

Огляд законодавства

Огляд законодавчих змін, що стосуються внутрішнього переміщення, підготовлений УВКБ ООН | Грудень 2019

Набули чинності

- Продовження дії Закону про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей
- Виборчий кодекс
- Прийняття Державного бюджету на 2020 рік
- Верифікація та моніторинг державних виплат
- Зміни до Закону про тимчасові заходи на період проведення АТО
- Перетин українсько-російського кордону на підставі закордонного паспорту

Проекти

- Зміни до Кримінального кодексу щодо злочину колабораціонізму
- Зміни до Закону про протимінну діяльність в Україні

Інші події

- Постанова Верховного Суду щодо компенсації за зруйноване житло
- Субвенції місцевим бюджетам

Набули чинності

[Продовження дії Закону про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей](#)

18 грудня Верховна Рада України прийняла зміну до статті 1 Закону про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей щодо продовження терміну його дії до 31 грудня 2020 року.¹ Цю зміну було прийнято з метою виконання Україною своїх зобов'язань за Мінським мирним процесом стосовно передумов для інтеграції непідконтрольних територій (НКТ) Донецької та Луганської областей.

[Виборчий кодекс](#)

19 грудня Верховна Рада України прийняла Виборчий кодекс України з урахуванням пропозицій Президента². Зокрема, нормами Кодексу закріплюється право ВПО голосувати на місцевих виборах. Наступний тур місцевих виборів в Україні відбудеться у 2020 році, відповідно, ВПО будуть включені у місцеві реєстри виборців для голосування.

¹ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/364-20>

² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66849

Прийняття Державного бюджету на 2020 рік

Прийнятий 14 листопада, Закон про Державний бюджет на 2020 рік (Закон #294-IX) набрав чинності 1 січня 2020 року.³ Основні витрати, пов'язані із діяльністю в сферах, що покриваються мандатом УВКБ ООН, викладені нижче (в тис. грн.):

Державний орган / бюджетна програма	2019	2020
<i>Міністерство з питань ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МінВетТОТ)</i>	195 186,9	534 081,7
<i>Видатки в рамках діяльності МінВетТОТ:</i>		
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України	34 000,0	20 000,0
Інформування населення про небезпеки вибухонебезпечних предметів	5 000,0	5 000,0
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проекту "Житло для ВПО"	100 000,0	485 000,0
Грошова компенсація постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру	-	40 200,0
Субвенція місцевим бюджетам на житло для переміщених учасників АТО/ООС з інвалідністю	25 000,0 (раніше покривалося Мінсоцполітики)	248 445,0
<i>Міністерство соціальної політики України</i>	198 634 180,1	293 402 945,7
<i>Видатки в рамках діяльності Мінсоцполітики</i>		
Щомісячна адресна допомога ВПО	3 042 568,6	3 042 568,6
Фінансування заходів щодо захисту дітей, сімей, жінок з найуразливіших категорій суспільства	95 570,3	-
Фінансування субсидій на житлові та комунальні послуги	20 000 000,0	47 569 807,5
Фінансування розселення попередньо депортованих народів (кримських татар)	45 340,0	20 000,0
<i>Міністерство освіти і науки України</i>	73 043 039,7	44 603 115,7
<i>Міністерство охорони здоров'я України</i>	39 350 075,6	98 183 290,5
<i>Міністерство юстиції України</i>	13 867 143,8	14 341 937,5
<i>Видатки в рамках діяльності Мін'юсту</i>		
Координаційний центр надання безкоштовної правової допомоги (БПД)	728 287,3	821 914,1
Фінансування послуг та видатків адвокатів БПД	337 733,2	385 184,0
<i>Міністерство розвитку громад та територій (колишнє Міністерство регіонального розвитку)</i>	12 467 499,5	2 484 771,7
<i>Видатки в рамках діяльності Міністерства розвитку громад та територій</i>		
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів транскордонного співробітництва	10 000,0	-
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	2 100 000,0	2 100 000,0
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України (загальнонаціональні видатки)	1 550 000,0	1 275 000,0
Надання державної підтримки для будівництва (придбання) доступного житла	-	100 000,0
Державний фонд регіонального розвитку	7 670 000,0	7 500 000,0
<i>Міністерство оборони України</i>	102 489 246,5	117 509 257,8
<i>Державна служба з надзвичайних ситуацій України</i>	13 462 695,9	15 375 162,9

³ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/294-IX>

Державна міграційна служба	4 376 162,0	3 987 090,5
Внески до Міжнародної організації з міграції	1 517,2	922,2
Адміністрація Державної прикордонної служби	10 806 309,4	12 768 326,7
Служба Безпеки України	9 658 674,6	12 165 891,9
Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	164 887,9	153 894,4
Фінансування Національного превентивного механізму (катування) Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	2 595,0	2525,0
Донецька обласна державна адміністрація	472 027,5	363 052, 9
Луганська обласна державна адміністрація	384 234	278 956,5
Херсонська обласна державна адміністрація	315 570, 5	234 551,3

Загальне фінансування Державної міграційної служби знизилося на дев'ять відсотків. Міністерство освіти зазнало суттєвого скорочення свого бюджету на 40%, в той час як фінансування Міністерства охорони здоров'я в 2,5 рази вище, ніж минулого року.

Державний бюджет містить певні позитивні нововведення, наприклад, збільшення фінансової підтримки житлових програм. До того ж, він запроваджує спеціальну програму надання компенсації за втрачене/зруйноване майно, адресуючи наслідки триваючого конфлікту.

Збільшено фінансову підтримку Державної служби з надзвичайних ситуацій, що може свідчити про наміри відбудувати зруйноване житло на сході, оскільки Державна служба з надзвичайних ситуацій є однією з ключових інституцій, залучених до процесу відбудови.

Водночас, слід зазначити, що Державний бюджет не передбачає виділення окремих коштів на виплату пенсійних боргів, що накопичилися у зв'язку з припиненням пенсійних виплат зареєстрованим ВПО, так само як і на виконання Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення, яка вимагає розробки нової стратегії або продовження чинної. Це підкреслює необхідність здійснення подальших адвокаційних кроків щодо розробки/продовження дії цієї Стратегії та її належного фінансування, а також щодо механізму виплат накопичених пенсійних боргів Урядом.

Верифікація та моніторинг державних виплат

3 грудня Верховна Рада України прийняла законопроект #1231 про верифікацію та моніторинг державних виплат з урахуванням пропозицій Президента.⁴

Законопроектом вносяться зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо умов призначення та перерахунку пенсій. Пенсійний фонд може подовжити до 30 днів строк проведення додаткової перевірки достовірності наданих відомостей для призначення чи перерахунку пенсій. Процедура верифікації має адмініструватися через єдину інформаційно-аналітичну систему для збору та аналізу даних, отриманих від органів влади. Для проведення верифікації, законопроект передбачає доступ до усіх державних реєстрів, зокрема, Єдиного державного демографічного реєстру, Державного реєстру виборців та Державного реєстру актів цивільного стану громадян. Законопроект також передбачає надання відомостей Державною прикордонною службою України щодо реципієнтів, які в'їжджали/виїжджали на НКТ у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окуповану територію АР Крим. Якщо в процесі верифікації буде визначено, що особа подала недостовірні дані, на підставі яких було встановлено та/або здійснювано виплати, вони можуть бути призупинені або перераховані. Існує ризик, що така процедура може спричинити необґрунтовані припинення виплат для ВПО, оскільки наявна у реєстрах інформація може бути помилковою в частині пересування через лінію

⁴ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66609

розмежування. Попередньо було ідентифіковано багато випадків, коли ВПО, які постійно проживають на підконтрольній Уряду території (КТ), вважали такими, що повернулися на НКТ. Виплата пенсій припиняється автоматично і може бути поновлена виключно судом. Відсутність адміністративної процедури оскарження рішення про припинення виплат може призвести до накопичення боргів.

Зміни до Закону про тимчасові заходи на період проведення АТО

26 грудня Президент підписав законопроект #0933,⁵ що вносить зміни до Закону про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції (АТО). Ці зміни уточнюють процедури, пов'язані з видачою документів особам, які мешкають чи перемістилися з зони проведення АТО (включаючи зону проведення Операції об'єднаних сил (ООС)). Зокрема, ті, хто мешкають на території Донецької та Луганської НКТ, мають звертатися за отриманням послуг з документації до територіальних підрозділів Державної міграційної служби (ДМС), що функціонують у Донецькій та Луганській областях відповідно, в той час як зареєстровані ВПО можуть звертатися до ДМС за місцем свого фактичного проживання.

Цей закон не покращує ситуацію для осіб із зареєстрованим місцем проживання⁶ на НКТ, які при цьому давно проживали в інших областях України і не мали досвіду переміщення, оскільки вони зобов'язані звертатися за документами до територіальних підрозділів ДМС в Донецькій та Луганській КТ. Альтернативно, вони можуть зареєструватися як ВПО (якщо вони мають чинні документи, що посвідчують особу) та звертатися до ДМС в областях свого фактичного проживання.

Перетин українсько-російського кордону на підставі закордонного паспорту

18 грудня Уряд ухвалив Постанову #1056⁷, що вносить зміни до правил перетину українсько-російського кордону. З 1 березня 2020 року громадяни України мають перетинати цей кордон виключно на підставі закордонного паспорту. Раніше дозволялося в'їжджати на територію Російської Федерації на підставі національного паспорту (або паспорту у вигляді картки) або паспорту для виїзду за кордон. Діти молодше 14 років можуть перетинати україно-російський кордон на підставі свідоцтва про народження. Постанова також забороняє «малий прикордонний рух» біля кордону із Російською Федерацією - спеціальний режим, що передбачає спрощений порядок перетину кордону для мешканців поселень, розташованих у прикордонній зоні.

Реалізація цих положень вимагає спеціального моніторингу, оскільки ці норми можуть негативно вплинути на мешканців Луганської НКТ, які часто подорожують до КТ України через територію Російської Федерації через кращу безпекову ситуацію, близькість та можливість подорожувати власною автівкою чи громадським транспортом. До того ж, це може спричинити побоювання щодо можливості залишення НКТ в разі настання надзвичайної ситуації.

⁵ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/371-IX>

⁶ Ситуація з різницею у місці фактичного та зареєстрованого проживання обумовлена труднощами в системі реєстрації місця проживання в Україні, що сильно пов'язана з наданням адміністративних послуг та майнових прав. Оскільки реєстрація місця проживання не є декларативною, багато осіб проживають у місцях, відмінних від реєстрації місць проживання, зазначених у їхніх паспортах. Реєстрацію як ВПО отримують на підставі інформації в паспорті щодо реєстрації місця проживання. Ось чому багато людей, які зареєстрували місце проживання на НКТ, які переїхали до інших частин країни задовго до початку конфлікту, можуть бути змушені реєструватися як ВПО, щоб отримати доступ до певних державних послуг, включаючи послуги з документації.

⁷ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-diyu-okremih-polozhen-mizhnarodnih-dogovoriv-ukrayini-z-rosijskoyu-federacijeyu-i181219>

Проекти

Зміни до Кримінального кодексу щодо злочину колабораціонізму

6 грудня народний депутат зареєстрував у Верховній Раді законопроект #2549⁸, що пропонує криміналізувати колабораціонізм. Автор пропонує визначити «колабораціонізм» як особливу форму державної зради, яка полягає у військовому, політичному, економічному, адміністративному, культурному, інформаційному, медійному співробітництві громадянина України з державою-агресором,⁹ яке завдало шкоди державному суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України. Виконавця, що діє в особистій якості, може бути покарано позбавленням волі максимум на 5 років, в той час як виконавця з числа представників влади чи організованих кримінальних груп може бути покарано позбавленням волі максимум на 10 років. Публічні заклики до колабораціонізму, а також виготовлення матеріалів із такими закликами можуть каратися позбавленням волі максимум на 3 роки.

У разі прийняття, ця законодавча ініціатива може мати своїм результатом численну кількість непропорційних судових рішень проти цивільних осіб, які проживають на територіях поза урядовим контролем, що не беруть участь у бойових діях та не працюють з де-факто владою. Це порушить їх право на справедливий судовий розгляд у зв'язку з надмірно широким визначенням, що не бере до уваги ситуації примусового залучення до де-факто влади або підпільних рухів опору. У запропонованому форматі законопроект може ускладнити зусилля, спрямовані на встановлення та імплементацію всеохоплюючої моделі перехідного правосуддя, а також створити перепони в процесі реінтеграції НКТ і Криму та зміцненні зв'язків з їхніми мешканцями.

Зміни до Закону про протимінну діяльність в Україні

18 грудня народні депутати зареєстрували у Верховній Раді законопроект #2618¹⁰, що пропонує внесення змін до Закону про протимінну діяльність в Україні¹¹. Автори пропонують спростити перелік визначень, пов'язаних з «розмінуванням (гуманітарним розмінуванням)» та переліку вибухонебезпечних предметів. Пропонується виключити всі норми, що регулюють демократичний контроль у сфері протимінної діяльності (зараз він здійснюється Верховною Радою, Урядом та місцевою владою). Відповідно, Верховна Рада не буде задіяна у прийнятті будь-яких рішень, пов'язаних з протимінною діяльністю, Уряд продовжуватиме відповідати за розробку державної політики у сфері протимінної діяльності та тематичних програм, в той час як органи місцевої влади будуть розповсюджувати інформацію, пов'язану з протимінною діяльністю та розмінуванням серед громад та органів центральної влади. Законопроект пропонує змінити структуру спеціально створених органів у сфері протимінної діяльності таким чином:

- Національний орган з питань протимінної діяльності – міжвідомчий орган, який координується Міністерством оборони, що буде переданий Державній службі надзвичайних ситуацій після відновлення контролю над забрудненими територіями (зараз міжвідомчий орган, який координується Урядом);

⁸ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67568

⁹ Ця термінологія є цитатою з офіційного нормативно-правового акту і не відображає позицію УВКБ ООН.

¹⁰ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67674

¹¹ Більш детально інформацію дивіться, будь ласка, в Огляді законодавства УВКБ ООН за грудень 2018

- Центр протимінних операцій – бюджетна установа, яка утворюється Міністерством оборони і відповідає за підготовку заходів у сфері протимінної діяльності та подання пропозицій щодо національних стандартів у сфері протимінної діяльності Національному органу з питань протимінної діяльності (зараз – центральний орган виконавчої влади, який координується Національним органом з питань протимінної діяльності);
- Центр гуманітарного розмінування – бюджетна установа, яка утворюється Державною службою надзвичайних ситуацій, яка координує процеси розмінування та здійснює сертифікацію операторів протимінної діяльності (відсутній у чинній структурі).

У разі прийняття, запропоновані поправки можуть сприяти імплементації державної політики у сфері протимінної діяльності стосовно захисту цивільних осіб на забруднених територіях у зв'язку зі спрощеними технічними вимогами. Водночас, ця імплементація вимагатиме спеціального моніторингу з боку гуманітарної спільноти у зв'язку з усуненням всіх засобів державного контролю над імплементацією державної політики у сфері протимінної діяльності.

Інші події

Постанова Верховного Суду щодо компенсації за зруйноване житло

У грудні Верховний Суд оприлюднив Постанову¹² щодо виплати компенсації за зруйноване комерційне приміщення, спричинене актами тероризму.

4 листопада 2016 року заявниця звернулася до суду першої інстанції щодо сплати компенсації за комерційне приміщення, зруйноване в ході АТО в Маріуполі. Основна аргументація базувалася на відсутності спеціального порядку, що регулює виплату компенсації за наслідки проведення АТО в Донецькій та Луганській областях, та застосуванні відповідної практики Європейського суду з прав людини¹³. Суд першої інстанції постановив, що Україна має компенсувати шкоду/руйнування, спричинені актом тероризму, з Державного бюджету незалежно від вини України. Водночас, держава зберігає за собою право регресного позову щодо відшкодування компенсації до осіб, винних у вчиненні актів тероризму. Апеляційний суд підтримав це рішення. Верховний суд постановив, що згідно з Першим протоколом до Європейської конвенції з прав людини, заявниця має право вимагати компенсацію за своє пошкоджене чи зруйноване майно незалежно від факту існування національного законодавства, що передбачає механізм надання такої компенсації. Він підкреслив, що існує необхідність уточнити, які саме зобов'язання порушила держава. Невиконання позитивних зобов'язань (розробки правового механізму, що забезпечує ефективний захист права власності, порушеного під час конфлікту) або негативних зобов'язань (що вимагають невторчання у мирне володіння майном) матиме своїм результатом різний рівень компенсації. Оскільки рішення судів нижчої інстанції не містять роз'яснень, які саме зобов'язання держави (позитивні чи негативні) були порушені, Верховний Суд повернув цю справу до суду першої інстанції на повторний розгляд.

¹² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою):

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86310215?fbclid=IwAR1vu2VddvAS8hu5OppYBIxpcMFMleOdxcgCWI7rASieyXEeZHUKB3SEYHs>

¹³ Зокрема, *Ейдер та інші проти Туреччини*; *Катан та інші проти Молдови та Росії*

Субвенції місцевим бюджетам

11 грудня Уряд затвердив своє Розпорядження #1234-р¹⁴ про розподіл субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів з підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України. МінВетТОТ буде відповідати за погодження розподілу субвенції, передбаченої цим розпорядженням, з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Це вже п'ята¹⁵ субвенція, яку було виділено для територій, що постраждали внаслідок конфлікту. Субвенція передбачена для низки населених пунктів у Донецькій, Львівській, Луганській, Житомирській та Харківській областях. Загальна сума виділених субвенцій становить 12 668,302 тисяч грн. Як можна помітити, географічне покриття, що охоплюється цим видом співфінансування, постійно розширюється у порівнянні з первинним покриттям виключно Донецької та Луганської областей. Ця тенденція ілюструє збільшення кількості заяв на отримання субвенцій до МінВетТОТ, що може свідчити про наміри Міністерства підтримувати довгострокові рішення у областях, відмінних від Донецької та Луганської КТ.

Субвенції використовуються для загального розвитку поселень, які відносяться до цих областей, тим самим створюючи додаткові можливості для приймаючого та переміщеного населення щодо доступу до окремих державних послуг, включаючи житлові.

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

¹⁴ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozpo19-roci-sbvenciyi-z-derzha-a1234r>

¹⁵ Більш детальну інформацію дивіться, будь ласка, в Огляді законодавства УВКБ ООН за липень, листопад та грудень 2018 року, а також за липень 2019 року