

Огляд законодавства

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

Набули чинності

- Зміни стосовно процедури передачі електронних пенсійних справ та відновлення соціальних виплат
- Зміни стосовно житлових субсидій

Інші важливі події

- Рішення Верховного Суду України у зразковій справі Л.Мельникова проти Бахмутського управління Пенсійного Фонду

Проекти

- Зміни до Закону про житловий фонд соціального призначення
- Закон про правовий статус осіб, зниклих безвісти
- Зміни до законів про звільнення від судового збору та розпорядження нерухомим майном, що знаходиться на території Криму
- Зміни до законів про реєстрацію народжень, смертей, шлюбів, що відбулися на «тимчасово окупованих територіях» (ТОТ)¹
- Зміни до підзаконних актів, спрямованих на уніфікацію термінології, пов'язаної із конфліктом

Набули чинності

[Зміни стосовно процедури передачі індивідуальних електронних пенсійних справ та відновлення соціальних виплат](#)

25 квітня Кабінет міністрів України прийняв Постанову №335², спрямовану на визначення деяких процедурних елементів стосовно роботи із електронними пенсійними справами та змінах у процесі відновлення соціальних виплат. Документ набув чинності 12 травня.

Згідно з чинним законодавством, усі документи, необхідні для призначення пенсійних виплат, мають зберігатися у друкованому вигляді в індивідуальній пенсійній справі. Тим не менш, Пенсійний фонд України має на меті провести оцифрування всіх пенсійних справ. Таким чином, усі необхідні документи зберігатимуться у друкованому та електронному вигляді у департаменті, що обслуговує населення у відповідному географічному регіоні. У зв'язку з необхідністю в деяких випадках передавати пенсійні справи між управліннями Пенсійного фонду у випадках, коли пенсіонер змінює місце свого проживання, було встановлено ці правила. Індивідуальна електронна пенсійна справа має бути передана відповідному місцевому управлінню Пенсійного фонду протягом 5 днів після надходження запиту. Раніше аналогічна процедура передбачалася виключно для органів соціального захисту та електронних справ одержувачів соціальних виплат.

¹ Термін «Тимчасово окуповані території» є цитатою з офіційної нормативно-правової норми. Більше пояснень з приводу термінології можна знайти у відповідному розділі

² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-8-cherwnya-2016-r-365>

Це має забезпечити належний обмін інформацією та ефективний перехід відповідальності, включаючи виплату пенсій, від одного управління Пенсійного фонду до іншого.

З одного боку, регулювання процедури передачі індивідуальних електронних пенсійних справ повинно мати позитивний вплив на пенсіонерів з числа ВПО, з іншого боку, прийняті зміни також розширюють перелік органів, уповноважених зупиняти виплату соціальних пільг. Якщо раніше спеціальні комісії, створені при місцевих департаментах соціального захисту, мали виключне право призупиняти соціальні виплати та пенсії для ВПО, дані зміни надали таке право усім "органам, що здійснюють соціальні виплати". Таким чином, місцеві департаменти соціального захисту та місцеві управління Пенсійного фонду можуть прийняти відповідне рішення про призупинення соціальних виплат. Ця норма вже призвела до швидких і широкомасштабних рішень про призупинення виплат. Процес відновлення виплат залишається тривалим і потребує домашнього візиту та рішення комісії. Відповідно до моніторингу УВКБ ООН з питань захисту, процес відновлення виплат триває до двох місяців, залишаючи все більше і більше ВПО без адресної допомоги, інших видів соціальних виплат та пенсій.

Відновлення виплат пенсій або соціальної допомоги має відбуватися з місяця, коли внутрішньо переміщена особа подала відповідну заяву. Однак, будь-яка сума, нарахована між датами призупинення та відновлення, буде сплачуватися відповідно до процедури, яка ще має бути розроблена Кабінетом Міністрів України. Термін її розробки не був визначений. За відсутності цього регулювання, з'являється розрив у виплатах. Це є погіршенням у порівнянні з раніше існуючою процедурою, коли накопичений борг сплачувався одним платежем після рішення про відновлення виплат. УВКБ ООН та його партнери продовжать моніторинг ситуації.

Зміни стосовно житлових субсидій

27 квітня уряд прийняв Постанову №329³, що дозволяє різним категоріям осіб, включаючи ВПО, отримувати житлові субсидії без пред'явлення угоди про оренду. Зокрема, якщо кілька переселенців, як одне домогосподарство, проживають в одному житловому приміщенні без договору про оренду, то один член цього домогосподарства може подати заяву до спеціальної комісії для отримання житлової субсидії. Вперше або повторно подаючи заяву на житлову субсидію, він повинен заявити всіх членів домогосподарства та надати копії власної довідки ВПО та довідок інших членів домогосподарства. Працівники місцевих департаментів соціального захисту перевіряють заявлену інформацію, здійснюючи візит додому, та оформлюють акт обстеження житлових умов. Цей документ слугує підставою для надання житлової субсидії.

Запропоновані зміни мають полегшити доступ до житлових субсидій для ВПО. Водночас, існує ризик того, що ВПО не користуватимуться подібним механізмом через острах припинення орендних відносин власником житла.

³ Постанова набула чинності 1 травня 2018 року. Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-ta-viznannya-takoyu-sho-vtratila-chinnist-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-28-grudnya-2016-r-1022>

Проекти нормативних актів

Проект Закону про зміни до Закону про житловий фонд соціального призначення

15 травня Верховна Рада України у першому читанні прийняла проект Закону №7304 про зміни до Закону про житловий фонд соціального призначення⁴. Запропоновані поправки спеціально розроблені, щоб дозволити внутрішньо переміщеним особам з інвалідністю реєструватися для отримання соціального житла в населеному пункті/місті або районі, де вони отримали довідку ВПО. Інші члени сім'ї також мають таке право. Внутрішньо переміщені особи можуть скористатися правом взяття на соціальний квартирний облік, якщо їх середньомісячний сукупний дохід за попередній рік з розрахунку на одну особу в сумі меншій від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством. Внутрішньо переміщені особи, що володіють житлом на території, підконтрольній уряду України, не наділені правом взяття на соціальний квартирний облік, якщо тільки їх житло не було зруйновано чи стало непридатним для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції.

Список необхідних документів для взяття на соціальний квартирний облік має бути визначено відповідними місцевими органами влади та повинен включати документи, що підтверджують соціально-економічну потребу у соціальному житлі, підтвердження статусу особи з інвалідністю та довідки ВПО заявника та членів його родини.

Ці зміни полегшують доступ ВПО до соціального житла. Водночас, їх реалізація на практиці викликає занепокоєння у зв'язку з обмеженою кількістю соціального житла, що є в наявності.

Проект Закону про правовий статус осіб, зниклих безвісти

24 травня Комітет Верховної Ради з прав людини рекомендував прийняти у другому читанні та в цілому проект Закону про правовий статус осіб, зниклих безвісти №5435⁵.

Законопроект розроблений на основі норм міжнародного гуманітарного права щодо роз'яснення долі та місцезнаходження осіб, зниклих безвісти, та встановлює особливий національний механізм, що складається з Комісії з питань осіб, зниклих безвісти та Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти.

Основні наслідки прийняття даного проекту наступні:

- Роз'яснення долі та місцезнаходження осіб, зниклих безвісти;
- Створення консультативного механізму з чітким розподілом функцій між органами влади
- Має бути встановлено двосторонній зв'язок з головним координаційним органом;
- Збір всієї наявної інформації від зацікавлених осіб

Прийняття цього законопроекту у великій мірі сприятиме захисту осіб, зниклих безвісти, а також їх родичів.

⁴ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62916

⁵ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою):

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60560. 18 січня 2018 року Парламент прийняв його у першому читанні. Висновок Парламентського Комітету з питань прав людини знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://kompravlud.rada.gov.ua/news/main_news/73894.html

Проекти змін щодо посилення захисту прав ВПО

2 травня уряд зареєстрував у Верховній Раді проект Закону №8332⁶ про зміни до Закону України про судовий збір та Закон України про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України (Закон про ТОТ в Криму, тут і далі – Закон №1207).

Запропоновані зміни звільняють заявників від сплати судового збору у справах, пов'язаних із порушеннями їх прав на «тимчасово окупованих територіях»⁷ (включаючи справи щодо документів, що посвідчують особу, працевлаштування, пенсій, соціального страхування, соціальних послуг, освіти, виборів, єдності сім'ї, передачі рухомого майна, охорони здоров'я, тощо⁸). Важливо зазначити, що це положення діятиме допоки Закон №1207 та Закон про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (Закон №2268)⁹ є чинними. Таким чином, зміни стосуватимуться осіб та фактів, які перебувають або відбулися як на неконтрольованій українським урядом території у Донецькій та Луганській області, так і в Автономній Республіці Крим (АРК).

Проект Закону також пропонує внести зміни до Закону №1207 з метою посилення реалізації майнових прав щодо об'єктів, розташованих на території АРК. Зокрема, власник будь-якого нерухомого майна на території АРК повинен мати можливість її продати, обміняти або розпорядитися нею іншим чином на контрольованій урядом України території. У проекті Закону особливу увагу було приділено майновим правам неповнолітніх осіб.

Альтернативний проект Закону №8332-1¹⁰ було зареєстровано 18 травня 2018 року. Він містить меншу кількість випадків звільнення від сплати судового збору, однак теж включає в себе справи щодо реєстрації народження та смерті. Обидві законодавчі ініціативи могли б сприяти роз'ясненню існуючих правил звільнення від сплати судового збору у справах пов'язаних із заявами про визнання юридичних фактів на території Донецької та Луганської областей, непідконтрольній уряду України (НКТ), та Криму. Рекомендується забезпечити функціонування процедури звільнення від сплати судового збору як для жителів Криму, так і для жителів НКТ, щоб уникнути дискримінацію.

Зміни до законодавства щодо реєстрації народжень, смертей, шлюбів на «тимчасово окупованій території»¹¹

⁶ Текст доступний за посиланням (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63954

⁷ У цьому випадку, згідно з українським законодавством, «тимчасово окуповані території» складаються з Криму та НКТ у Донецькій та Луганській областях.

⁸ Повний список захищених прав відображено у статтях 6-9 Закону про ВПО, що знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

⁹ Робиться посилання на Закон № 2268 про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях

¹⁰ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою):

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64043

¹¹ У цьому розділі згідно з українським законодавством «тимчасово окуповані території» складаються з Криму та НКТ у Донецькій та Луганській областях

Група народних депутатів зареєструвала три законопроекти, що мають на меті спрощення реєстрації актів цивільного стану щодо фактів, які відбулися на НКТ та в Криму. Межі територіальної дії проектів Законів №8391 та №8400 є неясними. В обох текстах йдеться про «ТОТ, що визначаються Верховною Радою України». Це може звузити межі застосування цих проектів законів, адже в Законі №2268 зазначається, що території Донецької та Луганської областей, що вважаються окупованими, визначаються Президентом України. Таким чином, з правової точки зору визначення окупованих територій у Криму та на НКТ здійснюється різними органами влади. УВКБ ООН стоїть на позиції, що захист населення, передбачений національним законодавством, має бути однаково доступним як для жителів Криму, так і для жителів НКТ у Донецькій та Луганській областях без жодної дискримінації.

- Проект Закону №8390¹² вносить зміни до частини другої статті 317 Цивільного Кодексу, зазначаючи, що задля підтвердження факту смерті на ТОТ, особа може подати заяву до будь-якого суду на контрольованій урядом України території, незалежно від свого місця проживання. Це формулювання використовує ту ж лексику, що й частина першої подібної статті про факти народження.

Це є важливою технічною зміною, що значно розширює кількість судів, до яких можна подати заяву у таких випадках.

- Проект Закону №8391¹³ вносить зміни до закону України «Про безоплатну правову допомогу», пропонуючи надавати безкоштовну вторинну правову допомогу жителям на ТОТ (визначених Верховною Радою України) у трьох випадках:
 - у справах пов'язаних із народженням та смертю;
 - задля захисту порушених, невизнаних, оспорюваних прав, свобод та інтересів, що виникли внаслідок «військової агресії, збройного конфлікту, тимчасової окупації, надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» (цитата з проекту Закону);
 - у заявах, поданих проти Російської Федерації, у справах, пов'язаних із компенсацією (матеріальною чи моральною) за зруйноване/пошкоджене майно або інші порушення «у зв'язку з тимчасовою окупацією території України, збройною агресією, збройним конфліктом, що призвели до загибелі, поранення, перебування в полоні, незаконного позбавлення волі або викрадення» (цитата з проекту Закону)

Якщо буде забезпечено реалізацію таких змін, це зможе відкрити шляхи доступу до безкоштовної правової допомоги без попередньої реєстрації в якості ВПО. Це також може сприяти посиленню зв'язків між НКТ/Кримом та рештою України шляхом гарантованого доступу до правосуддя та захисту порушених прав осіб.

- Проект Закону №8400¹⁴ дозволяє особам, що проживають на ТОТ (визначених Верховною Радою України) зареєструвати свій шлюб у день подачі заяви. Це є позитивним кроком до спрощення видачі свідоцтва про шлюб українського зразку та визнання документів про акти цивільного стану, виданих на ТОТ. Це особливо важливо у зв'язку із все більшою

¹² Повний текст знаходиться у вільному доступі (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64067

¹³ Повний текст знаходиться у вільному доступі (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64068

¹⁴ Повний текст знаходиться у вільному доступі (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64080

кількістю дітей, що народилися у шлюбах, зареєстрованих на НКТ та в Криму де-факто органами влади. Коли батьки, що проживають на НКТ/у Криму, вирішують отримати свідоцтва про народження українського зразка для своїх дітей, вони зіштовхуються зі складнощами щодо визнання свого шлюбу, а, відповідно, і визнання себе як батьків. Якщо буде забезпечено реалізацію таких змін, Закон зможе зменшити кількість перешкод у доступі до документів українського зразка для осіб, що постійно проживають на НКТ/ у Криму.

Зміни до підзаконних актів, спрямованих на уніфікацію термінології, пов'язаної із конфліктом

3 травня Міністерство соціальної політики винесло на публічне обговорення проект постанови¹⁵, що має на меті привести законодавчі акти щодо питань соціального захисту ВПО¹⁶ у відповідність із вимогами Закону №2268 (про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях).

Запропоновані зміни у значній мірі полягають у вилученні формулювання «до населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» з усіх Постанов, пов'язаних із соціальним захистом ВПО, та заміною на формулювання із Закону №2268, такі як «тимчасово окуповані території».

Проект передбачає вилучення посилання на Розпорядження КМУ №1085-р, яке містить список населених пунктів, що знаходяться на НКТ та уздовж лінії зіткнення. Такий крок викликає стурбованість, оскільки місцеві департаменти соціального захисту можуть залишитися без інструкцій щодо територіальної дії Постанови №505 про адресну допомогу. Це може створити прогалину у праві, коли ВПО залишаться без доступу до адресної допомоги доки не буде прийнято нормативний документ, що визначатиме «список населених пунктів, що вважаються ТОТ» згідно із Законом №2268.

Інші важливі події

Рішення Верховного Суду України у зразковій справі Л.Мельникова проти Бахмутського управління Пенсійного Фонду

3 травня Верховний Суд України виніс рішення у форматі «зразкової справи»¹⁷ у справі виплати пенсій зареєстрованій внутрішньо переміщеній особі на користь позивачки. Характеристика справи як «зразкової» означає, що усі суди нижчої інстанції зобов'язані розглядати подібні справи таким самим чином. Водночас, під час складання цього огляду УВКБ ООН дізналося про те, що Пенсійний Фонд України оскаржив рішення до Великої Палати Верховного Суду.

¹⁵ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.msp.gov.ua/projects/320/>

¹⁶ Зокрема, Постанови №600, 505, 509, 365 та 646

¹⁷ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>

Суд постановив скасувати рішення Бахмутського управління Пенсійного фонду про зупинення виплати пенсії (від 24 березня 2017 року) та зобов'язав Пенсійний Фонд виплатити позивачці у повному обсязі пенсію, що накопичилася з моменту зупинення виплат. Суд прийшов до висновку, що зупинення виплати пенсії особі, що зареєстрована в якості ВПО, базувалося на підзаконному акті, що суперечить положенням Закону України «Про пенсійне страхування».

В рамках справи було ще декілька важливих елементів, які суттєво сприяли проведенню загальної дискусії стосовно становища ВПО в Україні та їх доступу до соціальних виплат. Зокрема, було зазначено, що «ВПО» - не є «правовим статус», а спеціальним статусом на основі описової норми закону. Реєстрація в якості ВПО - необхідна процедура, розроблена державою з метою обліку та вирішення особливих потреб внутрішньо переміщених осіб, включаючи доступ до житла, доступ до правової допомоги, доступ до спеціальних програм, в т.ч. до адресної допомоги. Таким чином, реєстрація в якості ВПО надає додаткові можливості, але не обмежує жодних інших прав, передбачених Конституцією для громадян України, як це зазначено у цьому важливому судовому рішенні.

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

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