий, але, на жаль, багато чисельний (офіційно – 1.7 млн.) – статус внутрішньо переміщеної особи, визначений в ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо пере-

міщених осіб» від 2015 р.: «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».

4) Статус «постраждалого внаслідок надзвичайної ситуації», визнання якого приведено в ст. 84 Кодексу цивільного захисту України – нове в законодавстві у сфері цивільного захисту з 2013 р.: «- це особа, якій заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків». Також в цієї главі №17 Кодексу вперше зосереджений перелік заходів соціального захисту постраждалих.

5) Поданий весною в Верховну Раду законопроект пропонує окремий статус постраждалих цивільним людям, що отримали поранення такаліцтва в зоні воєнної надзвичайної ситуації. За весь час конфлікту на Донбасі загинуло 9940 осіб та ще 23 455 було поранено – про це заявила голова моніторингової місії ООН з прав людини в Україні Фіона Фрейзер. По даним експертів кількість пораненого цивільного населення є більшим з обліком таких постраждалих на непідконтрольній території. Необхідність цього закону відповідає вимогами Женевських Конвенцій від 12.08.1949 року та Додаткових Протоколів від 08.06.1977 р. для теперішній воєнної надзвичайної ситуації.

6) В окрему та особливу групу постраждалих можна віднести людей, які зазнали опромінення та ядерну шкоду від джерел іонізуючого випромінювання, крім Чорнобильської катастрофи, у тому числі під час медичного опромінення, професійної діяльності на атомних об'єктах. З точки зору особливого соціального захисту до них можна віднести населення, яке проживає у місцях розташування ядерних об'єктів і тому має право на соціально-економічну компенсацію ризиків від діяльності ядерних об'єктів та інші заходи спеціального соціального захисту згідно ядерного законодавства. Державна важливість удосконалення соціального забезпечення цієї категорії населення визначається тим, що Україна є провідною ядерною державою з великою кількістю ядерних об'єктів де в зонах можливих радіаційних аварій мешкає більш 1 мільйона населення. Актуальність цього соціального захисту загострюється зростанням небезпек радіаційних аварій на наших АЕС внаслідок

політичного рішення про відмову від російських ТВЕЛів для наших радянських реакторів з метою заміни їх на американські, що може порушити дуже складні ядерні технологічні процеси українських АЕС. До слову, поруч з Харковом є два ядерних об'єкта – наукова ядерна підкритична установка в ННЦ ХФТИ в П'ятихатках та спецсховище ядерних відходів в Дергачівському районі (вони є «низько-радіоактивними», тому харків'яни не відносяться до «ядерно-пільгової» категорії населення).

Таким чином, особливості проблеми соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій можна визначити наступними положеннями.

1) Сформувалася нова багаточисельна категорія населення, постраждалого внаслідок розвитку соціальної та воєнної надзвичайних ситуацій державного рівня, що є новим соціальним явищем, яка вимагає подальшого удосконалення законодавства з питань соціального захисту. Ця вимога обумовлена недостатнім обсягом їх соціального забезпечення в результаті неефективного державно-правового механізму реалізації прав постраждалих на соціальний захист.

2) Збільшився перелік статусів постраждалих внаслідок різних надзвичайних ситуацій, що ускладнює законодавство та реалізацію відповідних заходів соціального захисту, що загострює актуальність вдосконалення правового та державного механізму його реалізації.

3) Збільшення чисельності населення, постраждалого внаслідок надзвичайних ситуацій, в умовах недостатнього їх соціального захисту, передбаченого законодавством, призводить до зростання соціальних небезпек, які створюють загрозу національній безпеці. Тому розв'язання проблем соціального захисту постраждалого населення повинно мати державний пріоритет на законотворчому рівні за наступними напрямками удосконалення законодавства.

а) Прийняття нормативно-правових актів для удосконалення механізмів реалізації заходів соціального захисту, зазначених у главі № 17 Кодексу цивільного захисту України. Введення в дію Кодексу цивільного захисту в 2013 році замість скасованих семи Законів України та низькі нормативно-правових актів передбачало, в свій час, подальше вдосконалення нормативного законодавства у сфері цивільного захисту, взагалі, та соціального захисту постраждалих, зокрема. Але законотворчість у цьому напрямку на теперішній час не завершена та, взагалі, заважала!

б) Прийняття нового Закону про відповідний соціальний захист пораненого та хворого цивільного населення внаслідок воєнної надзвичайної ситуації.

в) Розробка та прийняття нового єдиного закону про соціальний захист людей, що зазнали ядерної шкоди та опромінення (крім Чорнобильської катастрофи), а також населення, що проживає на територіях можливих радіаційних аварій в місцях розташування ядерних об'єктів. Відповідні заходи соціального захисту визначені в багаточисельних правових актів ядерного законодавства України. Але зростання проблем соціального захисту, збільшення кількості постраждалих та зростання радіаційних небезпек вимагає «уніфікації» законодавства з питань соціального захисту від радіаційне небезпечних ситуацій. Цей соціальний захист стосується також співробітників правоохоронних органів МВС, СБУ, екологічного надзору та деяких інших, які мають професійні відповідні завдання у сфері радіаційного захисту населення.

г) Для покращення ефективності роботи органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері соціального захисту населення в умовах зростання чисельності постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій, є доцільним розширення та покращення підготовки юристів-фахівців за спеціалізацією соціального захисту та соціального забезпечення.