

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до
Закону України «Про забезпечення прав і свобод
внутрішньо переміщених осіб» та інших законів України»
*(реєстр. № 12301-1 від 26.12.2024)**

***Анотація.** В Інформаційній довідці викладено результати аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та інших законів України» (реєстр. № 12301-1 від 26.12.2024), сформульовано пропозиції щодо удосконалення певних його положень.*

***Ключові слова:** внутрішньо переміщені особи, забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування.*

Вступ.

Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є одним із пріоритетів державної політики в Україні. Із метою формування комплексної системи врегулювання питань, пов'язаних із проблемами внутрішньо переміщених осіб, важливо враховувати міжнародні стандарти щодо внутрішнього переміщення, а саме: Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни¹; Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, яка була прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою дотримання та забезпечення державами-членами Ради Європи прав та основоположних свобод людини²; Женевську конвенцію про захист цивільного населення під час війни³; Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців і переміщених осіб⁴, відомі як Принципи Пін'єйру (Резолюцію та Рекомендацію ПАРЄ щодо вирішення майнових проблем біженців та переміщених осіб⁵); Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1708 «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб»⁶; Рекомендації Комітету Міністрів

¹ Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни (документ ООН E/CN.4/1998/53/Add/2 F) ратифіковано Україною 17.04.1998. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/kerivni-principi-onn-z-pitan-vnutrishnogo-peremishchennya-vseredini-krayini>

² Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. 475/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text

⁴ Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців і переміщених осіб, резолюція 2005/21; (принципи Пін'єйру). URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/principi-onn-shchodo-restituciyi-zhitla-ta-majna-v-konteksti-povernennya-bizhenciv-i-peremishchenih-osib>

⁵ РЕЗОЛЮЦІЯ 1708 (2010) Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб Парламентська Асамблея Ради Європи 28 січня 2010 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Rezolyucia_PARE.pdf

⁶ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1708 «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб» від 28.01.2010. URL: <https://rm.coe.int/16806b5a6d>

Ради Європи (2006) 6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб⁷ тощо.

Основна частина.

Пропонований законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та інших законів України» (реєстр. № 12301 від 11.12.2024). Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, Парламентська асамблея Ради Європи у своїй Резолюції 2028 (2015) «Гуманітарна ситуація: українські біженці і переміщені особи», серед іншого, закликала відповідні органи української влади повністю дотримуватися міжнародних стандартів щодо питань внутрішньо переміщених осіб шляхом удосконалення рамкового законодавства, що й обумовлює прийняття нової редакції Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Одночасно авторами ініціативи пропонується внесення змін до п'яти законів України, зокрема: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про виконавче провадження», «Про зайнятість населення», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України».

Підтримуючи ідею необхідності удосконалення законодавства в цій сфері, водночас вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

Варто звернути увагу на пропоновану законопроектом дефініцію «внутрішньо переміщена особа» (пункт 4 частини першої статті 1). На нашу думку, відповідна дефініція чинного Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁸ і те визначення, яке пропонують автори основного законопроекту (№ 12301 від 11.12.2024 р.), сформульовані ширше і більш ґрунтовно. З огляду на те, що ефективність правового регулювання суспільних відносин значною мірою залежить від достатності дефінітивних норм, було б доцільно термін «внутрішньо переміщена особа» залишити в редакції чинного Закону або змінити з урахуванням пропозицій основного законопроекту.

Також статтю 1 законопроекту пропонуємо доповнити визначенням «єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб», про яку згадується у статті 7 законопроекту.

Крім того, визначення терміна «принцип пропорційності» (пункт 9 частини першої статті 1 у редакції законопроекту), який, на думку авторів,

⁷ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам членам щодо внутрішньо переміщених осіб. Ухвалена на 961-му засіданні заступників міністрів 05.04.2006. URL: <https://rm.coe.int/16806b5ab1>

⁸ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706- VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>

«означає, що примусове переміщення може бути єдиним способом уникнення неминучих загроз, які роблять неможливим уникнення тяжких негативних наслідків іншим шляхом» – має ознаки юридичної невизначеності.

Вважаємо, що реалізація положень, викладених у статті 11 законопроекту, щодо забезпечення реалізації права внутрішньо переміщених осіб на житло може бути ускладненою, оскільки авторами законопроекту не виконані вимоги статті 91 Регламенту Верховної Ради України в частині надання фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Принагідно зазначимо, що в рамках роботи Національної ради з відновлення України від наслідків війни аналітичною командою Київської Школи Економіки спільно з Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерством економіки України, Міністерством охорони здоров'я України, за координації Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та у співпраці з іншими профільними міністерствами й Національним банком України здійснено оцінку прямих збитків економіки України, понесених внаслідок воєнної агресії Росії. Звіт охоплює період із лютого 2022 року по січень 2024 року⁹.

У Звіті зазначено, що житло близько 1,4 млн домогосподарств (близько 3,4 млн осіб) є пошкодженим або зруйнованим. За попередніми оцінками, вартісний вираз прямих збитків для житлового фонду становить \$55,86 млрд. Комплекс робіт щодо повернення житла до попереднього стану включає: поточний ремонт житлових будівель; капітальний ремонт чи реконструкцію житлових будівель; нове будівництво; відновлення прибудинкової території тощо.

За даними уряду¹⁰, станом на початок 2024 року сума прямих збитків, нанесених інфраструктурі України в ході війни, сягнула 155 млрд дол. США. На першому місці за сумою збитків залишається житловий фонд (Рис. 1.). Прямі збитки від руйнувань його об'єктів оцінюються у \$58,9 млрд. Порівняно зі звітом на кінець 2023 року, ця сума збільшилася на \$4,8 млрд і надалі продовжує зростати.

⁹ Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року (квітень 2024 р.). URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf

¹⁰ Окремі питання застосування оцінки майна при реалізації процедури компенсації за знищене та пошкоджене житло. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/news/18425?page=2>



Рис. 1.

Отже, питання забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло є вкрай актуальним, особливо для мешканців постраждалих регіонів. Тому необхідність проведення ґрунтовних фінансово-економічних розрахунків законопроекту є очевидною для реалізації його положень у частині забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло. Відсутність такого підходу призводитиме до декларативності законодавчих положень.

Загально визнано, що юридичний статус особи – це встановлені нормами законодавства і гарантовані державою права і свободи, а також обов'язки і відповідальність особи. З огляду на значне розширення прав для внутрішньо переміщених осіб, зокрема у контексті надання державних гарантій у забезпеченні права на житло, на нашу думку, доцільно було б визначити обов'язки такої категорії осіб в окремій статті.

Висновки.

Встановлення державних гарантій і забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є одним із пріоритетів державної політики, особливо в умовах повномасштабного вторгнення.

На нашу думку, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та інших законів України» (реєстр. № 12301-1 від 26.12.2024.) заслуговує на увагу.

Урахування висловлених зауважень дозволить уникнути ризиків, пов'язаних з прийняттям законопроекту, зокрема:

– неоднозначної практики застосування нормативних положень через нечіткість визначення дефініцій «внутрішньо переміщена особа», «принцип пропорційності»;

– відсутності фінансово-економічного обґрунтування у зв'язку зі змінами показників Державного бюджету України в частині покриття витрат для забезпечення державних гарантій права внутрішньо переміщених осіб на житло.

*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.*