



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4487 від 11.12.2020
Народні депутати України
Д. Лубінець та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб»»

У законопроекті з метою вдосконалення законодавчого регулювання реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні, зокрема, права на соціальний захист, житло, освіту тощо, пропонується внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон). Як зазначається у п. 5 пояснювальної записки, прийняття законопроекту сприятиме інтеграції у приймаючі громади та захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

Законопроект на момент його внесення до Верховної Ради України не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-ІХ. Разом з тим, зазначимо, що до вказаного Плану включений проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб і ветеранів війни (п. 503), обґрунтування необхідності розроблення якого визначено як «визначення повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та з питань тимчасово окупованих територій, у сфері забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб і ветеранів. Уточнення поняття «внутрішньо переміщена особа», забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на свободу пересування та вільний вибір місця проживання», відповідальним – Комітет 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, строком подання – червень 2020 року; та проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації місця проживання внутрішньо переміщених осіб (п. 505), обґрунтування необхідності розроблення якого визначено як «сприяння інтеграції внутрішньо переміщених осіб за новим місцем проживання шляхом створення умов для реалізації такими особами своїх конституційних прав», відповідальним – Комітет 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, строком подання – липень 2020 року.

Головне управління, розглянувши поданий законопроект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

1. Необхідно зазначити, що питанням забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на міжнародному рівні присвячені Керівні принципи з питань щодо переміщення осіб всередині країни, які були підготовлені представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб та прийняті у 1998 році (далі – Керівні принципи). Керівні принципи представляють собою набір з 30 рекомендацій, які дають визначення внутрішньо переміщених осіб, пропонують огляд значного масиву існуючих міжнародних інструментів у сфері захисту основних прав людини і опис рівня відповідальності держав. Незважаючи на те, що рекомендації не носять обов'язкового характеру для держав, вони є мінімальними стандартами роботи з внутрішньо переміщеними особами і використовуються все зростаючим числом держав та установ.

Відповідно до положень Керівних принципів внутрішньо переміщені особи, на підставі повної рівності, користуються тими ж правами та свободами, передбаченими міжнародним правом і національним законодавством, якими користуються інші особи в їхній країні. Вони не повинні піддаватись дискримінації при здійсненні будь-яких прав і свобод на підставі того, що вони є внутрішньо переміщеними особами (принцип 1).

Такий підхід знайшов своє відображення і у Рекомендаціях Rec (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, ухвалених Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні заступників міністрів 05.04.2006. Так, відповідно до п. 2 цих Рекомендацій внутрішньо переміщені особи не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення. Держави-члени повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до внутрішньо переміщених осіб, а також до них та інших громадян¹.

На необхідність сприяння реалізації прав внутрішньо переміщених осіб звернуто увагу і в резолюції ПАРЄ від 23.01.2018 № 2168, зокрема, щодо надання необхідних фінансових ресурсів місцевим адміністраціям, відповідальним за допомогу внутрішньо переміщеним особам та іншим жертвам війни (п. 11.7) та забезпечення внутрішньо переміщеним особам права на адекватне житло і вирішення житлових питань, включаючи прийняття правових основ запровадження і реалізації різноманітних видів житлових програм (п. 11.13)².

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що Основний Закон України гарантує рівність усіх людей у своїй гідності та правах, права і свободи *людини* є невідчужуваними та непорушними (ст. 21).

У зв'язку із зазначеним, вдосконалення чинного законодавства України щодо сприяння реалізації прав та свобод внутрішньо переміщених осіб повинно

¹ URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265

² URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432>

забезпечувати можливість реалізації на рівних засадах цієї категорії осіб прав і свобод, передбачених у Конституції України та відповідних міжнародно-правових актах.

2. До недоліків законопроекту слід віднести пропозиції щодо доповнення Закону положеннями, що адресовані державі (наприклад: «держава забезпечує рівний та безперешкодний доступ внутрішньо переміщених осіб до соціальних виплат та пенсій на рівних умовах та у відповідності до Конституції та законодавства України» (зміни до ч. 2 ст. 7); «держава забезпечує право внутрішньо переміщених осіб на житло ...»; «держава сприяє реалізації права внутрішньо переміщених осіб на безоплатне тимчасове проживання ...» (ч.ч. 1, 2 нової ст. 9-2); «держава сприяє у поверненні на попереднє місце проживання та забезпечує безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення» (ч. 3 нової ст. 9-3). Подібні формулювання притаманні здебільшого нормам Конституції, а не законам України, в яких мають визначатися конкретні повноваження державних органів, інших учасників відповідних суспільних відносин, а не держави в цілому. Конституція України є актом установчої влади народу, а закон – актом органу законодавчої влади, який є складовою частиною (елементом) державного механізму, під яким у широкому значенні розуміють систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, через які держава забезпечує здійснення своїх функцій та завдань. Тому відповідні приписи повинні адресуватися не державі, а конкретним органам державної влади, які є відповідальними за їх виконання.

3. Змінами до ст. 3 Закону пропонується закріпити право на захист від *свавільного* внутрішнього переміщення, в тому числі примусового повернення на покинуте місце проживання громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, за обставин, визначених у ст. 1 цього Закону.

На нашу думку, запропоновані зміни є не зовсім вдалим з огляду на те, що відповідно до загальноновживаного значення, яке наводиться в тлумачному словнику української мови, «свавільний» означає такий, «який діє на власний розсуд, не зважаючи на волю й думку інших» або «який суперечить установленим законам, позбавлений справедливості; беззаконний»³. Тобто, у разі прийняття відповідних змін до ст. 3 Закону, може допускатися ситуація, коли відповідні особи підлягатимуть примусовому внутрішньому переміщенню, наприклад, у разі закріплення на законодавчому рівні певних підстав для такого переміщення (що вже не буде вважатися «свавільним»). Враховуючи викладене, вважаємо, що чинна редакція зазначеної статті є більш вдалою, адже вона закріплює захист від *примусового* внутрішнього переміщення та *примусового* повернення на попереднє місце проживання таких осіб.

³ URL: <http://sum.in.ua/s/svaviljnyj>

4. Конституцією України проголошено, що Україна є правовою державою, у якій визнається і діє принцип верховенства права (ст. 1, ч. 1 ст. 8). Конституційний Суд України в абз. 2 пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 02.11.2004 № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, *ясності і недвозначності правової норми*, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абз. 2 пп. 5.4 п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005).

У зв'язку із зазначеним звертаємо увагу на абз. 2 ч. 4 нової ст. 9-2 Закону, відповідно до якого «надання внутрішньо переміщеним особам житла з фонду житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб здійснюється в порядку черговості з урахуванням *критеріїв вразливості* цих осіб та членів їхніх сімей». Словосполучення «критерії вразливості» потребує додаткового уточнення та деталізації.

5. Викликає зауваження зміст деяких повноважень, якими пропонується наділити центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування, координацію та реалізацію державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, пропозиції щодо сприяння здобуттю внутрішньо переміщеними особами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти, освіти дорослих, зокрема, післядипломної освіти (п. 8 ч. 1 ст. 10-1). При цьому, таке повноваження фактично повторює повноваження, яким наділяється центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах освіти і науки (нова редакція п. 1 ч. 4 ст. 11).

Крім того, незрозуміло в чому саме полягають повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування, координацію та реалізацію державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб щодо координації здійснення заходів зі *зміцнення стійкості приймаючих територіальних громад* (п. 4 ч. 1 ст. 10-1).

6. У проекті пропонується передбачити внутрішньо переміщеним особам додаткові соціальні гарантії, а саме, встановити для них право на: компенсацію за пошкоджене або зруйноване майно (доповнення до ч. 1 ст. 9); забезпечення житлом соціального і тимчасового призначення, надання низьковідсоткових кредитів для придбання житла, а також можливості викупу житла через фінансовий лізинг тощо (нова ст. 9-2); безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту (нова ст. 9-3) тощо.

У зв'язку із зазначеним, звертаємо увагу на необхідність надання належним чином оформленого фінансово-економічного обґрунтування. Так,

варто зазначити, що згідно зі ст. 15 Закону видатки на забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Виходячи з цього, Головне управління вважає, що твердження про те, що «реалізація цього законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України», яке міститься у п. 4 пояснювальної записки до проекту, не відповідає дійсності. У зв'язку з цим звертаємо увагу на те, що згідно зі ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Відсутність такого обґрунтування і розрахунків, на думку Головного управління, унеможлиблює практичну реалізацію пропозицій, що містяться у законопроекті.

У контексті викладеного вище, потребує перегляду п. 1 розділу II проекту Закону, відповідно до якого «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування» з урахуванням вимог ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якими «закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим».

7. Законопроект має вади техніко-юридичного характеру.

7.1. Потребує корегування назва проекту, оскільки відповідно до правил законодавчої техніки назва законопроекту, яким вносяться зміни до декількох статей закону або до декількох законів, має бути конкретизована.

7.2. Загальною технічною вадю законопроекту є пропозиція щодо викладення деяких норм Закону у новій редакції. Зокрема, внесення змін у такий спосіб пропонується до ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 2, абз. 4 ч. 7 ст. 4 Закону, хоча з точки зору законодавчої техніки, зміни до цих положень більш правильно викладати як заміну одних слів на інші, виключення одних норм та доповнення іншими.

7.3. Згідно з ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України «до законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін». Разом з тим, зміни до назви ст. 3 Закону не точно відтворені у порівняльній таблиці до законопроекту.

7.4. Згідно вимог законодавчої техніки перехідні положення законопроекту застосовуються у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов'язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону. Перехідні положення не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів. З огляду на зазначене, назва розділу II законопроекту потребує внесення відповідних змін.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Грицак, С. Бортнік, Т. Макійчук



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/151875 від 07.05.2021



499722