

Огляд законодавства

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

Набули чинності

- Введення воєнного стану в десяти областях України
- Порядок обов'язкової евакуації з пенітенціарних установ, розташованих поблизу місцевостей, де ведуться бойові дії
- Субвенція місцевим бюджетам на Сході
- План заходів до Стратегії щодо інтеграції ВПО та пошуку довгострокових рішень
- Зміни до Положення про МінТОТ

Проекти

- Зміни до виборчого законодавства
- Зміни до статті 10 Закону про ВПО
- Зміни до Закону про ТОТ Криму щодо визначення юрисдикції злочинів, вчинених на цій території

Набули чинності

Воєнний стан в десяти областях України

26 листопада, реагуючи на інцидент, що відбувся в Азовському морі 25 листопада¹ та керуючись відповідним рішенням Ради національної безпеки та оборони, Президент України оголосив про введення воєнного стану², що був підтриманий Верховною Радою України.

Воєнний стан введено в десяти³ областях терміном на 30 днів – з 26 листопада по 26 грудня 2018 року. З метою забезпечення національної безпеки, він дозволяє збройним силам та правоохоронним органам реагувати негайно на будь-яке застосування сили проти держави. Він передбачає можливість обмеження деяких прав людини (включаючи право на житло, на таємницю кореспонденції, на приватне та сімейне життя, на свободу пересування, на свободу думки, на свободу мирних зібрань, на приватну власність та право на працю). У разі якщо обмеження прав людини вплине на зобов'язання України за міжнародними договорами, Міністерство закордонних справ (МЗС) має повідомити відповідні міжнародні інституції⁴ про причини та обсяг відступів.

На час підготовки цього огляду до публікації не застосовано жодних обмежень, проте ситуація вимагає постійного моніторингу, оскільки під загрозою можуть опинитися права населення, постраждалого

¹ Двадцять чотири українських службовці, які перебували на трьох українських військових кораблях, зіткнулися з російськими кораблями, були заарештовані та передані до Криму. Відповідно до деяких джерел, вони наразі можуть перебувати в Москві

² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65008, <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594>

³ Цими областями є Вінницька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернігівська, Донецька, Запорізька, Херсонська, а також внутрішні води Азово-Керченського басейну

⁴ Генеральний Секретар ООН за Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Генеральний Секретар Ради Європи за Європейською конвенцією про захист прав людини

внаслідок конфлікту, та інших підмандатних УВКБ ООН осіб, включаючи можливість шукати та користуватися притулком в Україні.

Порядок обов'язкової евакуації з пенітенціарних установ, розташованих поблизу місцевостей, де ведуться бойові дії

7 листопада Кабінет міністрів України прийняв Постанову #934⁵, що визначає порядок обов'язкової евакуації у випадку впровадження воєнного стану осіб, затриманих на етапі досудового розслідування; осіб, ув'язнених за кримінальними обвинуваченнями, а також військовослужбовців, які перебувають під вартою у місцях позбавлення волі, розташованих поблизу місцевостей, де ведуться бойові дії, до аналогічних інституцій, розташованих в безпечних місцевостях.

На Міністерство юстиції, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національна поліція та Служба безпеки України (СБУ) покладається відповідальність за проведення евакуації з відповідних установ.

Запроваджений порядок може попередити настання ситуацій, аналогічних тим, що мали місце в 2014-2015 роках, коли особи, які перебували під арештом, залишилися в інституціях та установах на територіях, над якими Уряд втратив контроль. Після відбуття покарання і звільнення з місць позбавлення волі, ці особи підлягають ризику повторного перебування під вартою після повернення на контрольовану територію до юридичної оцінки законності звільнення. У разі обов'язкової евакуації, Уряд продовжуватиме контролювати цих осіб та виконання ними свого покарання, водночас забезпечуючи їх захист від наслідків бойових дій.

Субвенція місцевим бюджетам на сході України

14 листопада Уряд прийняв Розпорядження #857-р⁶, що регулює розподіл субвенції з Державного бюджету між місцевими бюджетами на сході України з метою підтримки територій, постраждалих внаслідок збройного конфлікту. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МінТОТ) відповідає за погодження вищезазначеної субвенції з парламентським Комітетом з питань бюджету.

Це друга⁷ субвенція для територій, постраждалих внаслідок збройного конфлікту, що покриває окремі населенні пункти Попаснянського району (Луганська область). Загальна сума сягає 2897,178 тис. грн.

Надання субвенції сприятиме загальному розвитку територій, постраждалих внаслідок збройного конфлікту, шляхом вирішення проблем, пов'язаних з переміщенням (наприклад, як було в 2017 році, житлових проблем та адміністративних послуг). Такі фінансові внески в місцеві бюджети можуть запобігти соціальній напрузі та сприяти інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) до приймаючих громад.

⁵ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-mih-kategorij-naselennya-v-razi-vvedennya-pravovogo-rezhimu-voennogo-stanu>

⁶ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-rozpodil-u-2018-roci-sbvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzetam-na-zdijsnennya-zahodiv-shchodo-pidtrimki-teritorij-shcho-zaznali-negativnogo-vplivu-741>

⁷ Будь ласка, дивіться більше деталей у липневому Огляді законодавства, що був підготовлений УВКБ ООН

План заходів до Стратегії щодо інтеграції ВПО та пошуку довгострокових рішень

21 листопада, Уряд прийняв План заходів до Стратегії щодо інтеграції ВПО та пошуку довгострокових рішень⁸. План передбачає таке:

- Розробка планів місцевої інтеграції є одним з перших елементів Плану заходів. Тим не менш, у зв'язку з децентралізацією, імплементація цього положення вимагатиме спільних зусиль місцевих органів влади та, за можливістю, неурядових організацій;
- Очікується, що проведення оцінки житлових потреб буде проводитися кожні три місяці на підставі інформації, поданої місцевими органами;
- Очікується розробка механізмів оцінки доступності соціального, тимчасового та доступного житла. Передбачено деякі нові фінансові інструменти, наприклад, лізинг;
- Компенсація за пошкоджене житло виключно для ВПО (не вказано жодних інших категорій), проте виключно після «відновлення контролю над тимчасово окупованими територіями». Це рамочне положення може стати перепорою у розробці комплексної правової бази з питань компенсацій за зруйноване та пошкоджене майно, що має покривати більше категорій осіб та більші географічні місцевості;
- Зміни до законодавства щодо забезпечення повного доступу до пенсій осіб, які відмовилися від своєї довідки ВПО та зареєстрували місце свого проживання на контрольованій території (КТ);
- Очікуються інші зміни щодо забезпечення рівного доступу до пенсій та соціальних виплат всіх категорій ВПО, проте вони не деталізовані;
- Перегляд обсягу щомісячної адресної допомоги ВПО з метою врахування підвищення щомісячного прожиткового мінімуму;
- МінТОТ має розпочати роботу над розробкою критеріїв інтеграції ВПО. Тим не менш, у Плані заходів немає жодних вказівок на оцінювання того, які елементи Міністерство братиме до уваги. Моніторинг процесу інтеграції має проводитися на регулярній основі та презентуватися щоквартально;
- Зміни до законодавства щодо виборчих прав ВПО, особливо щодо забезпечення їх включення до списків місцевих територіальних громад.

Імплементація Плану заходів вимагатиме спеціального моніторингу УВКБ ООН та його партнерів в залежності від їх сфери компетенції.

Зміни до Положення про МінТОТ⁹

28 листопада Уряд прийняв Постанову #1008 щодо внесення змін до Положення про МінТОТ, дозволяючи останньому збирати, аналізувати та публікувати/розповсюджувати дані, що відображають погляди фізичних та юридичних осіб, міжнародних організацій, НУО (включаючи міжнародні) щодо тимчасово окупованих територій (ТОТ)¹⁰ та осіб, які там проживають.

Мета і вплив положення та його практичне значення залишаються неясними і потребують роз'яснень.

⁸ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-strategiyi-integraciyi-vnutrishno-peremishchenih-osib-ta-vprovadzhennya-dovgostrokovih-rishen-shchodo-vnutrishnogo?fbclid=IwAR2Vc3fuTS0MKMKX85E8h3HPUX5_QkXhDzap2Vjx4f1J1IP3wGJP1IANc-I

⁹ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/provo-z-pitan-timchasovo-okupovanih-teritorij-ta-vnutrishno-peremishchenih-osib-ukrayini>

¹⁰ «Тимчасово окуповані території» є цитатою з офіційного нормативно-правового акту і не відображає позицію УВКБ ООН

Проекти

Зміни до виборчого законодавства

В листопаді в Парламенті було зареєстровано два законопроекти, пов'язані з виборчим процесом:

- 1) 6 листопада група народних депутатів зареєструвала законопроект #9266¹¹, пропонуючи внесення змін до окремих правових актів, що регулюють право брати участь у виборах.

Законодавчою ініціативою пропонується впровадження кримінальної відповідальності для громадян України у разі неповідомлення ними Державній міграційній службі про добровільне набуття іншого громадянства. Далі пропонується заборонити голосувати на президентських та парламентських виборах особам з подвійним громадянством. Відповідні дані про подвійне чи множинне громадянство мають бути внесені до Державного реєстру виборців.

Законодавча ініціатива може мати своїм результатом порушення громадянських та політичних прав, як вони визначаються міжнародними договорами та Конституцією України. В ситуації з мешканцями Криму можуть виникнути специфічні проблеми щодо доведення добровільного або недобровільного характеру набуття іншого громадянства.

- 2) 19 листопада група народних депутатів зареєструвала законопроект #9301¹², запропонувавши зміни до Закону про вибори Президента України з метою забезпечення участі в них окремих категорій населення, включаючи осіб, чиє місце проживання зареєстроване в «Автономній Республіці Крим або на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей».

Законодавча ініціатива дозволяє зміну місця голосування без зміни виборчої адреси в Державному реєстрі виборців. Мотивована заява має бути подана не пізніше ніж за 5 днів до дати проведення виборів разом з одним із документів, що підтверджують фактичне місце проживання:

- договір оренди житла за адресою фактичного місця проживання;
- виданий органом державної влади чи органом місцевого самоврядування документ, що засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою фактичного місця проживання;
- документ, що підтверджує право власності на житло за адресою фактичного місця проживання;
- довідка ВПО;
- документ, що засвідчує здійснення догляду за особою, зареєстрованою за фактичним місцем проживання;
- документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою, зареєстрованою за фактичним місцем проживання;

У разі прийняття цього законопроекту можливе припинення вересневого рішення Центральної виборчої комісії що звільняє осіб, із зареєстрованим місцем проживання на непідконтрольних Уряду територіях (НКТ) від зобов'язання надавати докази, що обґрунтовують необхідність зміни виборчої адреси (наприклад, довідку ВПО чи будь-який інший документ, що доводить фактичне місце проживання на контрольованій частині території)¹³. Відповідно, їх участь у виборах наразі вимагає лише подання заяви до будь-якої місцевої виборчої комісії разом з паспортом щонайменше за п'ять днів до проведення

¹¹ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64897

¹² Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64954

¹³ Будь ласка, дивіться більше деталей у вересневому Огляді законодавства, що був підготовлений УВКБ ООН

виборів із проханням голосувати там (змінити виборчу адресу). Таким чином, у разі вступу в силу законопроекту #9301, мешканці НКТ/Криму можуть бути обмежені у своєму праві брати участь у виборах.

Зміни до статті 10 Закону про ВПО

16 листопада група народних депутатів зареєструвала законопроект #9298¹⁴, пропонуючи внесення зміни до статті 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО».

Законодавчою ініціативою пропонується така технічна зміна: заміна виразу «повернення осіб до залишеного місця проживання та їх реінтеграції» на «створення умов для добровільного повернення таких осіб до їх покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.»

Альтернативний законопроект #9298-1¹⁵, окрім згаданого вище положення, також пропонує покласти на Уряд завдання вжити всіх необхідних заходів для забезпечення «компенсації державою-агресором усього житла, пошкодженого або зруйнованого внаслідок ведення бойових дій». Ця законодавча ініціатива може практично позбавити можливості отримувати компенсацію за пошкоджене або зруйноване житло, оскільки Уряд України не буде нести відповідальність за бездіяльність іншої держави.

Зміни до Закону про ТОТ Криму щодо визначення юрисдикції злочинів, вчинених на цій території

23 листопада група народних депутатів зареєструвала законопроект #9331¹⁶, пропонуючи внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території Криму».

Законодавча ініціатива пропонує внесення технічних змін до назв судів, що наразі здійснюють свою юрисдикцію щодо злочинів, вчинених в Криму. У разі прийняття, законопроект може спростити кримінальні провадження щодо фактів, які відбулися в Криму. Аналогічна законодавча ініціатива #8577 була зареєстрована в липні 2018 року. Вона має на меті надання дозволу Прокуратурі Автономної Республіки Крим та Головному управлінню СБУ в Автономній Республіці Крим розглядати кримінальні справи, вчинені на півострові, одразу після отримання відповідної інформації, не очікуючи перенаправлення від Генеральної

CONTACTS

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

LINKS

UNHCR Ukraine: 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): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64949

¹⁵ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65033

¹⁶ Повний текст знаходиться у вільному доступі онлайн (українською мовою): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64997