

Огляд законодавства

Огляд законодавчих змін, що стосуються внутрішнього переміщення, підготовлений УВКБ ООН | Вересень 2018

Набули чинності

- Зміни до Закону про житловий фонд соціального призначення
- Координація діяльності у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі
- Загальний порядок виплати пенсій за рішеннями суду
- Уніфікація термінології, пов'язаної з конфліктом в постановах Уряду
- Представлення інтересів отримувачів безоплатної правової допомоги в судах

Інші важливі події

- Представництво в судах юристами Центрів надання безоплатної правової допомоги
- Остаточне рішення Верховного суду у зразковій справі щодо виплати пенсій
- Спрощення процедури тимчасової зміни виборчої адреси

Проекти

- Зміни до Бюджетного кодексу щодо виконання рішень суду стосовно соціальних виплат
- Зміни до Державного бюджету на 2018 рік щодо надання фінансової допомоги особам, позбавлених особистої свободи на НКТ та/або ТОТ
- Зміни до деяких законів, пов'язаних з АТО
- Законодавство з протимінної діяльності
- Державний бюджет на 2019 рік
- Запровадження процедури визначення статусу особи без громадянства в Україні

Набули чинності

Зміни до Закону про житловий фонд соціального призначення

18 вересня Парламент прийняв Закон #2543¹ щодо внесення зміни до Закону про житловий фонд соціального призначення.

Зміни дозволяють внутрішньо переміщеним особам (ВПО) з інвалідністю (включаючи дітей) та членам їх сімей бути включеними до реєстру тих, хто потребує соціального житла, якщо вони не мають у власності житла на контрольованій Урядом території (КТ) або їх житло було пошкоджене/зруйноване внаслідок проведення антитерористичної операції (АТО) та/або Операції об'єднаних сил (ООС).

Ця прийнята ініціатива може спростити доступ до житла одній з найуразливіших груп населення, постраждалого внаслідок конфлікту. Водночас, вона вимагатиме розширених дій щодо виконання його

¹ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62916. На час підготовки цього огляду, закон підписано Президентом і він набув чинності.

положень з боку органів місцевого самоврядування, оскільки наразі фонд соціального призначення обмежений або відсутній в багатьох локаціях.

[Координація діяльності у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі](#)

22 серпня Уряд прийняв Постанову #658² про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі. Детальний опис його положень міститься в Огляді законодавства за квітень 2018 року, жодних значних змін в остаточному тексті не міститься.

[Загальний порядок виплати пенсій за рішеннями суду](#)

22 серпня Уряд прийняв Постанову #649³ щодо погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду. Пенсійний Фонд України (ПФУ) наразі має окрему бюджетну лінію для покриття цих витрат.

Це загальна процедура, що охоплює всі заборгованості з пенсійних виплат, включаючи ВПО, що мають бути сплачені відповідно до судових рішень. Сума, визначена для задоволення цієї мети до кінця 2018 року, дорівнює 50 мільйонам гривень. Процес, описаний в Постанові, включає в себе численні кроки і може вимагати тривалого часу, допоки гроші дійдуть до адресата.

[Уніфікація термінології, пов'язаної з конфліктом в постановах Уряду](#)

5 вересня Уряд прийняв Постанову #713⁴ щодо поширення поняття тимчасово окупованої території (ТОТ)⁵ на Донецьку та Луганську області.

Прийнята Постанова уніфікує термінологію Постанов #600, #505, #509, #365 та #646, що регулюють питання, пов'язані з ВПО, відповідно до положень Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (Закон #2268).

Відповідно, «ТОТ України» замінена на «ТОТ у Донецькій та Луганській областях, Криму та Севастополі», а «заходи АТО» (окрім зруйнованого/пошкодженого житла) – на «заходи з відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації» (заходи ООС). Водночас, поняття непідконтрольної території (НКТ) та населених пунктів на лінії розмежування залишаються в силі.

Проекти

[Зміни до Бюджетного кодексу щодо виконання рішень суду стосовно соціальних виплат](#)

21 серпня група народних депутатів зареєструвала законопроект #9021⁶ щодо внесення окремих змін до Бюджетного кодексу. Законопроектом запропоновано додати до визначення «державного боргу» виплати заборгованості щодо соціальних виплат відповідно до судових рішень.

² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-vzayemodiyi-subyektiv-shcho-zdiysnyuyut-zahodi-u-sferi-zapobigannya-ta-protidiyi-domashnomu-nasilstvu-i-nasilstvu-za-oznakoyu-stati>

³ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-pogashennya-zaborgovanosti-z-pensijnih-viplat-za-rishenniyami-sudu>

⁴ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesenostanov-kabinetu-ministriv-ukrayini>

⁵ Термінологія «Тимчасово окуповані території» є цитатою з офіційного нормативно-правового акту і не відображає позицію УВКБ ООН

⁶ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64516

Запропоноване визначення покриває всі такі рішення, включаючи ті, що стосуються ВПО. Хоча його впровадження вимагатиме внесення змін до окремих тематичних законів та підзаконних нормативно-правових актів, це може бути кроком на шляху до розробки державної політики щодо невиплачених пенсій, включаючи осіб, які постійно проживають на НКТ. У разі прийняття, він може сприяти адвокації подальших кроків, таких як створення резервних фондів для сплати пенсійних заборгованостей населенню, постраждалому внаслідок конфлікту.

[Зміни до Державного бюджету на 2018 рік щодо надання фінансової допомоги особам, позбавлених особистої свободи на НКТ та/або ТОТ](#)

30 серпня було зареєстровано законопроект #9026⁷, що пропонує зміни до Державного бюджету на 2018 рік. Цей технічний законопроект може сприяти наданню попередньо анонсованої фінансової допомоги⁸ особам, звільненим з місць незаконного утримання, а також членам сімей осіб, позбавлених особистої свободи на НКТ та в Криму.

[Зміни до деяких законів, пов'язаних з АТО](#)

4 вересня Уряд зареєстрував законопроект #9041⁹, метою якого є вилучення положень, що вимагають від Уряду України розробки норм щодо припинення діяльності підприємств, розташованих на НКТ та в Криму. Ці норми містяться в Законі «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на ТОТ Криму», Законі «Про тимчасові заходи на період проведення АТО» та Законі «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». У пояснювальній записці до цього законопроекту Кабінет Міністрів зазначив, що кожний аспект такого припинення врегульовано чинним законодавством, зокрема Цивільним кодексом, іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Наслідки цього законопроекту важко оцінити. Попередньо, УВКБ ООН не ідентифікувало очевидних ризиків, пов'язаних з ним.

[Законодавство з протимінної діяльності](#)

13 вересня група народних депутатів зареєструвала законопроект #9080¹⁰, пропонуючи введення до законодавства України визначення протимінної діяльності відповідно до міжнародних стандартів. Три альтернативні законопроекти було зареєстровано протягом наступних двох тижнів¹¹.

Законопроект пропонує визначення основних термінів, враховуючи необхідність проведення розрізнення між розмінуванням та гуманітарним розмінуванням, а також захисту постраждалих осіб. В ньому закладена процедура та заходи з гуманітарного розмінування (включаючи порядок залучення товарів подвійного використання), водночас передбачений соціальний захист, оплата пенсій, доступ до медичних послуг та одноразова допомога в разі смерті або набуття інвалідності особам, залученим до таких заходів.

Цим законопроектом визначено центральний орган виконавчої влади – Національне агентство з протимінної діяльності, – на який буде покладена загальна координація заходів з протимінної діяльності та розробку ключового тематичного документу – Національної стратегії протимінної діяльності. Ролі інших органів державної влади пропонується викласти таким чином:

⁷ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64521

⁸ Деталі щодо типів підтримки містяться в Огляді законодавчих змін за липень

⁹ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64537

¹⁰ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64593

¹¹ Посилання на кожний альтернативний законопроект у вільному доступі онлайн (українською мовою):

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=9080&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

- Парламент прийматиме Національну стратегію протимінної діяльності та організовуватиме регулярні парламентські слухання з її виконання;
- Уряд координуватиме діяльність Національного агентства з протимінної діяльності та впроваджуватиме Національну стратегію протимінної діяльності.

У разі прийняття законодавча ініціатива визначить правовий базис для заходів з протимінної діяльності та рамки їх діяльності за участі всіх зацікавлених акторів.

Альтернативні законопроекти регулюють аналогічний спектр питань, проте мають інший підхід до визначення національного органу з протимінної діяльності та розподілу функцій між центральними та місцевими органами влади.

Державний бюджет на 2019 рік

15 вересня Уряд зареєстрував законопроект #9000¹², пропонуючи попередні розрахунки державного бюджету на 2019 рік. Основні суми, пов'язані з питаннями захисту¹³, викладені нижче:

Загальні розрахунки державного бюджету	
Дохід	1.008.375.099,7
Витрати	1.094.368.288,1
Повернення кредитів	9.728.634,9
Надання кредитів	13.724.766,5
Граничний обсяг дефіциту	89.989.320,0

Деякі видатки, викладені нижче, стосуються окремих елементів роботи УВКБ ООН:

- Запропоноване виділення коштів для Міністерства з питань тимчасово окупованих територій підвищене на 15%. Значна пропорція обсягу його бюджету (59%) передбачена на здійснення захисту осіб, позбавлених особистої свободи та членів їх сімей на територіях поза контролем Уряду України. Запропонований обсяг бюджету Міністерства включає в себе 10 млн. гривень (~\$357,000) на підтримку вирішення житлових питань ВПО та 5 млн. гривень (~\$179,000) на навчання ризикам, пов'язаним з протимінною діяльністю.
- Водночас, хоча запропоновані видатки для Міністерства соціальної політики трохи підвищено, кількість грошей, передбачених на щомісячну фінансову допомогу для ВПО (в тому числі на житло), трохи знизилася, проте досі сягає 109 мільйонів доларів. Міністерство пропонує новий тип видатку в розмірі 893,000 доларів для надання підтримки у вирішенні житлових питань ВПО, які є ветеранами конфлікту;
- Запропоновані видатки для Пенсійного фонду підвищено приблизно на 20%, фактично сума сягає 5,95 мільярдів доларів¹⁴;
- Видатки на охорону здоров'я та освіти підвищено на 16% для Міністерства освіти та 29% для Міністерства охорони здоров'я. Запропонований обсяг бюджету кожного з зазначених міністерств сягає 1,3 мільярдів доларів;
- Бюджет Міністерства юстиції також збільшиться, включаючи окреме збільшення на 38% (до 26 мільйонів доларів) для Центрів надання безоплатної правової допомоги;

¹² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598

¹³ Суми зазначені у тисячах гривень

¹⁴ Згідно з наявною інформацією, в 2018 році є суттєвий дефіцит бюджету Пенсійного Фонду у зв'язку з потребою сплати заборгованостей ВПО та особам, постраждалим внаслідок конфлікту. Відповідно, таке підвищення очікуване, але може не покрити всі потреби

- Запропонований бюджет для Міністерства регіонального розвитку зменшиться. Передбачені видатки на програми доступного житла будуть таким самим, як і на цей рік, недостатні 3,6 мільйона доларів;
- Передбачені підвищення фінансування Міністерства оборони на 17% (до 3,6 мільярда доларів), Державної служби з надзвичайних ситуацій на 16% до 480 мільйонів доларів, Державної міграційної служби на 52% до 156 мільйона доларів та Державної прикордонної служби на 16% до 386 мільйонів доларів.

Хоча ще рано робити висновки, попередній аналіз свідчить про таке:

- Збереження обсягу щомісячної фінансової допомоги для ВПО (включаючи витрати на оренду житла) демонструє відсутність розуміння і прагнення досягнення довгострокових рішень для ВПО. Хоча є окремі додаткові бюджетні позиції, що мають на меті вирішення житлових питань, вони непропорційні відносно існуючих потреб;
- Існує тенденція до зміцнення оборонного сектору та спроможності прикордонної служби, робітників служб надзвичайних ситуацій та міграції, що є індикатором пріоритету безпекового сектору. Водночас, збільшення обсягу бюджету для безоплатної правової допомоги може свідчити про посилення ролі права та підвищення правової обізнаності в суспільстві.

УВКБ ООН продовжить адвокатувати за розробку та впровадження довгострокових рішень для ВПО, в тому числі шляхом передбачення відповідних бюджетних коштів

Запровадження процедури визначення статусу особи без громадянства в Україні

21 вересня в Парламенті було зареєстровано законопроект #9123¹⁵, що передбачає запровадження процедури визначення статусу особи без громадянства (ПВБ) в Україні.

Законопроектом запропоновано такі основні елементи:

- Документування заявників за процедурою відбуватиметься на підставі документу, що посвідчує особу, виданого Державною міграційною службою (ДМС), який надаватиме їм право перебувати на території України на законних підставах. Первинний строк дії цього документу – 6 місяців, що може бути подовжений до 12 місяців або на час апеляційного розгляду;
- Процедура складатиметься зі співбесіди із заявником з чітким роз'ясненням розподілу тягаря доведення між заявником та ДМС. Поміж іншого, ДМС отримає компетенцію безпосередньо збирати інформацію про дату народження заявника, місце проживання чи країну громадянства членів сім'ї заявника. Передбачено відстрочку у 20 робочих днів для подачі апеляції на рішення ДМС до адміністративних судів;
- У разі необхідності, заявники користуватимуться безкоштовними послугами усного перекладача (або письмового для перекладу основних документів), а також послугами безоплатної вторинної правової допомоги, що надається юристами та адвокатами Центрів безоплатної правової допомоги; також забезпечується безкоштовне звернення до суду у зв'язку зі спеціальними положеннями, що звільняють заявників від сплати судового збору в разі подання апеляційних скарг на відмови ДМС;

¹⁵ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64673

- Враховуючи коментарі УВКБ ООН, поправки до Закону «Про працевлаштування населення» також включені до вищезазначеного законопроекту, що надасть змогу визнаним особам без громадянства одразу починати працювати в країні на законних підставах без необхідності отримання дозволу;
- Заявники, яким буде надано статус особи без громадянства в Україні відповідно до зазначеної процедури, матимуть право звертатися із заявою про натуралізацію після спливу 7 років з моменту винесення рішення про визнання.

УВКБ ООН продовжить адвокацію щодо прийняття законопроекту та здійснюватиме моніторинг подальших дій щодо нього.

Інші важливі події

[Зміни до Закону про безоплатну правову допомогу вступили в силу, надаючи бенефіціарам право бути представленим в судах юристами Центрів надання безоплатної правової допомоги](#)

28 серпня 2018 року вступив в силу закон № 2475-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання (від 3.07.2018)¹⁶, яким, в тому числі, було внесено зміни до Закону «Про безоплатну правову допомогу».

Відповідно до змін до статті 14 Закону безкоштовна вторинна правова допомога фізичним особам надаватиметься не більше ніж 6 разів протягом одного бюджетного року та не більше ніж за шістьома розпорядженнями, виданими Центрами надання безкоштовної юридичної допомоги (ЦБПД).

Відповідно до змін до статті 21 Закону, в окремих випадках інтереси клієнтів у суді можуть бути представлені персоналом системи ЦБПД (тобто юристами, а не адвокатами, які перебувають у договірних відносинах з ЦБПД). ЦБПД може уповноважити своїх експертів надавати допомогу у вирішенні спорів, що виникають, зокрема, з трудових відносин, спорів, що стосуються захисту соціальних прав, виборів і референдумів, незначних спорів, представництва неповнолітніх та осіб, визнаних недієздатними судом або чия дієздатність обмежена, чи для складання процесуальних документів (включаючи апеляційні скарги). Повноваження працівників ЦБПД щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги як представника суб'єкта безоплатної вторинної правової допомоги підтверджуються наказом Центру та довіреністю.

Зміни до Закону також визначають процедуру припинення надання безоплатної правової допомоги, що раніше не було врегульовано. Перелік підстав (з відповідною процедурою) представлений для заміни адвокатів чи працівників ЦБПД та, серед іншого, включає в себе розслідування кримінального правопорушення, відмову адвоката виконувати розпорядження на підставах, передбачених законом тощо. Крім того, неналежне виконання адвокатом своїх зобов'язань за умовами договору є підставою для його/її заміни та виключення з Реєстру адвокатів, які надають безкоштовну правову допомогу.

¹⁶ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2475-19>

Остаточне рішення Верховного суду у зразковій справі щодо виплати пенсій

04 вересня Велика палата Верховного Суду України розглянула апеляційну скаргу по зразковій справі¹⁷, поданої департаментом Пенсійного фонду в Бахмуті з вимогою скасувати своє попереднє рішення та прийняти нове - про відмову у задоволенні первинного позову .

Велика палата відхилила апеляцію та підтримала своє попереднє рішення. Хоча це рішення дозволяє швидше розглядати справи, пов'язані з пенсіями в судах першої інстанції, органами виконавчої влади не було здійснено подальші кроки для вирішення основної проблеми, зокрема питання про призупинення виплати пенсій відповідно до Постанови Кабінету Міністрів #365.

Спрощення процедури тимчасової зміни виборчої адреси

5 вересня Центральна виборча комісія прийняла Постанову #129¹⁸ про спрощення процедури тимчасової зміни виборчої адреси для осіб, які мають реєстрацію постійного місця проживання на НКТ [ТОТ Донецької та Луганської областей]¹⁹.

За аналогією з умовами, розроблених для осіб, які мають реєстрацію місця проживання в Криму (прийняті 9 квітня 2014 року), особи, зареєстровані на НКТ, не зобов'язані надавати докази необхідності зміни виборчої адреси виборчої позикки (наприклад, довідку ВПО).

Ця Постанова застосовується виключно до президентських та парламентських виборів та Всеукраїнського референдуму. Це не стосується місцевих виборів та виборів народних депутатів від виборчого округу.

Прийнята ініціатива сприятиме захисту прав виборчих прав усіх осіб, зареєстрованих на НКТ (ВПО та тих, хто проживає на НКТ). Проте, оскільки Указ Президента, що визначає перелік районів, міст та сіл на ТОТ, не прийнято, це може ускладнити ідентифікацію поселень, які вважаються включеними до ТОТ з метою участі у виборах. З суто юридичної точки зору, поточний перелік населених пунктів, непідконтрольних Уряду України (Розпорядження Кабінету Міністрів 1085-р), не містить переліку "тимчасово окуповані території", як передбачено Законом #2268. Тому можуть існувати формальні підстави для відмови у можливості взяти участь у загальнодержавних виборах для осіб, зареєстрованих на НКТ.

У зв'язку з цим варто нагадати про рішення Верховного Суду України від 25 липня²⁰ про визнання реєстрації ВПО на КТ тимчасовою, що не створює підстав для участі у місцевих виборах. Лише ті особи, які постійно проживають на КТ і зареєстровані там, користуються правом участі у місцевих виборах.

КОНТАКТИ

Ел.пошта: ukrki@unhcr.org, Тел: +38 044 288-9710

ПОСИЛАННЯ

УВКБ ООН в Україні: www.unhcr.org/ua/en - Twitter: [www.twitter.com/UNHCRUkraine](https://twitter.com/UNHCRUkraine)

Facebook: www.facebook.com/UNHCRKyiv - Flickr: www.flickr.com/photos/unhcr_ukraine

¹⁷ Деталі містяться в Огляді законодавчих змін за травень 2018

¹⁸ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://www.cvk.gov.ua/news/news_05092018.htm

¹⁹ Термінологія «Тимчасово окуповані території» є цитатою з офіційного нормативно-правового акту і не відображає позицію УВКБ ООН. Її важливо використовувати тут, оскільки існує зв'язок між участю в виборах та визначення ТОТ Донецької та Луганської областей, що мають бути затверджені Указом Президента

²⁰ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764>