

Інформаційна довідка **щодо вдосконалення статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин,** **та створення умов функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти** **за особливих обставин***

Вступ.

Метою законопроекту, як визначено у Пояснювальній записці¹, є удосконалення законодавчого регулювання статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин та забезпечення належного функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. У проекті пропонується внесення змін до законів України: «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»², «Про безоплатну правничу допомогу»³. Передбачається внесення змін до порядку надання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, зокрема через запровадження процедури перевірки, тобто здійснення заходів, спрямованих на з'ясування обставин зникнення особи; запровадження порядку припинення, скасування статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, а також встановлення відповідних правових наслідків; внесення змін до механізму функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі – Реєстру) у спосіб його доповнення базою первинних даних; розширення основних повноважень Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі – Уповноважений).

Основна частина.

Суб'єктом законодавчої ініціативи пропонується змінити порядок набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин. Відповідно до чинної редакції Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»⁴ особа вважається такою, яка зникла безвісти за особливих обставин, з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи, та набуває відповідного статусу з моменту внесення про неї відомостей, що містяться у заяві про факт зникнення, до Реєстру у порядку, передбаченому Законом (стаття 4). Разом з тим, у частині першій статті 4 законопроекту передбачено набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, після проведення перевірки, за результатами якої встановлено відомості, що свідчать про її зникнення безвісти за особливих обставин. Слід звернути увагу, що перевірка здійснюватиметься або безпосередньо Уповноваженим, або за його дорученням – працівниками Секретаріату Уповноваженого. Для здійснення перевірки може використовуватися база первинних даних⁵. У разі виявлення

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин та створення умов функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». Картка законопроекту. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43585>

² Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Закон України № 2505-VIII від 12.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>

³ Про безоплатну правничу допомогу. Закон України № 3460-VI від 02.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.

⁴ Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Закон України № 2505-VIII від 12.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>

⁵ У законопроекті під базою первинних даних розуміється електронна база даних, що є складовою Реєстру та містить інформацію, що може бути використана для проведення перевірки наявності в особи підстав

підстав для набуття особою зазначеного статусу, Уповноважений приймає відповідне рішення шляхом створення реєстраційної картки такої особи, тобто облікового запису в Реєстрі. При цьому дата створення реєстраційної картки є датою набуття правового статусу. З огляду на викладене вище, постає питання: який статус набуває особа, інформація про яку внесена до бази первинних даних. Відповідно до положень законопроекту, особа набуде статусу зниклої безвісти за особливих обставин після здійснення перевірки на предмет наявності для цього підстав, яка, у свою чергу, може тривати від 24 годин до одного місяця. Необхідність з'ясування цього статусу має значення для встановлення статусу членів сім'ї такої особи.

За логікою суб'єктів законодавчої ініціативи, з одного боку, «база первинних даних» Реєстру створюється задля перевірки достовірності поданих заявником відомостей про зниклу особу, які є підставою для набуття, припинення та скасування статусу зниклої безвісти за особливих обставин, а з іншого – вона є складовою Реєстру. Пропонований підхід, на нашу думку, не узгоджується із загальними правовими засадами формування публічних електронних реєстрів. Відповідно до частини четвертої статті 30 Закону України «Про публічні електронні реєстри»⁶ допускається можливість проведення публічним реєстратором перевірки створеного електронного документа, але виключно перед здійсненням відповідних реєстраційних дій. Інформація ж, що вноситься до публічного електронного реєстру, є офіційною та достовірною з моменту її внесення до відповідного реєстру (частина перша, абзац перший частини другої статті 19⁷) та може бути використана для вчинення подальших правочинів. Саме тому, реєстровий (обліковий) запис про об'єкт у реєстрах створюється один раз, при здійсненні реєстрації йому, за допомогою програмних засобів відповідного реєстру автоматично присвоюється реєстровий номер, який залишається незмінним протягом усього часу існування такого об'єкта (частина п'ята статті 31⁸).

У разі ж виявлення фактів, що дають обґрунтовані підстави вважати, що інформація про об'єкт реєстру, внесена до відповідного реєстру, є недостовірною, уповноважені органи чи посадові особи невідкладно повідомляють про такі факти держателя або адміністратора реєстру для проведення перевірки інформації (абзац третій частини другої статті 19⁹). Така перевірка є підставою для виправлення помилок у реєстровій інформації. При цьому, помилкова реєстрова інформація та/або реєстрові дані не знищується, а зберігається у відповідних реєстрах як архівні разом із протоколом, рішенням про виправлення помилки та відповідними посиланнями і документами, що обґрунтовують таке рішення (частина четверта статті 35¹⁰).

для набуття, припинення, скасування статусу зниклої безвісти за особливих обставин. Внесення інформації до бази первинних даних здійснюється уповноваженими органами. (статті 1, 12-1).

⁶ Про публічні електронні реєстри. Закон України № 1907-IX від 18.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

⁷ Там само.

⁸ Там само.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

Тотожні за змістом норми містяться й у Положенні «Про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»¹¹ (далі – Положення про Реєстр). Відповідно до їх змісту служба Єдиної інформаційної системи МВС проводить перевірку правильності внесення відомостей до Реєстру та в разі виявлення технічних, орфографічних і стилістичних помилок, неповних чи недостовірних відомостей може здійснювати редагування таких відомостей, про що в Реєстрі робиться відповідна позначка. Підставою для корегування, видалення запису чи окремих відомостей є відповідні зміни в інформаційних системах, які є джерелами наповнення Реєстру. У разі здійснення корегування запису, видалення запису або окремих відомостей засобами Реєстру забезпечується фіксація історії таких змін з можливістю ідентифікації посадової особи, яка їх здійснила. З урахуванням викладеного, на нашу думку, «база первинних даних» у розумінні її створення задля «...проведення перевірки наявності в особи підстав для набуття, припинення, скасування статусу зниклої безвісти за особливих обставин» не може бути складовою публічного електронного реєстру, інформація з якого вважається офіційною та достовірною. База первинних даних може створюватись та функціонувати як окремий допоміжний електронний облік інформації про особу, зниклу безвісти за особливих обставин, для внутрішнього використання уповноваженими на це органами чи посадовими особами.

Особливу увагу необхідно звернути на положення статей 20 та 20-1 у редакції законопроекту, якими пропонується за результатами перевірки припиняти або скасовувати статус особи, зниклої безвісти за особливих обставин. Мова йде про здійснення перевірки тих осіб, яких вже занесено до Реєстру, та, у разі отримання нових відомостей, які можуть призвести до зміни їхнього статусу. Маємо висловити сумніви щодо коректності запровадження відповідних процедур та використання термінів «припинення правового статусу» і «скасування правового статусу».

Насамперед зауважимо щодо таких правових наслідків скасування статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин: визнання особи такою, що не набувала означеного статусу (частина друга статті 20-1), позбавлення права на соціальний захист членів її сім'ї та встановлення щодо них зобов'язання повернути отримані гроші або їх стягнення у судовому порядку (частина третя статті 20-1). Запропонований підхід не відповідає загальновизнаному принципу безпосередньої дії законів та інших нормативно-правових актів, сутність якого полягає в тому, що дія актів поширюється на ті відносини, що виникли після набуття ними чинності, і не поширюється на відносини, які виникли і закінчилися до набуття чинності акта. Це є гарантією стабільності, утвердження держави як правової, в якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 58 Конституції України¹²). Окрім цього, законопроект не має містити положення, що погіршують правове становище осіб, які до набуття чинності нової редакції отримали статус, зниклих безвісти за особливих обставин, а також членів їхніх

¹¹ Положення про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України 29 серпня 2022 року № 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0998-22#n14>

¹² Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (за рішеннями, висновками). URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/35-diya-normatyvno-pravovogo-akta-v-chasi>.

сімей. Як свідчить судова практика у справах щодо соціального захисту, повернення надмірно виплачених коштів є можливим шляхом стягнення таких сум на підставі статті 1212 ЦК України, лише якщо така надмірна сплата відбулася в разі недобросовісної поведінки набувача¹³.

Водночас зазначимо, що відповідно до законодавства, підставами для втрати особою статусу або позбавлення особи певного статусу є вчинення нею тих чи інших дій¹⁴. З урахуванням загальноновизнаного трактування правового статусу як сукупності прав і обов'язків¹⁵, а також наявності в законодавстві норм про зупинення, припинення права на здійснення певної діяльності¹⁶, скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо-переміщених осіб, що призводить до зміни їхнього правового статусу¹⁷, вважаємо за доцільне задля досягнення цілей законопроекту, використання інших термінологічних конструкцій, наприклад, «припинення права на забезпечення та захист прав особи, зниклої безвісті за особливих обставин, а також членів сім'ї такої особи». Окрім цього, вважаємо слушним передбачити у законопроекті пропозицію щодо права на відмову у наданні статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, що сприяло би удосконаленню законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Варто зазначити щодо положень законопроекту, які не повною мірою узгоджуються з чинним законодавством про осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Пропонується доповнити основні повноваження Уповноваженого правом на «створення реєстраційних карток або внесення до них відповідних змін у порядку, передбаченому цим Законом» (пункт 9 частини першої статті 11). Разом з тим, відповідно до загальних засад ведення публічних електронних реєстрів функцію здійснення реєстраційних дій, як правило, виконує публічний реєстратор (стаття 15¹⁸). Таким чином, пропонується додати повноваження, сутність яких зводиться до виконання алгоритму технічних дій. Вважаємо, що такий підхід протирічить концепції створення та принципів діяльності посади Уповноваженого, який на рівні центрального органу виконавчої влади, реалізує державну політику у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України, та на якого покладено повноваження щодо координації

¹³ Дайджест судової практики Верховного Суду у справах, пов'язаних із поверненням майна, набутого або збереженого без достатньої правової підстави (стаття 1212 ЦК України). Рішення, внесені до ЄДРСР, за січень 2018 року – листопад 2022 року. С. 37-41. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Daidgest_maino_st1212.pdf.

¹⁴ Див.: стаття 11 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» № 3671-VI від 08.07.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>.

¹⁵ Див., наприклад: Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5: П-С. 2003. 736 с. STATUS Definition & Legal Meaning. URL: <https://thelawdictionary.org/status/>.

¹⁶ Див.: статті 31, 32 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 5076-VI від 05.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#top>.

¹⁷ Див.: стаття 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1706-VII від 20.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>.

¹⁸ Про публічні електронні реєстри. Закон України № 1907-IX від 18.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>.

розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (частина перша статті 10¹⁹).

У частині п'ятій статті 12¹ проекту міститься пропозиція про те, що внесення уповноваженими органами інформації до бази первинних даних Реєстру повинно здійснюватися протягом 72 годин з моменту її отримання. Попри це, відповідно до пункту 2 Розділу II Положення про Реєстр суб'єкти наповнення Реєстру вносять відомості до Реєстру протягом 24 годин з моменту їх отримання. Вважаємо, що дані положення потребують узгодження.

Варто зауважити застереження щодо запровадження дефініції «перевірка», змістовне наповнення якої зводиться до дублювання окремих компетенцій Уповноваженого, що визначені чинним законодавством²⁰. Вважаємо, що зміст терміну «перевірка», у разі його виокремлення як самостійного терміну закону, повинен містити основні складові такої процедури.

Висновки.

Положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин та створення умов функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» (реєстр. № 10442 від 29.01.2024 р.) у частині удосконалення правового механізму набуття та зміни правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, функціонування Реєстру, на нашу думку, потребують доопрацювання.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у 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*

¹⁹ Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Закон України № 2505-VIII від 12.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>.

²⁰ Див.: пункт 2 частини першої статті 11. Там само. Положення про Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2022 р. № 511. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2022-%D0%BF#n15>.