

# Огляд законодавства

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

## Набули чинності

- Зміни до Податкового та Митного кодексів щодо звільнення від оподаткування під час проведення Операції Об'єднаних Сил
- Участь в Операції Об'єднаних Сил є підставою для отримання соціальних пільг
- Процедура, що визначає факт набуття особою інвалідності у зв'язку з АТО

## Проекти

- Уточнення місця проживання ВПО на «фактичній» підставі
- Нова процедура в'їзду на НКТ та виїзду з неї

## Набули чинності

[Зміни до Податкового та Митного кодексів щодо звільнення від оподаткування під час проведення Операції Об'єднаних Сил](#)

19 червня Верховна Рада України прийняла два проекти Законів - #8349<sup>1</sup> та #8350<sup>2</sup> – про внесення змін до Податкового та Митного кодексів. 27 червня проекти були підписані Президентом і набули чинності.

Закон про внесення змін до Податкового кодексу (проект #8349) поширює можливість звільнення від оподаткування, передбаченого для персоналу військових та правоохоронних органів, залученого до Анти-терористичної операції (АТО), на осіб, які зараз беруть участь в Операції Об'єднаних Сил (ООС). Аналогічний підхід застосовується до військових, медичних товарів, а також товарів подвійного використання, що попередньо використовувалися під час проведення АТО.

Закон про внесення змін до Митного кодексу (проект #8350) поширює можливість звільнення від сплати мит, передбачених щодо товарів військового та медичного призначення, що використовувалися під час проведення АТО, на такі ж товари, що використовуються в ООС.

В ситуації правової невизначеності стосовно завершення АТО, зміни, прийняті до Кодексів, можуть свідчити про плани органів державної влади поширити чинність окремих тимчасових заходів, що існували під час проведення АТО, і на час проведення ООС.

[Участь в Операції Об'єднаних Сил є підставою для отримання соціальних пільг](#)

19 червня Верховна Рада України прийняла проект Закону #8293<sup>3</sup>, що приводить окремі закони України у відповідність до Закону України про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (Закон #2268).

<sup>1</sup> Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2463-19>

<sup>2</sup> Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-viii>

<sup>3</sup> Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63894](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63894). На момент підготовки цього Огляду, Закон очікував підпису Президента

Зміни спрямовані на застосування формулювання з цього закону, - а саме «заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації», - у численних законах України<sup>4</sup>. Внаслідок цього, окремі правила та процедури ведення АТО застосовуватимуться і до ООС. Наприклад, Закон поширює на учасників ООС всі існуючі соціальні привілеї, доступні учасникам АТО.

#### Процедура, що визначає факт набуття особою інвалідності у зв'язку з АТО

25 квітня Кабінет Міністрів України прийняв Постанову #306<sup>5</sup>, якою затвердив *Порядок встановлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я, одержаних особами від ведення воєнних дій, вибухових речовин (включаючи залишки війни), боєприпасів і військового озброєння*.

Постанова #306 виступає в якості імплементуючого механізму для змін до *Закону про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту (Закон про ветеранів)*,<sup>6</sup> прийнятих в листопаді 2017 р. Ними до осіб з інвалідністю зараховано осіб, чия інвалідність була спричинена:

- Проведенням АТО (до 01 грудня 2014 р.);
- Проведенням АТО на неконтрольованій території та вздовж лінії розмежування (з 01 грудня 2014 р.);
- Участю у діяльності щодо розмінування (часових рамок не визначено).

Оскільки правова норма, що підлягає застосуванню (пункт 4 статті 7 Закону про ветеранів) відсилає до «осіб», не виділяючи їх службу у військових чи правоохоронних установах в якості обов'язкового елемента, цивільні особи можуть скористатися визначеною процедурою та отримати відповідний соціальний захист.

Постанова #306 містить процедуру отримання соціального статусу особи з інвалідністю, яка була спричинена війною або обставинами, пов'язаними з війною. Цю процедуру узагальнено нижче:

- Державна служба у справах ветеранів війни та учасників АТО («Служба») створює спеціальну міжвідомчу комісію («Комісія»)<sup>7</sup>, на яку покладається завдання встановлення факту нанесення шкоди здоров'ю під час проведення АТО. Положення про Комісію затверджує Міністерство соціальної політики;
- Для встановлення факту одержання ушкоджень здоров'я від боєприпасів на території проведення АТО особа має звернутися до Служби з заявою та необхідними супроводжуючими документами, зокрема, медичними документами, що засвідчують факт отримання поранень чи інших ушкоджень здоров'я від боєприпасів та копією довідки медико-соціальної експертної комісії про групу і причину інвалідності, або іншими документами, які можуть засвідчити отримання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від боєприпасів (невичерпний перелік інших документів визначено Постановою);
- Комісія ухвалює рішення протягом одного місяця з моменту отримання документів та інформує заявника протягом трьох робочих днів після його ухвалення.

Постановою визначено вичерпний перелік підстав для відмови у встановленні факту нанесення шкоди здоров'ю на території проведення АТО. Постанова #306 є позитивним досягненням для фізичних осіб (включаючи цивільних), хто отримав інвалідність під час проведення АТО. Тим не менш, Постанова не охоплює тих, хто страждатиме від

<sup>4</sup> Закони, до яких внесені зміни, включають в себе: про гуманітарну допомогу, про пенсії особам, звільнених з військової служби, про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, про загальну середню освіту, про Національну поліцію і т.д.

<sup>5</sup> Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/306-2018-%D0%BF/paran13#n13>

<sup>6</sup> Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/3551-12/paran82#n82>

<sup>7</sup> Повна назва Комісії: «Міжвідомча комісія з питань встановлення факту отримання особами поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння на території проведення АТО». Комісія має складатися з представників Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Мінсоцполітики, МОЗ, Міноборони, МВС, Національної поліції, Національної авардії, Адміністрації Держприкордонслужби, а також за згодою - Генеральної прокуратури України, СБУ.

аналогічної шкоди здоров'ю під час проведення ООС, що спричинює необхідність внесення подальших змін до того самого закону і розробки аналогічних постанов. Водночас, процедура є досить складною і багатоетапною, а отже може бути складною для застосування фізичними особами, які хочуть отримати подібний соціальний статус.

## Проекти

### Уточнення місця проживання ВПО на «фактичне»

05 червня група народних депутатів зареєструвала проект закону #8432<sup>8</sup> про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях («ТОТ»)<sup>9</sup> Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим.

Проект Закону пропонує замінити термін «місце проживання ВПО» на «фактичне місце проживання ВПО», підкреслюючи відмінність між фактичним місцем проживання та постійною реєстрацією, зазначеною у національному паспорті особи. Проект закону наголошує, що фактичне місце проживання ВПО має бути внесене до Єдиної інформаційної бази даних ВПО, а сама особа має бути внесена до реєстру відповідної територіальної громади. Реєстрація фактичного місця проживання *per se* не тягне за собою виникнення будь-яких майнових прав на житло або місце компактного поселення ВПО за адресою фактичного місця проживання. Водночас, дозволяється реєстрація фактичного місця проживання у будь-якому типі житла, включаючи колективні центри, готелі, санаторії та інші місця за вибором ВПО.

Ця законодавча ініціатива сприятиме інтеграції ВПО шляхом включення їх потреб до місцевого планування та бюджетування, зокрема, через подання заявок на бюджетні субвенції, що обраховуються на підставі кількості зареєстрованих місцевих жителів. Вона надає можливість участі в публічних справах приймаючих громад, в тому числі місцевих ініціативах (що мають бути визначені в подальшому місцевими радами) та публічних слуханнях. Забезпечення участі у місцевих виборах потребує внесення подальших змін до виборчого законодавства. Необхідно зазначити, що для приймаючих громад конкретні дані про кількість ВПО, які проживають на їх територіях, має бути підставою для отримання додаткових субвенцій з державного бюджету.

Водночас, реєстрація фактичного місця проживання у приймаючій громаді не має впливати на реєстрацію попереднього місця проживання (Крим/Донецька та Луганська області). Багато ВПО вважають важливим збереження свого попереднього місця реєстрації з метою підтримки майнових прав та сімейних зв'язків.

На додаток, запропоновані зміни визначають органи державної влади, відповідальні за реєстрацію місця проживання на ТОТ: місцева державна адміністрація Херсонської області (для Криму) та Донецька і Луганська військово-цивільні адміністрації. Вони створюють, ведуть та адмініструють бази даних осіб, які реєструють місце проживання осіб на ТОТ.

### Нова процедура в'їзду на НКТ та виїзду з неї<sup>10</sup>

08 червня Міністерство оборони оприлюднило для публічного обговорення проект Порядку в'їзду і виїзду на/з НКТ, що застосовуватиметься до всіх фізичних та юридичних осіб, включаючи персонал міжнародних організацій та НУО, що займаються захистом прав людини в контексті збройного конфлікту на Сході.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64152](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64152)

<sup>9</sup> Термін «Тимчасово окуповані території» є цитатою з офіційного нормативно-правового акту і не відображає позицію УВКБ ООН.

<sup>10</sup> Проект порядку містить посилання на «тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей відповідно до нинішнього законодавства України».

<sup>11</sup> Текст оголошення знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/regulyatorna-diyalnist/proekti-regulyatornih-aktiv-dlya-obgovorennya/2018/06/08/proekt-postanovi-kmu-pro-zatverdzhennya-poryadku-vizdu-osib-peremishhennya-tovariv-na-timchasovo-okupovani-teritorii/>

Весь дозволений рух на/з неконтрольованих територій (НКТ) має здійснюватися через контрольні пункти в'їзду-виїзду (КПВВ) на підставі дозволів для фізичних осіб та застосуванням заходів спеціального контролю на КПВВ з метою забезпечення безпеки руху осіб та товарів. Основні положення порядку викладені нижче, в той час як окремий аналіз порядку може бути наданий на запит.

### Плюси і мінуси проекту Порядку <sup>12</sup>

Позитивні	Потребують роз'яснення	Викликають занепокоєння
<p><b>1) Підтримка КПВВ:</b></p> <p>Луганська та Донецька обласні державні адміністрації (або відповідні військово-цивільні адміністрації) визначаються відповідальними за облаштування, утримання та обслуговування КПВВ за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету;</p> <p><b>2) Перетин лінії розмежування:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Батьки можуть подорожувати з НКТ на контрольовану територію (КТ) зі своїми дітьми, які народилися після початку проведення АТО, з документами, що підтверджують факт народження на НКТ, виданими там. Це спростить подальший доступ до документів про реєстрацію фактів народжень українського зразка;</li> <li>- Можливість перетинати КПВВ без заходів спеціального контролю у випадку <i>надзвичайної ситуації</i> (невичерпний перелік надзвичайних ситуацій включає в себе стихійні лиха та ескалацію воєнних дій);</li> <li>- Можливість перетинати КПВВ без документів, що посвідчують особу, для осіб, які покидають НКТ з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту. Після цього Національна поліція застосовує</li> </ul>	<p><b>1) Визначення:</b></p> <p>«Товари» визначені як будь-які матеріальні цінності, включаючи ті, що визнані гуманітарною допомогою, що переміщуються на/з НКТ. Залишається незрозумілим, чи включає це визначення готівкові гроші;</p> <p><b>2) Перетин лінії розмежування:</b></p> <p>Діти, які досягли 14-річного віку, можуть подорожувати лише з паспортом (національного у вигляді картки або паспорту для виїзду за кордон). Існує необхідність забезпечення можливості їх в'їзду на НКТ на підставі свідоцтва про народження та довідки з Державної міграційної служби України, що підтверджує подачу особою документів на отримання паспорту у вигляді картки.</p> <p>Немає правової визначеності щодо норм, що визначають осіб, які можуть супроводжувати подорожуючу дитину, та необхідних документів. Наприклад, дитина, яка зараз подорожує з одним з батьків, має мати на руках довіреність від іншого з батьків; вимоги тимчасового порядку є нечіткими в цьому контексті.</p>	<p><b>1) Визначення:</b></p> <p>Визначення «особи, причетної до збройної агресії Російської Федерації» включає в себе «персонал окупаційної адміністрації Російської Федерації». <sup>13</sup> Це широке визначення може бути розтлумачене як таке, що включає в себе осіб, залучених до роботи на будь-якому рівні у самопроголошених органах влади на НКТ, включаючи тих осіб, які виконують життєво важливі суспільні завдання на місцевому рівні (наприклад, вчителі, медсестри). Процедури перевірки, запропоновані проектом Порядку, можуть мати своїм результатом необґрунтовані затримання та створювати складності під час перетину лінії зіткнення.</p>

<sup>12</sup> УВКБ ООН направило свої рекомендації Міністерству Оборони через Кластер з питань захисту.

<sup>13</sup> Поняття «агресії» та «окупаційної адміністрації» в цьому контексті наведені в розумінні Закону 2268 (Закону про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях).

спеціальні процедури перевірки до таких осіб. Аналогічний підхід застосовується до осіб, звільнених з місць позбавлення волі (пенітенціарних установ), розташованих на НКТ;

- Особи з інвалідністю, особи похилого віку, вагітні жінки або жінки з малолітніми дітьми, а також особи з невідкладними гуманітарними потребами (наприклад, переміщення мертвих тіл) можуть перетинати КПВВ в пріоритетному порядку;

### **3) Переміщення товарів:**

Всі товари, що не є забороненими, дозволяються для переміщення в ручній поклажі або автомобільним транспортом. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МінТОТ) має розробити перелік товарів, обмежених або заборонених для переміщення.

Не передбачається жодних обмежень щодо ваги або ціни, проте ці питання можуть бути уточнені пізніше – в згаданому порядку, що має розробити МінТОТ.

### **3) Отримання дозволів:**

Передбачено два типи дозволів: одноразові та багаторазові. Підстави для видачі того чи іншого дозволу проектом не визначені, що може мати своїм наслідком необґрунтовані затримки або потребу у повторних заявах на отримання дозволу. Рекомендується відмінити систему надання дозволів, оскільки інші види контролю на КПВВ забезпечують безпеку. У разі підтримки системи надання дозволів рекомендується видачу виключно багаторазових дозволів з необмеженим терміном дії;

### **4) Заходи спеціального контролю:**

Наказом Командувача об'єднаних сил можуть бути введені додаткові заходи спеціального контролю без будь-яких передбачених підстав (в проекті відсутній навіть ілюстративний перелік).

### **5) Переміщення товарів:**

Дозволяється переміщення всіх речей, що перебувають в особистому користуванні, включаючи автомобілі всіх типів, з НКТ. Водночас, відсутня інформація щодо аналогічного переміщення на НКТ, що потребує розробки.

## **CONTACTS**

E-mail: [ukrki@unhcr.org](mailto:ukrki@unhcr.org), Tel: +38 044 288-9710

## **LINKS**

UNHCR Ukraine: [www.unhcr.org.ua/en](http://www.unhcr.org.ua/en) - Twitter: [www.twitter.com/UNHCRUkraine](https://www.twitter.com/UNHCRUkraine)

Facebook: [www.facebook.com/UNHCRKyiv](https://www.facebook.com/UNHCRKyiv) - Flickr: [www.flickr.com/photos/unhcr\\_ukraine](https://www.flickr.com/photos/unhcr_ukraine)