



04070, м. Київ, вул. Борисоглібська, буд. 3, 5-й поверх,
тел: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, веб-сайт: www.unba.org.ua

5th floor, 3 Borysoglibska st., Kyiv, 04070, Ukraine
phone: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

**Голові Комітету Верховної Ради
з питань з питань прав людини,
деокупації та реінтеграції тимчасово
окупованих територій України,
національних меншин і
міжнаціональних відносин
Андрію ЗАДОРОЖНОМУ**
вул. Михайла Грушевського, 5,
м. Київ, 01008
e-mail: zadorozhnyy@rada.gov.ua

Шановний Андрію Вікторовичу!

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) висловлює Вам свою повагу та звертається стосовно такого.

У НААУ працює постійно діючий колегіальний дорадчий орган – Комітет НААУ з питань захисту прав людини (далі – Комітет), метою якого є аналіз і узагальнення практики у сфері захисту прав та основоположних свобод людини, вивчення і застосування методів правозахисної діяльності в країнах з високим рівнем захисту прав і свобод громадян.

19 березня 2024 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». (реєстр. № 11093) (далі – законопроект).

З огляду на важливість змін, що пропонуються, Комітет НААУ з питань захисту прав людини здійснив його правовий аналіз.

Для зручності здійснення аналізу законопроекту було виділено 3 групи питань, щодо яких Комітет висловлює своє бачення та перспективи законодавчого регулювання:

- 1) значимість законодавчого регулювання правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;

- 2) виправданість внесення змін до пункту 8 частини 1 статті 11 Закону України № 11093;
- 3) обмеженість дії правової норми, що пропонується до доповнення.

Зауваження до законопроекту викладено окремо з кожного питання, який містить загальний аналіз норм, запропонованих цим законопроектом.

1. ЗНАЧИМІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСІБ, ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН

Захист прав людини та її свобод з урахуванням частини 1 статті 3 Конституції України є основним напрямом діяльності держави.

Враховуючи, що функціонування ефективної системи забезпечення реалізації основних прав і свобод людини під час збройної агресії є як ніколи критичним і терміновим, питання повного та досконалого законодавчого регулювання правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є одним із пріоритетних і його вирішення потребує невідкладної реакції.

Основним нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин”. Цей Закон відповідно до його преамбули визначає правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, і забезпечує правове регулювання суспільних відносин, пов’язаних із набуттям правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, з обліком, розшуком і соціальним захистом таких осіб і членів їхніх сімей.

Продовжуючи тему правового регулювання цього питання, правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, визначається також міжнародними договорами України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. У зв’язку із цим варто звернути увагу на висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу, який “... визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов’язань України у сфері європейської інтеграції”.

Якщо досліджувати зміст національного законодавства, то згідно зі статтею 4 цього Закону правовий статус особи, що зникла безвісти за особливих обставин, набувається з моменту внесення до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, відомостей, які містяться в заяві про факт зникнення такої особи. І вважатиметься особою такою, що зникла безвісти за особливих обставин, до моменту припинення її розшуку.

Крім того, законодавець не обмежує коло осіб для набуття правового статусу особи, що зникла безвісти за особливих обставин, правовим зв'язком із державою: тобто правового статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, може бути як громадянин України, так і іноземець або особа без громадянства, за умови, що такі особи перебували на території України на законних підставах.

Також цим Законом, зокрема в статті 5, визначено, що така особа має всі права, гарантовані Конституцією та законами України. За змістом статті 22 Конституції України права і свободи людини і громадянина не є вичерпними та не можуть бути скасовані. Окрім цього, нормами такого Закону передбачено і інші надважливі гарантії, яких у жодному разі не можна позбавити людину.

Відповідно до пояснювальної записки законопроект спрямований на врегулювання діяльності державних органів у частині виконання пошукових робіт, повноважень щодо здійснення репатріації тіл (останків) і здійснення 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.

З огляду на це НААУ наголошує на тому, що Закон України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” містить у собі надважливі норми, які гарантують охорону та захист прав людей, зниклих безвісти за особливих обставин.

Отже, будь-які зміни, що плануються вноситися до цього нормативно-правового акта, за жодних обставин не можуть погіршувати становище таких осіб, ускладнювати процедуру застосування норм або створювати проблеми щодо тлумачення таких норм (неоднозначність, колізійність тощо).

2. ВИПРАВДАНІСТЬ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ПУНКТУ 8 ЧАСТИНИ 1 СТАТТІ 11 ЗАКОНУ УКРАЇНИ № 11093

Для досягнення поставленої цілі законопроект авторами пропонується внести зміни до пункту 8 частини 1 статті 11 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», відповідно до яких замість Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України повноваження щодо погодження утворення пошукових груп (гуманітарних місій), передбачених Законом, покладаються на Генеральний штаб Збройних Сил України.

Варто почати з того, що стаття 11 цього Закону урегулює статус Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Зокрема, статтю 10 передбачено, що уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, 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, і вирішення інших питань, пов'язаних з цим. У той же час вищезгадана стаття 11 передбачає перелік основних повноважень Уповноваженого.

Одним із пунктів чинної редакції Закону зазначається таке повноваження Уповноваженого, як утворення за погодженням з Національною поліцією України, Службою безпеки України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України та координація роботи пошукових груп (гуманітарних місій), діяльність яких спрямована на пошук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, їхніх останків, розшук і фіксацію місць поховання таких осіб, проведення вилучення тіл (останків) померлих (загиблих) осіб та вивезення їхніх останків, здійснення пошукових дій у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, районах проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, та на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, інших тимчасово окупованих територіях України.

Тобто йдеться про те, що Уповноважений повинен погоджувати свою діяльність щодо утворення та координації роботи пошукових груп із Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України.

У пояснювальній записці до законопроекту № 11093 Міністр оборони України викладає таке: *“Пріоритетним напрямом в умовах ведення активних бойових дій російської федерації проти України є утворення пошукових груп із пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, які утворюються за погодженням з Координаційним штабом з питань поводження з військовополоненими, який визначає порядок проведення цими групами пошукових робіт. Виконання відповідних завдань покладено на Генеральний штаб Збройних Сил України.*

У зв'язку з проведенням організаційних заходів у структурі Генерального штабу Збройних Сил України Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України припинив свою діяльність та реорганізований у Командування об'єднаних сил Збройних Сил України, на який не було передбачено покладення виконання зазначених завдань, визначених у пункті 8 частини першої статті 11 розділу III Закону України”.

Відповідно до Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України, затвердженого Указом Президента України від 30.01.2019 № 23/2019, Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового управління з планування оборони держави, стратегічного планування застосування Збройних Сил України та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації і контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

У цілому внесення такої зміни до положень Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» свідчить про приведення законодавства до тієї ситуації, що має місце станом на зараз, а тому сприятиме правильному правозастосуванню і запобігатиме наявності правових колізій.

Отже, зміна пункту 8 частини 1 статті 11 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» у частині заміни Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України на Генеральний штаб Збройних Сил України є виправданою та сприятиме захисту прав людини, у тому числі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

3. ОБМЕЖЕНІСТЬ ДІЇ ПРАВОВОЇ НОРМИ, ЩО ПРОПОНУЄТЬСЯ ДО ДОПОВНЕННЯ

Законопроектом № 11093 пропонується для досягнення поставленої цілі доповнити статтю 11 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» частиною 2: *“на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування, повноваження Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі – Уповноважений), щодо утворення та координації роботи пошукових груп (гуманітарних місій), передбачених Законом, 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, здійснюються органами, визначеними Кабінетом Міністрів України”*.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку до законопроекту № 11093 навело таке зауваження: *“...запропонована у проекті Закону нова частина друга статті 11 Закону за своєю суттю є нормою тимчасової дії, що розрахована не на постійне застосування, а на застосування протягом певного часу (на період воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування, причому йдеться про період здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації). У зв'язку з цим звертається увага, що відповідно до усталених правил законодавчої техніки такі зміни повинні викладатися у перехідних положеннях Закону”*.

Автори цього законопроекту жодним чином не аргументують потребу внесення таких змін до статті 11, а також необхідність тимчасової обмеженості дії цієї норми. Загалом питання особливостей законодавчої техніки щодо правильності розміщення тих чи інших норм у законі не впливають на реалізацію, захист прав людини, а тому не є предметом розгляду Комітетом.

Пунктами 8 та 9 частини 1 статті 11 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» передбачено такі повноваження

Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, як утворення за погодженням з Національною поліцією України, Службою безпеки України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України та координація роботи пошукових груп (гуманітарних місій), діяльність яких спрямована на пошук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, їх останків, розшук і фіксацію місць поховання таких осіб, проведення вилучення тіл (останків) померлих (загиблих) осіб та вивезення їх останків, здійснення пошукових дій в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, районах проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, та на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, інших тимчасово окупованих територіях України та ведення переговорів з гуманітарними місіями, громадськими об'єднаннями та фізичними особами, які провадять діяльність та/або перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, інших тимчасово окупованих територіях України, з метою розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у встановленому законодавством порядку.

Очевидним є той факт, що створенням цієї норми автори законопроекту мали на меті полегшити процедуру реалізації таких повноважень саме в умовах воєнного стану, враховуючи теперішню ситуацію у державі. Загалом, така ідея є абсолютно виправданою та дійсно необхідною.

У той же час варто звернути увагу, що особливими обставинами відповідно до цього Закону вважаються збройний конфлікт, воєнні дії, тимчасова окупація частини території України, надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру.

Умови воєнного стану не охоплюють ситуацій надзвичайного характеру, а тому виникає ситуація, за якої у випадку виникнення надзвичайної ситуації гарантій, що передбачаються законопроектом у частині 2 статті 11 Закону, немає.

У цілому така суб'єктивна оцінка рівня негативного впливу на особу, що зникла безвісти, та обставин, які призвели до введення умов воєнного стану чи умов надзвичайного стану, є абсолютно невиправданою. Життя людини, її здоров'я, а також вжиття дій щодо їх забезпечення є головним напрямом діяльності держави та її органів як в умовах воєнного стану, так і в умовах надзвичайного стану.

Отже, з огляду на це можна стверджувати, що запропоноване у законопроекті доповнення статті 11 Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” частиною 2 повинно зазнати редакції, зокрема такого змісту: “на період дії воєнного стану, надзвичайного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування, повноваження Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі –

Уповноважений), щодо утворення та координації роботи пошукових груп (гуманітарних місій), передбачених Законом, 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, здійснюються органами, визначеними Кабінетом Міністрів України.”

Підсумовуючи вищезазначене наголошуємо на такому:

1. Будь-які зміни, що плануються вноситися до Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” за жодних обставин не можуть погіршувати становище таких осіб, ускладнювати процедуру застосування норм або створювати проблеми щодо тлумачення таких норм (неоднозначність, колізійність тощо).

2. Зміна пункту 8 частини 1 статті 11 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» в частині заміни Об'єданого оперативного штабу Збройних Сил України на Генеральний штаб Збройних Сил України є виправданою та сприятиме захисту прав людини, у тому числі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

3. Запропоноване у законопроекті доповнення статті 11 Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” частиною 2 повинно зазнати редакції, зокрема такого змісту: “*на період дії воєнного стану, надзвичайного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування, повноваження Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі – Уповноважений), щодо утворення та координації роботи пошукових груп (гуманітарних місій), передбачених Законом, 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, здійснюються органами, визначеними Кабінетом Міністрів України.”*

Зважаючи на викладене, НААУ вважає, що законопроект “Про внесення змін до статті 11 Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” (№ 11093 від 19.03.2024), загалом, є таким, що покращить правове становище осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Голова

**Національної асоціації адвокатів України,
Ради адвокатів України**

[ПІДПИС]

Лідія ІЗОВІТОВА