

ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА

Огляд законодавчих змін, що стосуються внутрішньо переміщених осіб, підготовлений УВКБ ООН | січень – лютий 2018

Набули чинності

- Закон про забезпечення державного суверенітету над непідконтрольними урядом територіями (НПУТ) Донецької та Луганської областей
- Державна цільова програма для східних регіонів України
- Підвищення розміру адресної допомоги ВПО
- Зміни у переліку населених пунктів уздовж лінії розмежування і на НПУТ, де органи державної влади тимчасово не виконують свої функції
- Тимчасові житлові рішення для ВПО

Проекти

- Проект Закону про національну безпеку
- Законопроект про реєстрацію народжень жителів НПУТ
- Законопроекти щодо збільшення бюджетів доступного житла.

Інші важливі події

- Резолюція ПАРЄ № 2198 (2018)
- Рішення ЄСПЛ у справі «Цезар та інші проти України»



Олена, 79 років, зустрічає гуманітарних працівників. Живе одна у селі Курдюмівка Донецької області. У лютому 2017 року її будинок був сильно пошкоджений внаслідок боїв поблизу. Вона продовжувала жити в цьому будинку, незважаючи на майже повну відсутність даху. УВКБ ООН допомогло Олені з ремонтом будинку, який вона інакше не змогла би собі дозволити. Одним із негативних наслідків тривалого конфлікту на сході України стало збільшення кількості домогосподарств, які залежать від пенсій та соціальних виплат, включаючи допомогу ВПО. Фото Артема Гетьмана для УВКБ ООН в Україні



Законодавство, яке набуло чинності

Забезпечення державного суверенітету над непідконтрольними урядом територіями Донецької та Луганської областей

18 січня 2018 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»¹. Основними цілями цього закону є: проголосити непідконтрольні уряду території Донецької та Луганської областей "тимчасово окупованими територіями"; визначити законодавчі рамки для проведення заходів безпеки та оборони на сході країни; а також закласти базові принципи захисту прав людини населення, постраждалого від конфлікту. Закон визначає Російську Федерацію як «державу-агресора» і як окупаційну державу, посиляючись на відповідні норми міжнародного права, включаючи міжнародне гуманітарне право. Даний закон покладає на Російську Федерацію всю відповідальність за дії де-факто влади та збройних формувань на «окупованих» територіях Донецької та Луганської областей. Закон визначає рамки виконання так званих «заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, а також протидії та стримування військової агресії Російської Федерації» (далі – «заходи безпеки та оборони»). У даному законі закріплюється, що «антитерористична операція» («АТО») може проводитися одночасно із заходами безпеки і оборони та/або в умовах запровадження воєнного стану. Це може бути розтлумачено як запобіжник для продовження впровадження вже існуючого законодавства, розробленого з урахуванням режиму «АТО», яке інакше стане нерелевантним і потребуватиме змін. Таке тлумачення також стосується положень про захист прав людини на період проведення «АТО». Згідно з іншими положеннями цього закону, всі тимчасові заходи, пов'язані з «АТО», можуть продовжуватися. Сюди відносяться спеціальні положення закону про тимчасові заходи на період «АТО» щодо функціонування переміщених навчальних закладів, а також військово-цивільних адміністрацій, підпорядкованих Антитерористичному центру Служби безпеки України та іншим адміністраціям, які підпорядковуватимуться Командувачеві об'єднаних сил².

Законом визначено декілька нових географічних зон з різним правовим режимом:

- **Тимчасово окуповані території:** їхні кордони, а також перелік районів, міст, селищ, селищ та населених пунктів територій встановлюються Президентом України на підставі подання Генерального штабу Збройних Сил України (стаття 1);
- **Зони безпеки** прилягають до районів бойових дій. Їх межі визначаються начальником Генерального штабу Збройних Сил України на підставі подання Командувача об'єднаних сил;
- **Зони, де проводяться заходи безпеки та оборони:** початок та припинення таких заходів оголошується окремим рішенням Президента України як Верховного Головнокомандувача. Проте географічне охоплення залишається незрозумілим.

¹ Президент України підписав закон 21 лютого 2018 р. Закон був оприлюднений 23 лютого та введений в дію 24 лютого 2018 р. Текст доступний за посиланням: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2268-viii>

² Командувач об'єднаних сил призначається Президентом України за поданням Міністра оборони.

У порівнянні з попередніми проектами цього закону, фінальний текст містить певні поправки, що відображають рекомендації міжнародних організацій та громадянського суспільства, в тому числі:

- Видані «окупаційними» адміністраціями документи, пов'язані з фактами народження і смерті, виключені із загального правила невизнання та недійсності, що стосується документів, виданих *де-факто* органами влади. Відповідно до нового закону, такі документи можуть бути додані до заяв про реєстрацію фактів народження та смерті в Україні. В даний час зберігається судова процедура отримання свідоцтв про народження чи смерті українського зразка, оскільки адміністративний порядок їх видачі на підставі документів, виданих *де-факто* владою, все ще має бути розроблений.
- Остаточні положення закону вносять зміни до закону про судовий збір, які звільняють жителів «тимчасово окупованих територій» від таких платежів у випадках, пов'язаних із встановленням фактів, що мають юридичне значення, включаючи реєстрацію народження та смерті. Це звільнення також стосується справ за позовами жителів «тимчасово окупованих територій» про встановлення фактів, пов'язаних із порушенням прав на рухоме та нерухоме майно. Наприклад, сюди можуть відноситися факти, що потребують чіткого встановлення для подальшого подання заяви на отримання пенсії (включаючи кількість років досвіду роботи, факти виконання роботи у важких умовах тощо). Оскільки це положення вносить зміни до загального законодавства, це також стосується і жителів Криму.
- Існуючий *розподіл юрисдикції* для справ, що стосуються непідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей, було збережено відповідно до Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку із проведенням АТО». Це покращення, оскільки різні версії проектів закону вимагали, щоб усі подібні справи розглядалися у Києві.
- Кабінет Міністрів повинен встановити порядок перетину КПВВ. У попередньому тексті проекту закону Командувач об'єднаних сил мав необмежене право самостійно визначати порядок перетину КПВВ. Це б підірвало правову визначеність.
- Даний закон розширює сфери функціональної участі Міністерства з питань тимчасових окупованих територій та ВПО, доручивши йому розробку заходів для забезпечення соціальних, економічних, екологічних та культурних потреб цивільного населення на непідконтрольних уряду територіях Донецької та Луганської областей.

Пункт 4 статті 12 містить потенційні ризики і може мати негативні наслідки для забезпечення доступу для гуманітарних організацій до певних територій. Цим пунктом визначено, що перебування осіб, «не залучених до проведення» заходів безпеки та оборони, може тимчасово обмежуватися «під час здійснення таких заходів» Командувачем об'єднаних сил. Стосовно цього є дві основні проблеми:

- Не визначені тривалість та географічне охоплення такого обмеження. Немає критеріїв, які б гарантували, що обмеження доступу до території не є довільними.



- Незрозуміло, до кого застосовуватимуться ці положення. Наприклад, цивільним особам можливо доведеться залишити свої домівки на невизначений термін. Також може бути обмежений доступ для міжнародних гуманітарних організацій та українських громадських організацій до постраждалих від конфлікту територій, що може заважати чи перешкоджати доступу до осіб під опікою УВКБ ООН та видачі гуманітарної допомоги.

Державна цільова програма для східних регіонів України

13 грудня 2017 року Кабінет Міністрів прийняв Постанову № 1071 «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України»³.

Програма розрахована на 2017-2020 рр., що охоплює той самий період, що і Стратегія інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, прийнята у листопаді 2017 р. Згідно з цією програмою уряд розраховує «підвищити темпи соціально-економічного розвитку територіальних громад на сході». Очікується, що реалізація програми буде оцінюватися на рівні громад, що передбачає їх широке залучення та збільшення впливу на результати. Такий підхід може привести до позитивних результатів у разі свободи вибору для місцевих ініціатив, які відповідно до загальних рамок визначені та частково фінансовані центральною владою. Очікується, що завдяки економічному розвитку добробут громадян покращуватиметься. Три стратегічні компоненти програми включають:

1: Відновлення критичної інфраструктури та соціальних послуг

- Відновлення доріг, залізниці та водопостачання
- Закупівля громадського транспорту
- Ремонт учбових, медичних, спортивних закладів та житла

2: Економічне відновлення

- Заходи з навчальної та професійної орієнтації (включаючи перекваліфікацію)
- Профорієнтаційні сесії та заходи з розвитку потенціалу через центри зайнятості
- Підтримка місцевого бізнесу, включаючи створення нових підприємств і розвиток сільськогосподарського сектору

3: Підвищення соціальної стійкості, розбудова миру

- Кампанії та тренінги з підвищення обізнаності про мінну небезпеку
- Надання психологічної підтримки через тренінги та навчання групи психологів
- Підготовка посередників з урегулювання конфлікту

У додатках до програми міститься детальний опис очікуваних заходів та виділеного бюджету. Бюджет програми складає 4,7 млрд. грн. (182 млн. дол. США); приблизно половина буде профінансована з державного бюджету, чверть – з місцевих бюджетів, а решта - з "інших джерел", що може включати донорське фінансування. Найбільша частка необхідних коштів припадає на 2018 рік (близько 60 відсотків від загального очікуваного

³ Дана програма була опублікована на Урядовому порталі 5 січня. Повний текст доступний тут: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoi-cilov>



розподілу). Відповідно до розподілу бюджету між Донецькою та Луганською областями, на останню припадає більше проектів, здійснення та фінансування яких передбачено даною програмою. Багато заходів можуть бути реалізовані в рамках вже існуючих відповідних місцевих програм. Хоча окремої бюджетної статті для самої програми не існує, окремі відрахування можуть надаватися різними центральними органами влади, а також шляхом дотації з державного бюджету.

Координація заходів покладається на різні органи центральної та місцевої влади: Міністерство регіонального розвитку (інфраструктура та ремонт різних будівель), Міністерство економічного розвитку (відновлення підприємств), Міністерство освіти (інформаційні кампанії), Міністерство охорони здоров'я (відновлення та оснащення медичних закладів), Міністерство аграрної політики (сільськогосподарські питання та ветеринарна безпека), Міністерство з питань ТОТ та ВПО (загальна координація та нематеріальні складові, що стосуються розвитку навичок, обміну інформацією та діяльності з розбудови миру), а також місцева влада (визначення пріоритетів відповідно до місцевих потреб).

Підвищення розміру адресної допомоги ВПО

17 січня 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 15⁴ (про внесення змін до Резолюції № 505) з метою збільшення щомісячної допомоги ВПО. Сума була збільшена для дітей-ВПО та пенсіонерів-ВПО з 884 до 1000 грн. (з 34 до 38 дол. США). Якщо раніше сім'я, незалежно від обставин, могла отримати максимальну суму 2400 грн. (92 дол. США), то тепер максимальна сума допомоги зросла до 3000 грн. (115 дол. США) для будь-якої звичайної сім'ї; до 3400 грн. (130 дол. США) для сім'ї, у складі якої є особа з інвалідністю; і до 5000 грн. (192 дол. США) для багатодітних сімей.

Доступ до тимчасового житла

17 січня 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 20⁵, що надає внутрішньо переміщеним особам право на доступ до тимчасового житла відповідно до Постанови № 422 від 31 березня 2004 року⁶. Постановою № 422 передбачено, що одна особа має право на мінімальну площу житла 6 кв. м., яку не можна приватизувати, продати або використовувати будь-яким іншим чином. Тимчасове житло надається лише один раз і лише на один рік з можливістю продовження на такий саме період. ВПО мають відповідати таким критеріям:

- Підтвердження неможливості доступу до будь-якого іншого житла (існуюче житло в Криму та на НПУТ, а також уздовж лінії розмежування не беруться до уваги);
- Невисокий сукупний щомісячний дохід сім'ї заявника (порогом є розмір орендної плати в місцевості, де ВПО подає заяву на отримання тимчасового житла);
- Приналежність до пріоритетної групи (сім'ї з дітьми, вагітні жінки, літні люди тощо).

У Постанові № 20 від 2018 р. перелічено всі необхідні документи, що мають бути представлені під час подання заяви на тимчасове житло. Основна проблема, пов'язана з

⁴ The full text is available online (in Ukrainian): <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-2018-%D0%BF>

⁵ The full text is available online (in Ukrainian): <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/20-2018-%D0%BF>

⁶ The full text is available online (in Ukrainian): <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF>



виконанням цієї резолюції, полягає у обмеженому фінансуванні, що покладається на місцеві бюджети та приватних донорів.

Зміни у переліку населених пунктів уздовж лінії розмежування і на НПУТ

2 лютого 2018 року Кабінет Міністрів прийняв Розпорядження № 79-р⁷ щодо внесення змін до списку населених пунктів, що знаходяться уздовж лінії розмежування та на непідконтрольних уряду територіях, зазначених у Розпорядженні № 1085-р від 7 листопада 2014 р.⁸ Було додано 41 населений пункт, що дозволить їхнім жителям реєструватися як ВПО у разі виїзду.

Однак з новим списком усе ще є проблеми, оскільки населені пункти Травневе, Гладусове та Новоолександрівка були включені до переліку непідконтрольних уряду населених пунктів, тоді як в листопаді 2017 року Україна відновила контроль над ними. Окрім інших проблем, це призведе до неможливості відновлення виплати пенсій жителям цих населених пунктів. Відповідні органи місцевого самоврядування та Міністерство з питань ТОТ і ВПО вживають коригувальних заходів для внесення змін до даної постанови Кабінету Міністрів.

Проекти законів

Проект Закону про національну безпеку

28 лютого Президент України зареєстрував у Верховній Раді проект Закону «Про національну безпеку України»⁹. Законопроект спрямований на визначення механізмів управління сферою національної безпеки та оборони, а також управління та координації діяльності різних органів державної влади для впровадження комплексного підходу до планування у сфері національної безпеки та оборони. Він також містить гарантії ефективного громадського контролю в цій сфері. Даний проект закону передбачає скасування трьох законів та включення їхніх положень до нового¹⁰.

Законопроект містить п'ять розділів, у яких визначено терміни та правові принципи, що формують сферу національної безпеки та оборони; принципи та механізми громадського контролю; склад секторів, механізми розподілу та координації функцій між різними державними органами; а також коротко- та довгострокове планування у сфері національної безпеки та оборони. Порівняно з чинним Законом України «Про основи національної безпеки України», у новому законопроекті більше уваги приділяється таким сферам, як суверенітет і територіальна цілісність, європейська та євроатлантична інтеграція, а також розвиток економіки та громадянського суспільства. Даний проект закону не викликає конкретних приводів для занепокоєння щодо захисту прав людини.

Реєстрація актів цивільного стану для жителів НПУТ та Криму

У парламенті було зареєстровано проект Закону № 7463 про спрощення реєстрації актів цивільного стану, зокрема, фактів народження та смерті, що відбуваються на НПУТ та у Криму¹¹. У проекті пропонується процедура "перереєстрації", яка вимагатиме подання

⁷ Повний текст доступний за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-2018-%D1%80>

⁸ Повний текст доступний за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80>

⁹ Повний текст доступний за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531

¹⁰ Закони, які планується скасувати: «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» і «Про організацію оборонного планування».

¹¹ Повний текст доступний за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63280



лише однієї заяви до органів реєстрації актів цивільного стану, яка має супроводжуватися документами, виданими у Криму або на НПУТ Донецької або Луганської області. У проєкті зазначено, що Міністерство юстиції відповідатиме за розробку детальних процедур перереєстрації документів, що підтверджують народження та смерть у Криму чи на НПУТ.

Законопроекти щодо збільшення фінансування програм доступного житла

У парламенті було зареєстровано чотири законопроекти, в яких пропонується внести зміни до Державного бюджету України на 2018 рік з метою збільшення фінансування програми "Доступне житло". Кожен з законопроектів (№ 8041 та три альтернативних¹²) передбачає збільшення бюджетних асигнувань за рахунок коштів, призначених для адміністративних витрат різних центральних органів влади. Запропоноване збільшення у 8-10 разів перевищує існуючий розмір, що наразі становить 100 мільйонів гривень (3 838 000 дол. США).

Інші важливі події

Резолюція ПАРЄ щодо гуманітарних наслідків війни в Україні

23 січня 2018 року Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію № 2198 (2018) про «Гуманітарні наслідки війни в Україні»¹³. Окрім звернення уваги на важку гуманітарну ситуацію в Україні, ця резолюція містить низку рекомендацій для Російської Федерації та України. Що стосується становища ВПО та постраждалого від конфлікту населення, то у цій резолюції рекомендується таке¹⁴:

- Прийняти закони про заходи з гуманітарного розмінування;
- Переглянути закони про гуманітарну допомогу, щоб забезпечити безперешкодну та своєчасну доставку допомоги;
- Забезпечити необхідне фінансування програм, пов'язаних із захистом ВПО та наданням допомоги постраждалому від конфлікту населенню;
- Запровадити адміністративні процедури для громадян України, які проживають на «тимчасово окупованих територіях» для врегулювання ситуації з їхніми документами;
- Для довгострокових рішень: розробити процедури доступу до належного житла; спростити доступ до соціальних та пенсійних виплат та його відокремлення від реєстрації в якості ВПО; створити механізм повної реалізації права голосу для ВПО, у тому числі на місцевих виборах.

Резолюція та її рекомендації можуть бути використані як допоміжний засіб для майбутньої адвокації.

Рішення ЄСПЛ у справі «Цезар та інші проти України»

¹² Посилання на всі чотири законопроекти доступні за посиланням:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=8041&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

¹³ Текст доступний за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en>

¹⁴ Даний список включає тільки ті рекомендації, які стосуються діяльності УВКБ ООН в Україні.



13 лютого Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі «Цезар та інші проти України»¹⁵. Рішення стосувалося скарг семи жителів НПУТ, які заявили про порушення їхніх прав відповідно до Європейської конвенції з прав людини через неможливість «оскаржити припинення їхніх соціальних виплат у судах, оскільки останні були переміщені з районів бойових дій» (абзац 40). ЄСПЛ не знайшов порушень статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі - Конвенція), що стосується доступу до правосуддя, оскільки українська влада забезпечила механізм, за яким справи, що стосуються громадян із постраждалих від бойових дій районів, розглядаються судами, розташованими у безпечних районах на підконтрольній уряду території. Розглядаючи порушення статті 1 Протоколу №1 Конвенції (забезпечення права власності, включаючи право на пенсію), Суд не розглядав питання того, чи діюча система пенсійного забезпечення є практичною та ефективною, оскільки заявники не вичерпали засоби або правового захисту прав, доступні у прилеглих до НПУТ областях.

КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ

E-mail: ukrki@unhcr.org, тел.: +38 044 288-9710

ПОСИЛАННЯ

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

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

¹⁵ Текст доступний за посиланням:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-180845"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)