

Висновки експертів

ОГЛЯД СИТУАЦІЇ З ВПО у І півріччі 2016 року

У грудні 2015 року Законом «Про Державний бюджет України на 2016 рік» було передбачено виділення 2,9 мільярдів гривень для надання щомісячної адресної допомоги ВПО.

Ці виплати були розраховані для покриття витрат на проживання та оплату житлово-комунальних послуг. Це єдина цільова стаття бюджету для ВПО. При цьому можна говорити про скорочення видатків на переселенців: виділена сума в реальних цифрах на 15,7% менша за минулорічну.

Логіка тут незрозуміла: скорочення цієї бюджетної статті відбулося в контексті зростання кількості зареєстрованих переміщених осіб та браку інших дівих нефінансових механізмів (програми працевлаштування, програми забезпечення житлом), які б могли компенсувати зменшення прямої соціальної підтримки. Цільові статті бюджету для ВПО та право іноземців і осіб без громадянства отримати статус ВПО, що відповідає Керівним принципам внутрішнього переміщення, фактично стали останніми важливими нововведеннями, завершеними за попереднього уряду. Всі наступні важливі зміни були впроваджені вже за нового уряду, призначеного 14 квітня, і викликали широку дискусію серед правозахисників, експертів та політиків.

СТВОРЕНО МІНІСТЕРСТВО ВПО

Єдине нововведення, яке не викликало жодних питань – це необхідність створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб шляхом злиття Державного агентства з питань відновлення Донбасу і Державної служби з питань анексованого Росією Криму та Севастополя. Проте, як це часто буває, виникли дискусії щодо обсягу повноважень нового міністерства. Перепони з'явилися передусім через небажання Міністерства соціальної політики делегувати свої функції. Тому станом на сьогодні невідомо, який остаточний вигляд матиме Положення про міністерство. Хоч це положення і було прийняте 8 червня, але його вже планують доопрацювати за пропозиціями Міністерства закордонних справ, Міністерства соціальної політики та Міністерства юстиції.

Нове міністерство визнають головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій та неконтрольованих районів Донецької та Луганської областей. При цьому його не визнають головним органом з питань політики щодо ВПО. Очевидно, це компроміс, на який довелося піти через позицію Міністерства соціальної політики. Тож серед чотирьох завдань МінВПО, прописаних у Положенні, лише одне стосується безпосередньо ВПО – це захист їхніх прав і свобод та створення умов для повернення. Інші три – це робота з реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Серед важливих повноважень, які дають змогу реалізувати завдання захисту ВПО, можна відзначити право збору та аналізу інформації, необхідної для вирішення питань соціального захисту ВПО. Однак безпосередньо МінВПО не може вирішити питання соціального захисту, воно наділене тільки правом «сприяти» соціальному забезпеченню ВПО. На сьогодні соціальний захист – це повноваження Міністерства соціальної політики та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

МінВПО може розробляти та подавати на розгляд КМУ пропозиції щодо здійснення заходів для забезпечення прав ВПО. Воно має право розробляти державні програми з питань, що стосуються ВПО, та здійснювати заходи щодо їх виконання в частині соціально-економічного та культурного розвитку ВПО і захисту їхніх конституційних прав та інтересів.

Міністерство може користуватися відповідними інформаційними базами державних органів, у тому числі Єдиною інформаційною базою даних про ВПО. Внесені у грудні зміни до Закону Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб передбачають, що відповідальним за ведення Єдиної бази є Міністерство соціальної політики України. Втім, Порядок створення і ведення такої бази наразі ще не розроблений. Попередній оголошений термін завершення всіх процедур та введення бази у повну промислову експлуатацію – кінець липня 2016 року.

Надзвичайно важливим є право створювати територіальні органи МінВПО за наявності фінансування. Проте кількість працівників територіальних органів обмежена 9 службовцями при розмірі штату самого міністерства у 105 державних службовців.

ДОСТУП ДО ОСВІТИ

Із початком вступної кампанії стало актуальним гарантування права доступу до освіти. Щоб підтвердити конституційне право осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, на здобуття освіти всіх рівнів, від дошкільної до вищої, парламент прийняв два закони: №1038-19 та №4350. Перший стосувався тимчасово окупованих територій, другий – зони проведення АТО. Різний підхід зумовлений парадоксальною ситуацією, що склалася в Україні. Фактично територія Донбасу

та АР Крим визнані тимчасово окупованими територіями. Проте такий статус східним регіонам України надає постанова ВРУ, а Криму – закон. Крім того, східні регіони ще мають додатковий статус зони проведення АТО.

У питанні забезпечення доступу до освіти держава теж вирішила по-різному підійти до Донбасу та Криму, передбачивши різні механізми. Це досить спірне й необґрунтоване рішення. По-перше, якщо уряд надаватиме пільги вихідцям із зони АТО, то їх отримають і абітурієнти не тільки з території, де ведуться бойові дії, а й із Маріуполя, з Ізюмського району Харківської області та багатьох менших населених пунктів, які входять до зони АТО, але де не ведуться або навіть ніколи не велися бойові дії. По-друге, уряд обмежив коло університетів, до яких можна вступати без ЗНО. До того ж це різні ВНЗ для кримчан і для вихідців із зони АТО. Таке рішення наводить на думку, що МОН керувався не інтересами студентів, а інтересами ВНЗ, яким потрібні гроші. Отже, кримчани можуть вступати за вступними іспитами до 12 ВНЗ, де буде виділена спеціальна 20% квота. А абітурієнти з зони АТО – в 16 евакуйованих ВНЗ, якість освіти в яких сьогодні під сумнівом. Механізм побудовано так, що абітурієнти фактично закріпили за певними вузами. Якщо ж хтось із них захоче вступити в інший ВНЗ, не передбачений у запропонованому переліку, потрібно складати ЗНО.

ДОСТУП ДО ОСВІТИ: КРИМ

Щодо змісту власне прийнятих нормативних актів, то законом 1038-19 внесено зміни до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», яка гарантує доступ до соціальних послуг, зайнятості та право на освіту. Закон підтверджує для громадян, осіб без громадянства, біженців та іноземців, які проживають в АР Крим та Севастополі, право на здобуття дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти за будь-якою формою навчання. Хоча основою державної політики щодо забезпечення права на освіту цих осіб є невизнання освітніх документів, виданих на тимчасово окупованій території України, проте держава створює механізми для реалізації їхнього права на освіту. Їм надано право пройти державну підсумкову атестацію в загальноосвітніх навчальних закладах на території інших регіонів України та отримати атестат про повну загальну середню освіту.

Для виконання вимог закону МОН видав наказ № 560 від 24.05.2016 «Про порядок прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України», де врегульовано процедурні питання. У наказі передбачено, що на базі 12 ВНЗ, які отримують квоти на зарахування абітурієнтів з Криму, будуть створені освітні центри в Києві, Дніпропетровську, Запоріжжі, Львові, Миколаєві, Харкові та Херсоні. Центри діятимуть з 1 липня до 20 вересня. Вони повинні сприяти проведенню підсумкової державної атестації з української мови та історії України, адже від атестації з інших предметів абітурієнти є проведення вступного випробування до ВНЗ. Випускники шкіл, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях, повинні звернутися з заявою до уповноваженого загальноосвітнього навчального закладу (ЗНЗ), щоб отримати документи про загальну середню освіту (закінчення 9 чи 11 класу). Для їх отримання необхідно пройти оцінювання з навчальних предметів. Процедура є досить умовною, і рішення приймає простим рішення посадова особа ЗНЗ на основі доказів, які повинен подати заявник: копії, копії контрольних тощо. Однак з української мови та історії України заявник має пройти державну атестацію. При цьому середній бал документа про освіту буде розрахований як середній бал результатів державної підсумкової атестації.

Після успішного проходження атестації навчальний заклад замовляє для заявника атестат про освіту, а до його виготовлення видає йому довідку у довільній формі, яка є підставою для допуску до вступних випробувань та зарахування до вищих та професійно-технічних навчальних закладів.

Якщо ж випускник захоче вступати до ВНЗ, що не входить до запропонованого «пільгового переліку», то йому доведеться складати ЗНО. Для цього МОН встановив додаткову сесію здачі – з 4 по 12 липня. Але охочим потрібно було до 20 червня повідомити регіональні центри оцінювання про намір брати участь у додатковій сесії.

ДОСТУП ДО ОСВІТИ: АТО

Дещо відмінні можливості здобути освіту надано абітурієнтам з зони АТО. Закон 4350 надав їм право вступати на навчання до вищих, що знаходяться на контрольованій території Луганської та Донецької областей або евакуйовані з зони проведення АТО чи тимчасово окуповані території (всього 16 ВНЗ). До них вступники можуть бути прийняті як за результатами ЗНО, так і за результатами вступних випробувань.

Детальний порядок вступу визначений МОН у наказі № 697 від 21.06.2016 «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення)».

В Україні за місцем знаходження евакуйованих ВНЗ створена мережа освітніх центрів, де можна пройти річне оцінювання, підсумкову державну

атестацію з української мови та історії України і отримати документ державного зразка про освіту. Наступним етапом є складання вступних іспитів з предметів, визначених Правилами прийому ВНЗ. Іспити проводять вищі навчальні заклади до 20 вересня, у разі вступу на бюджет – до 27 липня.

ОБЛІК ВПО

Уряд вніс зміни до Постанови №509, яка регулює порядок обліку внутрішньо переміщених осіб.

Зміни вносили двома хвилями: 14 березня уряд заборонив вказувати як фактичне місце проживання адреси органів державної влади чи місцевого самоврядування та будь-яких інших приміщень, у яких ВПО фактично не проживають. До цього розповсюдженою практикою було «проживання» за місцем розташування органів соціального захисту населення. Власники таких довідок до 20 липня 2016 року повинні перереєструватися, інакше ці довідки будуть анульовані. Як виняток, у разі обґрунтованої потреби, термін перереєстрації може бути продовжено на 60 днів.

8 червня була встановлена нова форма довідки ВПО, яка має вигляд аркуша формату А4 з печаткою та підписом уповноваженої особи. Довідку надають безкоштовно й виготовляють одразу за наявності реєстрації в паспортних документах на відповідних територіях або ж протягом 15 робочих днів, коли проживання підтверджене не реєстрацією, а доказами. Перелік доказів не є вичерпним: це можуть бути документи, фотографії та відеозаписи – все, що допускається як доказ для встановлення факту в цивільному праві та має юридичне значення. Це й документи про право власності, документи про освіту, довідки з роботи тощо.

Довідку ВПО отримує кожна особа, яка звернулася, в тому числі і малолітні діти. Дітям приділена особлива увага: уряд врегулював порядок надання статусу ВПО малолітнім дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, визначив перелік документів, які потрібно подавати. Його теж дещо розширили. Відтепер подається додаткова інформація, що стосується чутливих категорій, які потребують особливої уваги: відомості про місце навчання та виховання дитини, про законних представників, які супроводжують дитину, інформація про інвалідність та потребу в технічних та інших засобах реабілітації. Також держава збирає дані про працевлаштування, освіту, спеціалізацію за професійною освітою, посаду, професію всіх ВПО. У перспективі це має допомогти впровадити довгострокові рішення.

Ще одним важливим моментом стало підтвердження права на отримання статусу ВПО особами, які відбували покарання у місцях позбавлення волі та мають реєстрацію на тимчасово окупованих територіях. Це відбулося на фоні активного діалогу щодо переведення засуджених у місця позбавлення волі на контрольований урядом території.

ВЕРИФІКАЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ

Дискусії спричинили зміни, внесені до постанови №637 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам». Її прийняття передувало оприлюднення інформації про певні зловживання у сфері соціальних виплат ВПО, які врешті-решт вилилися в конкретні заяви як від правоохоронних органів, так і з боку Міністерства соціальної політики.

Ідеться про те, що певна кількість переселенців фактично постійно проживають на окупованих територіях. Тобто вони не є ВПО, адже відповідно до закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО повинна залишити або покинути своє місце проживання на відповідних територіях. Хоча ця вимога не забороняє їм їздити на тимчасово окуповані території. До останнього моменту законодавство не давало чіткого пояснення щодо часових рамок таких поїздок, поки в грудні 2015 року не було внесено зміни в Закон, які чітко дають зрозуміти, що особа не може бути відсутня за вказаним місцем проживання більше, ніж 60 днів.

Власне, саме для уточнення кількості ВПО Міністерство соціальної політики заявило про наміри провести верифікацію й ініціювало зміни до постанови №637. Важливо, що верифікація не є чимось новим для ВПО. Вона постійно проводиться – щоправда, Міністерством фінансів. Скажімо, протягом літа 2015 року Мінфін таким чином заблокував виплати 150 тисячам осіб, а цього року – 450 тисячам пенсіонерів. Така верифікація здійснювалася постійно і цього року мала бути значно інтенсивнішою. Про це свідчать не тільки заяви Мінфіну, а й зміни, внесені КМУ до постанови № 637. Уряд вирішив, що всі соціальні виплати переселенцям з 1 липня 2016 року здійснюватимуться виключно через відділення Ощадбанку. Всі, хто не має в ньому рахунку, повинні були його відкрити до 1 липня – інакше виплати призупинилися. Крім того, відповідно до рішення Пенсійного фонду, з 1 серпня для пенсіонерів заплановано обмін наявних платіжних карток на платіжні картки, які одночасно є електронним пенсійним посвідченням з трирічним терміном дії. Одночасно буде введено додаткову можливість для верифікації: всі пенсіонери повинні проходити фізичну ідентифікацію в установах банку перші 2 рази кожні шість місяців, у подальшому – кожні 12 місяців.

Змінами до постанови № 637 Міністерство соціальної політики фактично запроваджує механізм, який дозволить проводити

верифікацію самостійно, використовуючи ресурси органів місцевих адміністрацій і місцевого самоврядування. Головна ідея – надати повноваження структурним підрозділам з питань соціального захисту населення (фактично соціальним інспекторам), тобто право не рідше одного разу на півроку перевіряти зазначені відомості про фактичне місце проживання та складати акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї переселенців. За необхідності дозволити проводити посилені додаткові перевірки за участю територіальних підрозділів МВС, ДМС, СБУ, Національної поліції, Держфінінспекції, Держаудитслужби та Пенсійного фонду України. Перелік підстав для проведення додаткових перевірок вичерпний. Вони можуть відбуватися:

якщо наявна інформація про можливу зміну ВПО фактичного місця проживання без повідомлення державних органів у 10-денний строк;

якщо наявна інформація про повернення ВПО на тимчасово окуповані території;

якщо отримано повідомлення від ПАТ «Державний ощадний банк України» про зупинення видаткових операцій за поточним рахунком внаслідок відсутності проходження фізичної ідентифікації внутрішньо переміщеною особою (наприклад, особа намагалася відкрити рахунок використовуючи загублений паспорт); за умови отримання рекомендацій Мінфіну за результатами проведення верифікації соціальних виплат із зазначенням конкретних причин для припинення відповідних виплат.

ОГЛЯД МАТЕРІАЛЬНО-ПОБУТОВИХ УМОВ

Якщо перевірка місця проживання має логічне пояснення, то огляд матеріально-побутових умов викликає багато питань. Саме по собі його проведення не є особливою процедурою щодо ВПО. Такий огляд проводиться вибірково щодо всіх громадян, які претендують на отримання певних соціальних виплат – наприклад, субсидій відповідно до постанови КМУ №848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива». Тобто у разі потреби перевірити матеріально-побутовий стан ВПО можна відповідно до інших нормативних актів. Масова ж перевірка є необґрунтованою. Її не можуть проводити для прийняття рішення щодо призначення щомісячної адресної допомоги ВПО, оскільки таку допомогу не призначають лише у випадку наявності нерухоomości або банківського рахунку, який перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму. Ці дані Міністерство соціальної політики перевіряє іншими способами. Тому необхідність огляду матеріально-побутових умов є сумнівною.

Поки що це виглядає як чергове марнування людських ресурсів і створення незручностей для ВПО, адже передбачено, що акт обстеження матеріально-побутових умов проживання сім'ї підписують усі повнолітні члени, тобто необхідна їхня присутність за місцем фактичного проживання. У разі фізичної відсутності ВПО за місцем проживання йому двічі надсилають повідомлення з вимогою з'явитися протягом трьох днів для проходження фізичної ідентифікації та одночасно роблять запит до Держприкордонної служби щодо перетину ВПО державного кордону чи лінії розмежування. Інформація про тривалу відсутність (понад 60 днів) особи за місцем проживання є підставою для припинення соціальних виплат і анулювання довідки ВПО. Рішення про припинення довідки приймає структурний підрозділ з питань соціального захисту. Рішення про припинення виплат – комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, утворені при місцевих органах виконавчої влади. При цьому, якщо особа доведе, що вона такі проживає за вказаною адресою і виплати їй були скасовані неправомірно, їх відновлення можливе лише через 2 місяці. А якщо на той момент комісія встигла скасувати довідку ВПО, то поновити виплати можливо не раніше, ніж через 6 місяців. При цьому компенсація за місяці, коли виплат не було, не надається, а особі не повідомляють про припинення виплат. Тому достатньо високий ризик втратити значну частину допомоги, а вирішення занадто складне – довготривалий судовий процес.

ЗМІНА ПОРЯДКУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИПЛАТ

Постановою №637 уряд доручив комісіям з питань призначення соціальних виплат переселенцям (створеним при місцевих органах виконавчої влади) відновлювати або відмовляти в поновленні соціальних виплат тим переселенцям, чий довідки були визнані недійсними раніше.

Ці ж комісії надалі прийматимуть рішення щодо виплати ВПО пенсій, стипендій, допомоги сім'ям з дітьми та інших соціальних виплат, передбачених законодавством. Щоб отримати соціальні виплати, ВПО повинен мати відкритий рахунок в Ощадбанку та звернутися до органу, який здійснює відповідні соціальні виплати (найчастіше це територіальні органи Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування, центри зайнятості), із заявою, копією довідки ВПО, документом, що посвідчує особу, та документами, які дають право на відповідні соціальні виплати. Рішення приймається протягом 15 робочих днів.

Андрій Солодзько, Олександра Слободян, Аналітичний центр CEDOS

Продовження читайте у наступному номері