



ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

законопроектів щодо забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб

В 2014 році Україна вперше стикнулася з найбільшим внутрішнім переміщенням за часи незалежності та питанням захисту своїх громадян, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації в Криму, Севастополі, та окремих районах Донецької та Луганської областей. Відповідно до [Рекомендації 2006\(6\) Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб](#), [Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення](#) внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО), не повинні зазнавати дискримінації через їх переміщення; держава повинна вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до ВПО та інших громадян. В жовтні 2014 року було прийнято [Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”](#), як основоположний нормативно-правовий документ, що встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів ВПО. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України збільшило масове внутрішнє переміщення в рази. Сприяння інтеграції ВПО через усунення перешкод у реалізації їх прав та основоположних свобод, забезпечення повного доступу до різних видів послуг, а також створення умов для розвитку потенціалу та посилення їх спроможності є найбільш актуальним.

Станом на кінець липня 2022 року на розгляді у Верховній Раді України **знаходиться 10 законопроектів**, які так чи інакше стосуються забезпечення прав та свобод ВПО. Деякі із зазначених законопроектів пропонують ідентичні зміни до вже діючих законів.

Чотири законопроекти стосуються **врегулювання питання призначення пенсій ВПО**, які не мають документів, та/або щодо яких відсутні відомості про періоди страхового стажу, трудової діяльності. Такими законопроектами є:

- проєкти законів про внесення змін до [Податкового кодексу України](#) та інших законів України щодо окремих податків і зборів у період воєнного, надзвичайного стану №[7311](#), №[7311-1](#), №[7311-2](#);
- проєкт закону про внесення змін до [Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”](#) та деяких інших законів України, щодо захисту прав фізичних осіб під час воєнного стану та спрощення обліку робочих місць для осіб з інвалідністю №[7433](#).

Змінами пропонується доповнити Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» пунктом 14¹⁰, яким на період дії воєнного стану в Україні та протягом 180 календарних днів після його завершення призначення пенсій ВПО, які не мають документів, та / або щодо яких відсутні відомості про періоди страхового стажу, трудової діяльності, здійснюється на підставі відомостей наявних у державних реєстрах та інформаційних системах або базах даних, зокрема державному реєстрі фізичних осіб платників податків; єдиному державному реєстрі юридичних осіб, реєстрі страхувальників, єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб тощо.

По своїй суті зазначені зміни своєчасні та обґрунтовані, водночас кількість законопроектів, якими такі зміни пропонуються та їх включенність у більш широке коло питань призводить до

затягування строків прийняття та впровадження зазначеної норми. З огляду на зазначене, доцільно виокремити зміни із загального масиву ініціатив вищезазначених проєктів, доповнивши проєкт положеннями, що розмір пенсії, розрахований відповідно до цих даних, може бути перерахований з дня її призначення, у разі надання у майбутньому відповідних документів. Також, пропонувані зміни варто поширити на всі види матеріального забезпечення, страхових виплат і соціальних послуг, а не обмежувати тільки пенсіями. Таким чином вдасться узгодити цю пропозицію з абзацом 1 частини 11 статті 7 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб".

Два законопроєкти, №[7473](#) та №[7473-1](#), стосуються **внесення змін щодо доступу ВПО до безоплатної правничої допомоги**. Ними серед іншого пропонується внести зміни до статті 14 [Закону України "Про безоплатну правову допомогу"](#), якою визначаються суб'єкти права на безоплатну вторинну правову допомогу. Станом на поточну дату передбачено, що ВПО мають право на всі види правничих послуг, а саме на:

- 1) захист;
- 2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;
- 3) складення документів процесуального характеру, а громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як ВПО мають право на правничі послуги з питань, пов'язаних з отриманням довідки про взяття на облік ВПО, до моменту отримання довідки про взяття на облік ВПО.

Зміни пропонують звужити захист прав ВПО до тих, які особа безпосередньо набуває у зв'язку зі взяттям на облік. Це надто вузьке тлумачення прав ВПО і захисту прав ВПО, що не дає можливості для захисту тих прав, які зазнали порушення через переміщення, або захист яких було ускладнено переміщенням.

Так, законопроєктами №[7473](#) та №[7473-1](#) пропонують виключити для ВПО із безоплатної вторинної правової допомоги такий вид правничих послуг як захист, та конкретизувати, що ВПО мають право на такий вид правничих послуг як здійснення представництва інтересів в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та складення документів процесуального характеру виключно з питань, що пов'язані із захистом їх прав, визначених Законом України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб". В частині осіб, які мають намір отримати довідку про взяття на облік ВПО, проєкти пропонують розширити перелік осіб, включивши до них іноземців, осіб без громадянства, у тому числі біженців чи осіб, які потребують додаткового захисту. Також, пропонується збільшити перелік питань з якими ВПО та особи, які бажають отримати довідку ВПО, мають право звернутися за отриманням безоплатної вторинної правничої допомоги, включивши питання, що пов'язані із встановленням фактів, які мають юридичне значення щодо таких осіб.

Слід відзначити як позитивні норми щодо розширення переліку осіб, яким надаватиметься безоплатна вторинна правнича допомога та які бажають отримати статус ВПО, збільшення переліку питань, в частині яких така допомога надаватиметься. Разом з тим, слід констатувати, що решта пропонуваних змін направлені на часткове звуження прав ВПО. Так, відповідно до [Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність"](#), захист – це вид адвокатської діяльності, що полягає в забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів:

- (1) підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні,
- (2) особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію),
- (3) особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Водночас в Законі України "Про безоплатну правову допомогу" визначено, що право на такий вид безоплатної вторинної правової допомоги як захист мають:

- (1) особи, у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень [Кримінального процесуального кодексу України](#) захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії, а також особи, засуджені до покарання у вигляді позбавлення волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або обмеження волі;
- (2) особи, на яких поширюється дія [Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту"](#) з моменту подання особою заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, до прийняття остаточного рішення за заявою, а також іноземці та особи без громадянства, затримані з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, з моменту затримання.

Таким чином, звуження прав ВПО в частині виключення із безоплатної вторинної правової допомоги такого виду правничих послуг як захист потребує пояснень та належної оцінки. Разом з тим, у разі якщо звуження прав ВПО, зазначене в проєктах, обумовлене розширенням переліку осіб за рахунок скорочення видів допомоги, то внесення таких змін є недопустимим.

Наступний важливий законопроект стосується **забезпечення житлових прав ВПО на період воєнного стану**. Так, проєктом закону про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо забезпечення прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на безоплатне отримання комунальних послуг та безоплатне тимчасове проживання у період дії воєнного стану №[7507](#), пропонується звільнення на період дії воєнного стану ВПО від оплати житлово-комунальних послуг у місцях їх компактного поселення, скасування обмежень щодо шестимісячного терміну безоплатного тимчасового проживання. Така ініціатива заслуговує на увагу. Водночас держава має забезпечити комплексний довгостроковий підхід до вирішення житлових питань з урахуванням фінансових спроможностей.

У випадку підтримки Парламентом, з 01 січня 2023 року наберуть чинності **зміни до деяких законодавчих актів України щодо реінтеграції та відновлення прав дитини №[7231](#)**. Проєктом пропонується доповнити положення Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" нормою, яка передбачає обов'язок наповнити та вести Єдиний державний реєстр дітей, які потребують реінтеграції та поновлення своїх прав. В такий реєстр буде включатися в тому числі інформація про взяття на облік ВПО, про місце фактичного перебування такої особи та надані їй послуги, відомості про скасування дії довідки про взяття на облік ВПО.

Зазначені зміни напряму пов'язані зі змінами до Закону України "Про охорону дитинства" та направлені на дотримання юридичної техніки. В свою чергу погоджуємось із позицією ГНЕУ про необхідність більш детального уточнення обставин, при яких дитина постраждала під час воєнної агресії Російської Федерації, а також юридичної визначеності для деяких термінів, наприклад, для терміну "дитина, яка позбавлена даху, осиротіла, зазнала незліченних страждань". Також, особливу увагу слід приділити визначенню комплексу заходів щодо реінтеграції та відновлення прав дитини, який має бути вжитий державою та який має включати соціальний та правовий захист, надання пільг, переваг та соціальних гарантій, які необхідні для забезпечення гідних умов життя. На наше переконання, зазначене має бути рамково окреслено на рівні Закону.

На розгляді у Верховній Раді України також перебуває проєкт закону про внесення змін до статті 25 Закону України "Про запобігання корупції" №[7211](#), яким пропонується в умовах воєнного стану в Україні тимчасово **скасувати обмеження передбачені статтею 25 Закону України "Про запобігання корупції"** для осіб з числа ВПО, які працюють в установах державної або комунальної форми власності, а саме:

- 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Також скасуванню передбачаються обмеження, встановлені законодавством щодо роботи за сумісництвом.

Слід зазначити, що запропоновані проектом №7211 норми не узгоджуються з приписами Конституції та низки інших законів України в питанні спеціальних обмежень для окремих посад щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Одночасно з цим, ефективна протидія корупції — одна з вимог до України як кандидата на членство в ЄС. Дотримання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, встановлених антикорупційним законодавством обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності є однією з гарантій неупередженості їх діяльності та відноситься до тих видів обмежень, що пов'язані з конфліктом інтересів.

Разом з тим, питання працевлаштування осіб, в тому числі уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з числа ВПО, на новому місці проживання має вирішуватися комплексно, зокрема шляхом формування профілів громад у сфері зайнятості населення та реагування на їх потреби.

Доопрацюванню підлягає проект Закону про **відшкодування шкоди** завданої потерпілому внаслідок збройної агресії Російської Федерації №[7385](#), яким пропонується визначити в статті 22, що шкода, заподіяна фізичній особі, яка була вимушена залишити або покинути своє місце проживання внаслідок збройної агресії Російської Федерації, розраховується з урахуванням:

1) вартості проїзду до місця перебування і назад;

2) витрат на найм житлового приміщення, вартості комунальних послуг, електричної та теплової енергії, природного газу.

Законопроектом передбачається затвердження Кабінетом Міністрів України методики розрахунку розміру завданої шкоди, яка надається на підставі заяви про отримання відшкодування та створення Фонду відшкодування шкоди завданої потерпілому внаслідок збройної агресії Російської Федерації. В свою чергу, слід відзначити відсутність чіткої процедури прозорого конкурсу щодо обрання членів Фонду та критеріїв призначення (обрання) їх посадових осіб, джерел фінансування, відсутність визначеного механізму отримання відшкодування.

Таким чином, законопроекти щодо забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на розгляді Парламенту, підлягають відкликанню, доопрацюванню або потребують широкого обговорення. В свою чергу, важливим є напрацювання комплексних підходів щодо забезпечення прав та свобод ВПО шляхом перегляду профільного Закону “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” з урахуванням пропозицій викладених в попередні періоди міжнародними та національними організаціями.

Таблиця Законопроектів щодо забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб

№ з/п	Дата	Номер	Найменування	Суб'єкт ініціативи	Головний Комітет	Проходження	Позиція ГНЕУ
1	24.03.2022	7211	Проект Закону про внесення змін до статті 25 Закону України «Про запобігання корупції» щодо зняття в умовах воєнного стану в Україні обмежень для внутрішньо переміщених осіб щодо сумісництва з іншими видами діяльності	Гривко С.Д.	Радіна А. О. Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики	01.07.2022 надано Висновок Комітету про розгляд - опрацьовується в Комітеті	Не підтримують
2	30.03.2022	7231	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реінтеграції та відновлення прав дитини (в частині)	Третьякова Г.М. Горбенко Р.О. Вацак Г.А. Клименко Ю.Л. Мінько С.А. та інші	Потураєв М. Р. Комітет Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики	14.04.2022 прийнято за основу - готується на друге читання	Зауваження та пропозиції
3	24.04.2022	7311	Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо окремих податків і зборів у період воєнного, надзвичайного стану (в частині)	Гетманцев Д.О. Бондаренко О.В. Бабак С.В. Колісник А.С. Сова О.Г. та інші	Гетманцев Д. О. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики	03.05.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – очікує розгляду	Позиція щодо норм по правам та свободам внутрішньо переміщених осіб не висвітлена
	28.04.2022	7311-1	Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших	Гетманцев Д.О.	Гетманцев Д. О. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів,	03.05.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – очікує розгляду	Позиція щодо норм по правам та свободам внутрішньо

			законів України щодо справляння окремих податків і зборів у період воєнного, надзвичайного стану (в частині)		податкової та митної політики		переміщених осіб не висвітлена
	29.04.2022	7311-2	Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо окремих податків і зборів у період воєнного, надзвичайного стану (в частині)	Заблоцький М.Б.	Гетманцев Д. О. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики	03.05.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – очікує розгляду	Позиція щодо норм по правам та свободам внутрішньо переміщених осіб не висвітлена
	03.06.2022	7433	Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та деяких інших законів України, щодо захисту прав фізичних осіб під час воєнного стану та спрощення обліку робочих місць для осіб з інвалідністю (в частині)	Гетманцев Д.О.	Гетманцев Д. О. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики	01.07.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – очікує розгляду	Підтримують в частині, яка стосується внутрішньо переміщених осіб
4	17.05.2022	7385	Проект Закону про відшкодування шкоди завданої потерпілому внаслідок збройної агресії Російської Федерації (в частині)	Гриб В.О. Аксьонов А.А. Мінько С.А. Бондар М.Л. та інші	Гетманцев Д. О. Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики	17.05.2022 направлено на розгляд Комітету – опрацьовується в Комітеті	Відсутня станом на 16.07.2022

5	16.06.2022	7473	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги (в частині)	Ватрас В.А. Федієнко О.П. Стефанчук М.О. Мазурашу Г.Г. та інші	Костін А. Є. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики	07.07.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – очікує розгляду	Позиція щодо норм по правам та свободам внутрішньо переміщених осіб не висвітлена
	02.07.2022	7473-1	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення доступу до безоплатної правничої допомоги (в частині)	Абрамович І.О. Плачкова Т.М. Ісаєнко Д.В.	Костін А. Є. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики	07.07.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – опрацьовується в Комітеті	Позиція щодо норм по правам та свободам внутрішньо переміщених осіб не висвітлена
6	30.06.2022	7507	Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо забезпечення прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на безоплатне отримання комунальних послуг та безоплатне тимчасове проживання у період дії воєнного стану	Неклюдов В.М. Ткаченко М.М. Горбенко Р.О	Горбенко Р. О. Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин	14.07.2022 надано Висновок Комітету про розгляд – опрацьовується в Комітеті	Зауваження та пропозиції