

Інформаційна довідка щодо законодавчого врегулювання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам*

Вступ.

На відміну від добровільної міграції, основним мотивом якої є намагання особи покращити соціальний статус і матеріальне благополуччя, причиною вимушеної міграції (переміщення) є загроза життю через збройний конфлікт та / або тимчасову окупацію, повсюдні прояви насильства і порушення прав людини. Негативними наслідками переміщення є погіршення соціального статусу людини та її матеріального становища. Вимушена міграція завжди обумовлює необхідність залучення додаткових фінансових ресурсів держави на забезпечення гарантій реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО).

В Україні до 2014 року проблеми законодавчого регулювання заходів, обумовлених вимушеним переміщенням, були пов'язані лише із забезпеченням соціальних гарантій постраждалим від техногенної катастрофи на Чорнобильській АЕС у 1986 році. За останні десять років чисельність ВПО в Україні значно зросла і досягає 4,9 млн осіб¹. Коливання цієї величини знаходиться у прямій залежності від географії та інтенсивності воєнних дій.

Основна частина.

ВПО тимчасово мають специфічні потреби, передусім у сфері працевлаштування, забезпечення житлом, соціальними послугами, медичною допомогою, а також у відновленні прав щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування. Забороняється дискримінація ВПО з огляду на їх статус. Держава сприяє ВПО у реалізації їх прав².

Метою законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо виплати допомоги на проживання з урахуванням оцінки задоволення потреб та ступеню інтеграції внутрішньо переміщеної особи за місцем її фактичного проживання» (реєстр. № 10382 від 28.12.2023), як зазначено у пояснювальній записці, є гарантування ВПО мінімальної допомоги на проживання з урахуванням оцінки задоволення їх потреб і встановлення за її результатами належного ступеня інтеграції / соціалізації внутрішньо переміщеної особи до громад за місцем її фактичного проживання. Проектом пропонується Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон) доповнити статтею 9³ щодо права внутрішньо переміщеної особи на щомісячну допомогу на проживання, а також передбачити у статті 20 «Прикінцеві та перехідні положення» новий пункт щодо

¹ Внутрішньо переміщені особи (за даними Міністерства соціальної політики України). URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>

² Рішення Верховного Суду у справі № 805/402/18 від 3 травня 2018 року, залишене без змін остаточною постановою Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>

розміру, умов призначення, відмови у призначенні та припиненні виплати допомоги на проживання у період воєнного стану.

Розглянувши законопроект, вважаємо слушним зазначити наступні зауваження концептуального характеру.

Допомога на проживання призначається кожній ВПО, відомості про яку включено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Таку виплату запроваджено відповідно до Порядку надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам³ (далі – Порядок). Перші два місяці широкомасштабного вторгнення, тобто у березні і квітні 2022 року, допомога на проживання надавалась всім ВПО. Починаючи з травня 2022 року, право на допомогу передбачалося для ВПО, які перемістилися з території громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебували в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Особам, у яких житло зруйноване або непридатне для проживання внаслідок пошкодження, і які подали заявку на відшкодування відповідних втрат, зокрема через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, надається довідка про взяття на облік як ВПО і забезпечуються відповідні гарантії. Слід зазначити, що допомога на проживання відповідно до Порядку (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2023 р. № 709) надається для забезпечення соціальної підтримки ВПО із числа незахищених верств населення і для стимулювання до працевлаштування осіб працездатного віку.

Зауважимо, що від характеру «безумовних державних виплат», які надавалися кожному ВПО перші два місяці після широкомасштабного вторгнення, допомогу трансформовано спочатку на «державну виплату ВПО, право на яку виникає за наявності встановлених у законодавстві умов» і згодом – видозмінено на виплати «з метою соціальної підтримки ВПО з числа незахищених верств населення», джерелами для покриття яких можуть бути не тільки кошти резервного фонду державного бюджету, а й кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, іноземних держав і міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної та матеріальної допомоги тощо. Наразі забезпечення виплат відбувається у межах бюджетної програми 2501480 «Надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».

Таким чином, генеза законодавства щодо порядку надання допомоги на проживання свідчить про зміну правової природи допомоги з моменту її запровадження, що не є порушення прав ВПО або звуженням їх змісту. Держава може змінювати виплати, навіть соціальні, і це не становитиме втручання у право

³ Порядок надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>

володіння майном відповідної особи. Для соціальних виплат такі зміни можливі за умови, що вони виправдані нагальним суспільним інтересом⁴.

Передбачена законопроектом нова стаття⁹³ Закону щодо права ВПО на щомісячну допомогу на проживання без зазначення темпоральних чинників, зокрема на період воєнного стану, є дискусійною. Врахуванню має підлягати той факт, що Європейський суд з прав людини вважає, що право на володіння (в аспекті соціальних допомог, пільг, преференцій тощо) виникає тоді, коли держава вирішила встановити певне соціальне право як норму закону. Єдиною умовою користування таким правом є виконання установлених законом вимог, окрім явно дискримінаційних⁵. Зауважимо, що незмінним критерієм (вимогою) для призначення допомоги на проживання (за будь-якої її природи) є і залишається реєстрація факту внутрішнього переміщення, який підтверджується довідкою про взяття на облік, що діє безстроково. По суті, виплата адресної допомоги не матиме часових меж, оскільки таких меж не має статус ВПО⁶. Статус втрачається лише у разі: надання неправдивої інформації під час отримання статусу; подання заяви про відмову від статусу; переїзду за кордон; повернення на колишнє місце проживання; вчинення воєнного злочину або кримінального правопорушення, пов'язаного з терористичною діяльністю, підризом державності або міжнародного правопорядку. Зауважимо, що відповідно до законопроекту «врахування потреб та оцінка ступеня інтеграції внутрішньо переміщеної особи за місцем її фактичного проживання» впливатиме виключно на розмір допомоги на проживання.

У зарубіжній та національній практиці накопичена низка методів оцінки нужденності, але у переважній більшості застосовуються тільки два підходи, які впливають на визначення способу законодавчого врегулювання державної підтримки у разі нужденності: прямі методи оцінки доходу – для призначення допомог і категоріальний підхід – для встановлення пільг. При цьому другий підхід не має адресного характеру допомоги з точки зору нужденності, оскільки включає до кола отримувачів виплат представників певної категорії населення, у даному випадку – ВПО. Фактично положення законопроекту змінюють природу допомоги на проживання на пільгу, що, у свою чергу, ставить під сумнів доцільність змін, які пропонуються законопроектом до статті 20 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону. До того ж зазначені зміни до статі 20 Закону встановлюють порядок

⁴ ЄСПЛ. «К'яртан Асмундсон проти Ісландії» (Kjartan Ásmundsson v. Iceland), §§ 39–40; «Расмуссен проти Польщі» (Rasmussen v. Poland), § 71; «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), §§ 51 та 64; «Грудіч проти Сербії» (Grudić v. Serbia), § 72; «Гоогендік проти Нідерландів» (Hoogendijk v. the Netherlands); «Валков та інші проти Болгарії» (Valkov and Others v. Bulgaria), § 84; «Філіппу проти Кіпру» (Philippou v. Cyprus), § 59. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001>

⁵ ЄСПЛ Белле, Уерта та Віалат проти Франції (рішення) (ECtHR, Bellet, Huertas and Vialatte v. France (dec.)), 40832/98, 40833/98, 40906/98, 27 квітня 1999 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-30636>, п. 5; Расмуссен проти Польщі (Rasmussen v. Poland) 38886/05, 28 квітня 2009 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92429>, п. 71; Річардсон проти Сполученого Королівства (рішення) (Richardson v. the United Kingdom) (dec.) 26252/08, 10 квітня 2012 року. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110779>, п. 17.

⁶ Крохмальова К.О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2017. С. 38.

реалізації права на допомогу на проживання, регламентація якого має здійснюватися на підзаконному рівні Кабінетом Міністрів України, відповідно до статті 116 Конституції України.

Положення статті 9³ в редакції законопроекту можуть створити корупційні ризики в частині «оцінки ступеня інтеграції внутрішньо переміщеної особи за місцем її фактичного проживання». Якщо ступінь задоволення потреб ВПО може здійснюватися на основі зіставлення розрахункових і реальних споживчих бюджетів особи (сім'ї), то визначення ступеня інтеграції особи носить виключно оціночний характер, від якого буде залежати розмір допомоги на проживання.

Законопроект також потребує доопрацювання з урахуванням вимог техніко-юридичного характеру. До недоліків слід віднести відсутність належного фінансово-економічного обґрунтування проекту, що є порушенням вимог частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України і частини третьої статті 91 Регламенту Верховної Ради України.

Висновки.

Враховання наведених пропозицій і зауважень дозволить уникнути:

– неоднозначності практики застосування нормативних положень через відсутність затвердженої методики зіставлення розрахункових і реальних споживчих бюджетів особи (сім'ї), що збільшить судову практику з питань забезпечення права на допомогу на проживання;

– недотримання принципу правової визначеності щодо поняття «ступінь інтеграції внутрішньо переміщеної особи за місцем її фактичного проживання»;

– корупційних ризиків у зв'язку з наявністю оціночних критеріїв для встановлення розміру допомоги;

– фінансово-економічних наслідків у зв'язку із змінами показників Державного бюджету України в частині покриття витрат на виплату допомоги через збільшення кількості отримувачів допомоги.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*