

До реєстр. № 10442 від 29.01.2024

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин (далі – Комітет) на своєму засіданні, проведеному 2 квітня 2024 року (протокол № 102), розглянув 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, реєстр. № 10442 від 29.01.2024, поданий народним депутатом України Медяником В.А. та іншими народними депутатами України (далі – законопроект).

Відповідно до пояснювальної записки метою законопроекту є удосконалення нормативно-правового регулювання статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин та належне функціонування Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Для досягнення поставленої цілі законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» (далі – Закон), відповідно до яких, зокрема:

- надаються визначення новим термінам, а саме: «база первинних даних», «реєстраційна картка», «перевірка»;
- передбачається, що особа набуває статусу зниклої безвісти за особливих обставин після проведення перевірки, за результатами якої встановлено відомості, які свідчать про її зникнення безвісти за особливих обставин;
- встановлюється, що перевірка здійснюється безпосередньо Уповноваженим з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі – Уповноважений) або працівниками Секретаріату Уповноваженого за дорученням Уповноваженого;
- закріплюється, що Пенсійний фонд України за даними Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, надсилає органам державної влади, підприємствам, установам, організаціям, в яких виконували роботу (проходили службу) особи, зниклі безвісти за особливих обставин, інформацію про дату набуття ними відповідного правового статусу або інформацію про те, що таких осіб знайдено, оголошено померлими або встановлено їх смерть;

- передбачається позбавлення Уповноваженого повноважень щодо утворення та координації роботи пошукових груп (гуманітарних місій), а також щодо ведення переговорів з гуманітарними місіями, громадськими об'єднаннями та фізичними особами, які провадять діяльність та/або перебувають на тимчасово окупованих територіях України, з метою розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;

- доповнюється список органів, уповноважених на облік осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а також на виконання інших функцій, пов'язаних з реалізацією Закону;

- із Закону виключається норма, яка передбачає можливість подачі заяви про розшук особи, зниклої безвісти за особливих обставин, безпосередньо Уповноваженим;

- передбачаються підстави для припинення та скасування статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин тощо.

Також законопроектом вносяться зміни до Закону України «Про безоплатну правничу допомогу», відповідно до яких право на безоплатну вторинну правничу допомогу мають близькі родичі та члени сім'ї особи, зниклої безвісти за особливих обставин.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету прийняв рішення, що проект Закону має вплив на показники бюджету (збільшуючи витрати державного бюджету, а також бюджету Пенсійного фонду України).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (далі – ГНЕУ) висловлює до законопроекту суттєві зауваження. Зокрема, ГНЕУ зазначає про:

- недоцільність наділення Секретаріату Уповноваженого функціями самого Уповноваженого;

- невизначеність правового статусу інформації, що оброблятиметься у базі первинних даних, а також правового статусу створювачів такої інформації;

- збільшення ризику неконтрольованого доступу до даних Реєстру у зв'язку з наданням такого доступу значній кількості осіб;

- правову невизначеність у питаннях порядку та підстав для встановлення додаткової інформації та обґрунтування строків, на які подовжуватиметься перевірка;

- неузгодженість запропонованих змін із Законом України «Про Національну поліцію» тощо.

Дослідницька служба Верховної Ради України вбачає наступні ризики ухвалення законопроекту:

– неузгодженість положень законопроекту з діючими законодавчими актами;

– 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.

Міністерство соціальної політики України та Пенсійний фонд України зазначають про необхідність доопрацювання законопроекту. Вказують, що запропоновані в законопроекті положення щодо інформування Пенсійним фондом України визначених законопроектом суб'єктів не узгоджуються з його повноваженнями, які передбачені в Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Міністерство фінансів України вважає, що законопроект потребує доопрацювання, оскільки реалізація положень законопроекту може потребувати додаткових коштів з державного бюджету для Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, судів, а також додаткових видатків Пенсійного фонду України, у тому числі на 2024 рік, обсяг яких не визначено. У зв'язку з цим положення законопроекту не узгоджуються з нормами Бюджетного кодексу України в частині надання до законопроекту фінансово-економічних розрахунків.

Під час обговорення законопроекту народні депутати України – члени Комітету також висловили до законопроекту значну кількість зауважень, зокрема зазначили про наступне:

1. Чинна редакція Закону передбачає фактично заявницький принцип набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин. Водночас запропонований у законопроекті підхід передбачає, що рішення про набуття особою такого статусу або про його припинення чи скасування прийматиметься Уповноваженим після здійснення перевірки. Враховуючи, що відповідно до чинної редакції Закону для набуття відповідного статусу достатньо подати лише заяву, а відповідно до законопроекту подача заяви є тільки первинним і не гарантованим кроком для його набуття, вбачається, що проектом Закону звужуються права громадян, що в свою чергу є порушенням статті 22 Конституції України, якою передбачено, що *при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод*.

2. Відповідно до запропонованих змін Уповноважений прийматиме рішення про набуття особою статусу зниклої безвісти за особливих обставин «за наявності підстав». При цьому Закон та норми законопроекту не містять положень, які визначали б *підстави* для набуття зазначеного статусу. За таких умов проектом Закону створюються корупційні ризики, оскільки наявність чи відсутність підстав визначатиметься посадовою особою на власний розсуд і без будь-яких законодавчих рамок. Варто зазначити, що у разі, коли державний орган чи посадова особа наділяються правом приймати рішення щодо набуття особою певного статусу, логічним вбачається передбачити не тільки підстави для прийняття позитивного рішення (*чого в законопроекті також не зроблено*), а й чіткі підстави для відмови, забезпечивши таким чином передбачуваність закону для громадян та гарантуючи неможливість зловживання своїми повноваженнями з боку державних органів чи посадових осіб (за загальною

практикою будь-яке рішення про відмову повинно мати законну підставу з посиланням на конкретну норму законодавства). Враховуючи зазначене, законопроект не створює правової визначеності для громадян, оскільки запропонований у ньому підхід не забезпечує належного правового регулювання, яке має бути у подібних випадках.

3. Запропоновані у законопроекті нові повноваження Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, не відповідають його правовому статусу. Відповідно до частини першої статті 10 Закону *Уповноважений є посадовою особою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України, на яку покладено повноваження щодо координації розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.* Зважаючи на те, що Уповноважений підпорядковується відповідному міністру, він не є незалежним органом, який має самостійність у здійсненні своєї діяльності. У зв'язку з цим наділення його унікальними державними повноваженнями не вбачається доречним.

4. Проблематика щодо безконтрольних виплат членам сімей колаборантів або іншим особам, доцільність виплати яким підлягає сумніву, може бути вирішена шляхом встановлення норми, яка б забороняла отримувати державну соціальну допомогу у певних випадках (*наприклад, у разі набрання вироком суду законної сили, яким особу засуджено за певні види злочинів*), а не шляхом нівелювання для всіх громадян зрозумілого механізму, який гарантує їм (без додаткових процедур) здійснення розшуку зниклої особи, що є ключовою вимогою при поданні відповідних заяв.

5. У законопроекті вводиться нове поняття «база первинних даних», яка є складовою Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин та містить інформацію, яка може бути використана для проведення перевірки наявності в особи підстав для набуття, припинення, скасування статусу зниклої безвісти за особливих обставин. Варто зазначити, що інформація, яка вноситиметься до бази первинних даних використовуватиметься для перевірки наявності підстав щодо набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин (тобто, до бази первинних даних вноситимуться відомості про особу, якій відповідний статус ще не присвоєно). Зважаючи на те, що база первинних даних є складовою державного реєстру, слід зазначити, що будь-які відомості, які підлягають перевірці і вносяться до державних реєстрів, повинні бути перевірені не після, а до моменту їх внесення. Якщо база первинних даних буде складовою державного реєстру, зміст якої, в тому числі, полягатиме у зборі інформації про особу, яка ще не отримала відповідного статусу (і може не отримати його в подальшому), то при прийнятті даної законодавчої ініціативи існуватиме ризик збору інформації про особу (її персональних даних) без подальшого використання для цілей, передбачених Законом. Таким чином, законопроектом фактично допускається можливість збору та внесення персональної інформації про особу до публічного реєстру без будь-яких

правових наслідків для самої особи, що по-суті є втручанням у приватне життя без її дозволу.

6. Чинна редакція Закону передбачає можливість набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, протягом 24 годин після отримання Уповноваженим інформації про зникнення. Разом з тим, відповідно положень нової статті 12¹, запропонованої авторами проекту Закону, протягом 24 годин здійснюватиметься лише перевірка, а не набуватиметься відповідний статус. При цьому *«у разі необхідності встановлення додаткової інформації»* перевірка може здійснюватися у термін до одного місяця. Зважаючи на те, що момент набуття статусу впливає на матеріальне забезпечення членів сім'ї зниклої особи, запропонований термін присвоєння статусу вбачається як норма, яка звужує права громадян.

За наслідками обговорення законопроекту Комітет ухвалив наступне рішення:

1. Рекомендувати Верховній Раді України 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, реєстр. № 10442 від 29.01.2024, поданий народним депутатом України Медяником В.А. та іншими народними депутатами України, включити до порядку денного одинадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України співдоповідачем з цього питання визначити народного депутата України - голову Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин Задорожного Андрія Вікторовича.

Голова Комітету

А. ЗАДОРЖНИЙ

