

Пропозиції
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»
*(реєстр. № 10442 від 29.01.2024)**

Мету законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, становить удосконалення законодавчого регулювання статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та забезпечення належного функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Законопроектом пропонується 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 – Реєстр) у спосіб його доповнення базою первинних даних; розширення основних повноважень Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі – Уповноважений).

Загалом погоджуючись із потребою в умовах широкомасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України удосконалити регулювання набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Суб'єктом законодавчої ініціативи пропонується змінити порядок набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин. На сьогодні згідно із законодавством особа вважається зниклою безвісти за особливих обставин із моменту подання будь-якою особою, якій стало відомо про її зникнення, до територіального органу Національної поліції України заяви про факт такого зникнення, і набуває відповідного статусу з моменту внесення про неї відомостей, що містяться в заяві, до Реєстру¹. Натомість, законопроектом передбачено таку процедуру. Будь-яка особа, якій стало відомо про зникнення певної особи, подає відповідну заяву до територіального органу Національної поліції України, яким інформація, що зазначена в цій заяві, вноситься до бази первинних даних². Слід зазначити, що база первинних даних визначена як складова Реєстру³. Наступний крок становить перевірка (що може тривати від

¹ 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>

² Частина друга статті 18. Проект Закону 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 № 10442 від 29.01.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43585>.

³ Там само. Статті 1, 12-1.

24 годин до одного місяця) задля встановлення відомостей про зникнення особи безвісти за особливих обставин. Перевірка здійснюватиметься Уповноваженим або за його дорученням – працівниками Секретаріату Уповноваженого з можливим використанням бази первинних даних⁴. Далі Уповноважений, за умови виявлення названих підстав, приймає рішення щодо набуття особою зазначеного статусу шляхом створення реєстраційної картки, тобто облікового запису такої особи в Реєстрі, дата створення якої є датою набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин. *З урахуванням викладеного вище, доцільно поставити питання про невизначеність статусу особи протягом часу (від 24 годин до одного місяця), коли перевірятиметься наявність підстав для надання їй Уповноваженим статусу особи, яка зникла безвісти за особливих обставин.* Необхідність з'ясування цього статусу має значення, зокрема, для встановлення статусу членів сім'ї такої особи.

Деяко алогічним, на нашу думку, є бачення в законопроекті «бази первинних даних», яка, з одного боку, створюється задля перевірки достовірності поданих заявником відомостей про зниклу особу, що є підставою, зокрема, для набуття статусу зниклої безвісти за особливих обставин, а з іншого – становить частину Реєстру. Пропонований підхід не узгоджується із загальними організаційно-правовими засадами формування публічних електронних реєстрів. Відповідно до частини четвертої статті 30 Закону України «Про публічні електронні реєстри»⁵ 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 реєстру⁶ та може використовуватися для вчинення подальших правочинів. Саме тому реєстровий (обліковий) запис про об'єкт у реєстрах створюється один раз, при здійсненні реєстрації йому автоматично присвоюється реєстровий номер, який залишається незмінним протягом усього часу існування такого об'єкта⁷. У разі 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 інформації⁸. Така перевірка є підставою для виправлення помилок у реєстровій інформації.

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

⁴ Там само. Частина перша статті 4.

⁵ Про публічні електронні реєстри: Закон України № 1907-IX від 18.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

⁶ Там само. Частина перша, абзац перший частини другої статті 19.

⁷ Там само. Частина п'ята статті 31.

⁸ Там само. Абзац третій частини другої статті 19.

даних може створюватися 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.

Доцільно звернути особливу увагу на пропозиції про припинення або скасування статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, за результатами перевірки. Маємо на увазі запровадження перевірки тих осіб, яких вже занесено до Реєстру, та, у разі отримання нових відомостей, можливості зміни їхнього статусу. *На нашу думку, ініціативи щодо запровадження відповідних процедур та використання термінів «припинення правового статусу» і «скасування правового статусу» мають контроверсійний характер.*

Зауважимо, у першу чергу, такі правові наслідки скасування статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин: визнання особи такою, що не набувала означеного статусу⁹, позбавлення права членів її сім'ї на отримання відповідних виплат і встановлення щодо них зобов'язання повернути отримані гроші або їх стягнення в судовому порядку¹⁰. Обраний 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, що виникли й закінчилися до набуття чинності акта. Це є гарантією стабільності, утвердження держави як правової, в якій визнається і діє принцип верховенства права (стаття 58 Конституції України)¹¹. 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 сімей. Як свідчить судова практика у справах щодо соціального захисту, повернення надмірно виплачених коштів є можливим шляхом стягнення таких сум на підставі статті 1212 Цивільного кодексу України, лише якщо така надмірна сплата відбулася в разі недобросовісної поведінки набувача¹².

Також доречно зазначити, що відповідно до законодавства підставами для втрати особою статусу або позбавлення особи певного статусу є вчинення нею тих чи інших дій¹³. З урахуванням загальновизнаного розуміння правового

⁹ Частина друга статті 20-1. Проект 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 № 10442 від 29.01.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43585>

¹⁰ Там само. Частина третя статті 20-1.

¹¹ Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (за рішеннями, висновками). URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/35-diya-normatyvno-pravovogo-akta-v-chasi>

¹² 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: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/oglyady/Daidgest_maino_st1212.pdf

¹³ 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>

статусу як сукупності прав і обов'язків¹⁴, а також наявності в законодавстві норм про зупинення, припинення права на здійснення певної діяльності¹⁵, скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо-переміщених осіб, що призводить до зміни їхнього правового статусу¹⁶, вважаємо за доцільне задля досягнення цілей законопроекту використання інших термінологічних конструкцій, наприклад, «припинення права на забезпечення та захист прав особи, зниклої безвісти за особливих обставин, а також членів сім'ї такої особи». Окрім цього, вважаємо слушним передбачити в законопроекті пропозицію щодо права на відмову в наданні статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, що сприяло б удосконаленню законодавчого регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Потребують доопрацювання положення законопроекту, що не повною мірою узгоджуються із чинним законодавством про осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Так, законопроектом пропонується доповнити основні повноваження Уповноваженого правом на створення реєстраційних карток або внесення до них відповідних змін¹⁷. Однак відповідно до загальних засад ведення публічних електронних реєстрів функцію здійснення реєстраційних дій зазвичай віднесено до компетенції публічного реєстратора¹⁸. Отже, пропонується додати повноваження, сутність яких зводиться до виконання алгоритму технічних дій. Обраний підхід, на нашу думку, суперечить концептуальному баченню Уповноваженого як посадової особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України, та на якого покладено повноваження щодо координації розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин¹⁹.

Окрім цього, потребують узгодження такі положення. У частині п'ятій статті 12-1 проекту міститься положення про те, що внесення уповноваженими органами інформації до бази первинних даних Реєстру повинно здійснюватися протягом 72 годин із моменту її отримання. Однак відповідно до Положення «Про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» суб'єкти

¹⁴ 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/>

¹⁵ 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>

¹⁶ 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>

¹⁷ Пункт 9 частини першої статті 11. Проект 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 № 10442 від 29.01.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43585>

¹⁸ Стаття 15. Про публічні електронні реєстри. Закон України № 1907-IX від 18.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

¹⁹ Частина перша статті 10. 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>

наповнення Реєстру вносять відомості до Реєстру протягом 24 годин із моменту їх отримання²⁰.

Варто також зазначити, що в разі виокремлення в законі в якості самостійного терміну «перевірка», він повинен містити основні складові такої процедури, а не дублювати, як це зроблено в законопроекті²¹, окремі компетенції Уповноваженого, що визначені чинним законодавством²².

Вважаємо доцільним зупинитися на *твердженні в Пояснювальній записці до законопроекту, що його прийняття не потребує додаткових витрат із Державного бюджету України*²³. Така позиція видається некоректною з урахуванням пропозицій законопроекту щодо запровадження нових складових порядку надання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, а також процедур припинення, скасування такого статусу, покладання на Пенсійний фонд України додаткових повноважень, надання права на безоплатну вторинну правничу допомогу близьким родичам і членам сім'ї особи, зниклої безвісти за особливих обставин, які зможуть скористатися всіма видами відповідних правничих послуг. Отже, відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту є як порушенням вимог Регламенту Верховної Ради України і Бюджетного кодексу України²⁴, так і нехтуванням гострою бюджетною проблемою.

З урахуванням викладеного, маємо зазначити, що законопроект, на нашу думку, потребує доопрацювання, що сприятиме встановленню чіткого порядку набуття особою правового статусу зниклої безвісти за особливих обставин, дотриманню прав осіб, які є членами сім'ї особи, зниклої безвісти за особливих обставин, узгодженості положень законопроекту із законодавством про публічні електронні реєстри, про бюджетні відносини.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Урахування наведених зауважень дозволить уникнути таких ризиків ухвалення законопроекту:

– неузгодженість положень законопроекту з діючими законодавчими актами;

²⁰ Пункт 2 Розділу II. 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>

²¹ Частина перша статті 1. Проект 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 № 10442 від 29.01.2024 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43585>

²² Пункт 2 частини першої статті 11. 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>; 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>

²³ 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». URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/e6f4b479-eea7-4911-b09c-84d79628434e>

²⁴ Вимоги, згідно з частиною третьою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, частиною першою статті 27 Бюджетного кодексу України, щодо подання суб'єктами права законодавчої ініціативи фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) до проектів, у разі прийняття яких відбудуться зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету).

– соціальні ризики правових механізмів, закладених у положеннях законопроекту (неврегульованість статусу членів сім’ї особи, факт зникнення безвісти за особливих обставин якої перевіряється; повернення виплат за рішенням суду, помилковість нарахування яких виникла не з вини одержувача виплати);

– можливі фінансово-економічні ризики.

*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.*