



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 2038
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ
до проекту закону України
про внесення змін до деяких законів України
щодо визнання депортованими громадян України,
які у 1944-1951 роках були примусово переселені з територій,
на яких компактно проживало автохтонне українське населення
та які на той час входили до складу Польської Республіки
(реєстр. № 2038)

У Головному юридичному управлінні розглянуто проект закону України про внесення змін до деяких законів України щодо визнання депортованими громадян України, які у 1944-1951 роках були примусово переселені з територій, на яких компактно проживало автохтонне українське населення та які на той час входили до складу Польської Республіки, підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин до розгляду Верховною Радою України у другому читанні.

Як зазначено в пояснювальній записці до проекту, його метою є "відновлення соціальної справедливості шляхом визнання примусового переселення осіб українського походження у 1944-1951 рр. з місць їх постійного проживання на території Польської Народної Республіки депортацією та здійснення відшкодування моральних та матеріальних збитків, соціальних пільг для людей, що постраждали внаслідок депортації у 1944-1951 рр".

Щодо тексту проекту необхідно зазначити таке.

1. Проектом пропонується викласти статтю 1 Закону України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» (далі – Закон) в новій редакції, згідно з якою термін "депортація" вживатиметься в значенні "насильницьке переселення народів, національних меншин та осіб за

національною ознакою з місць їх постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР, союзних республік або Польської Республіки у період 1944-1951 років". Відтак, серед підстав для депортації додатково до існуючого регулювання запроваджуються рішення, прийняті Польською Республікою у період 1944-1951 років.

Водночас депортація осіб українського походження, що проживали на території Польської Республіки, у 1944-1951 роках, здійснювалася не за рішеннями органів державної влади колишнього СРСР, союзних республік або Польської Республіки, що приймалися кожним з цих суб'єктів окремо. Ця депортація здійснювалася на підставі низки міжнародних документів, укладених між СРСР (УРСР) та Польською Республікою (зокрема, договір від 27 липня 1944 року про польсько-радянський державний кордон, угода від 9 вересня 1944 року про взаємний обмін населенням, рішення спільної комісії СРСР і Польщі від 10 квітня 1948 року про демаркаційну лінію в районі верхнього Сяну, договір від 15 лютого 1951 року про зміну кордону між СРСР і Польщею).

У зв'язку з цим пропонуємо абзац другий частини першої статті 1 Закону (в редакції проекту) викласти в такій редакції:

"депортація - насильницьке переселення народів, національних меншин та осіб за національною ознакою з місць їх постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР, союзних республік, у тому числі їх міжнародних договорів з іншими державами".

Аналогічне зауваження стосується також:

1) частини першої статті 3 Закону (в редакції проекту), у зв'язку з чим пропонуємо викласти її в такій редакції:

"Україна визнає депортації народів, національних меншин та осіб з місць постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР або союзних республік, у тому числі їх міжнародних договорів з іншими державами, як незаконні та злочинні акти, здійснені проти них, та визначає відновлення прав громадян України із числа депортованих осіб одним з пріоритетних напрямів політичного, соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства";

2) нового абзацу частини першої статті 4 Закону (в редакції проекту), який пропонуємо викласти в такій редакції:

"осіб українського етнічного походження, які були примусово переселені з місць їх постійного компактного проживання на підставі рішень, прийнятих органами колишнього СРСР або союзних республік, у тому числі їх міжнародних договорів з іншими державами, у період 1944-1951 років".

Окрім того, вважаємо, що порушені у проекті питання мають вирішуватися на основі міжнародно-правового механізму з дотримання

принципу примату міжнародного права над національним. В цьому контексті також слід зважати і на міждержавні відносини, що склалися між Україною та Республікою Польща після визнання останньою незалежності України¹.

2. Основним Законом України визначено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, зважаючи на суверенний статус та імунітет держави (стаття 18), а територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (частина третя стаття 2).

З урахуванням зазначених конституційних приписів та з огляду на зауваження, висловлені в пункті 1 цього висновку, на нашу думку, визначення у законопроекті терміна "територія Польської Республіки", а тим більше в запропонованій проектом редакції, відповідно до якої "територія Польської Республіки – це територія УРСР, яка була передана Польській Республіці відповідно до Договору між СРСР і Польською Республікою відповідно до Договору між СРСР і Польською Республікою "Про обмін ділянками державних територій" від 15 лютого 1951 року, а саме: території колишніх Нижньо-Устриківського та частин Хирівського і Стрілківського районів колишньої Дрогобицької області" (абзац шостий підпункту 1 пункту 2 розділу I законопроекту), є некоректним і потребує виключення.

Те ж саме зауваження стосується вжитого у назві проекту формулювання "території, ... які на той час входили до складу Польської Республіки", оскільки відповідні території є частиною території Польської Республіки, а тому таке формулювання видається некоректним та має бути виключене з назви проекту.

3. У законопроекті вживаються без чіткого та зрозумілого визначення такі поняття як "компактне проживання автохтонного українського населення" (в назві проекту), "особи українського етнічного походження" (нові редакції частини першої статті 3, частини першої статті 4, нова стаття 7¹ Закону). При цьому, однак, не враховано вимогу юридичної визначеності закону як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

4. Згідно з преамбулою Закону "Цей Закон визначає статус осіб, депортованих за національною ознакою, встановлює гарантії держави щодо

¹ 2 грудня 1991 року Республіка Польща першою серед іноземних держав визнала державну незалежність України і 8 січня 1992 року між двома державами було встановлено дипломатичні відносини.

відновлення їхніх прав, принципи державної політики та повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо відновлення прав цих осіб". Таким чином згідно з предметом правового регулювання цього Закону його дія поширюється на всіх осіб (як окремо, так і колективно), депортованих за національною ознакою.

При цьому, однак, у Законі йдеться, в першу чергу, про осіб, депортація яких позбавила їх можливості жити в місцях їх постійного проживання, що є територією сучасної України, чи повернутися на проживання до таких місць (стаття 4 Закону). Відтак значна частина державних гарантій, передбачених Законом, стосується будинків, іншого майна депортованих осіб, які ***повернулися з місць депортації в Україну*** на постійне проживання.

Натомість законопроектом пропонується врегулювання правового статусу та державних гарантій особам, які примусово виселені з територій, що є територією сучасної Республіки Польща, і ***депортовані*** для постійного проживання ***на територію, що є територією сучасної України***. Відтак окремі передбачені Законом державні гарантії, і першою чергою ті, що стосуються будинків та іншого майна таких осіб, не можуть бути до них застосовані.

Однак проектом не пропонується чіткого розмежування державних гарантій і прав, що можуть надаватися таким особам, і не визначено, які положення Закону до них не застосовуються.

Звертаємо також увагу на те, що згідно з частиною другою статті 4 Закону окремими законами України може встановлюватися порядок відновлення прав інших категорій осіб, яких було піддано насильницькому переселенню. Таким чином, на підставі зазначеного положення мав би бути розроблений новий законопроект з самостійним предметом правового регулювання, який би визначив:

- 1) коло осіб, що підпадають під дію цього закону;
- 2) перелік державних гарантій, що їм надаються;
- 3) можливість набуття такими особами додаткових прав на підставі двосторонніх українсько-польських договорів.

В іншому разі законопроект має бути доповнений положеннями про те, які права та державні гарантії, передбачені Законом, не поширюються на осіб українського походження, депортованих з території Польської Республіки на територію, що є територією сучасної України.

5. У проекті запропонована зміна визначення терміну «компенсація», що міститься у статті 1 Закону, та передбачено відшкодування депортованим особам моральної шкоди, заподіяної внаслідок депортації.

Проте згідно із частиною третьою статті 23 Цивільного кодексу України розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості.

Відтак, визначення розміру моральної шкоди депортованим особам Кабінетом Міністрів України (частина перша нової статті 7¹ Закону) не відповідатиме вимогам закону та принципам визначення розміру відшкодування такої шкоди.

У визначенні цього ж терміну зазначено, що компенсація у разі смерті депортованої особи надається «членам її сім'ї (чоловік, дружина, діти)». Проте в діючих нормах цього Закону застосовано термін «спадкоємці» (статті 7, 9 і 10 Закону), що є ширшим та охоплює й інших осіб, які за відсутності зазначених спадкоємців (чоловік, дружина, діти) матимуть право на отримання компенсації. Тож звуження проектом кола спадкоємців не узгоджується з частиною третьою статті 22 Конституції України, згідно якої "при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод".

У проекті передбачено доповнення статті 3 Закону частиною сьомою, що фактично містить визначення терміну «компенсація», викладеного в новій редакції та має ті ж вади, що і саме визначення.

У проекті запропоновано змінити назву статті 7 Закону, проте з огляду на визначення терміну «компенсація», така зміна не вбачається необхідною.

6. Проект доповнює чинний Закон новою статтею 7¹, що встановлює «державні гарантії, порядок і умови компенсації та пільги особам українського етнічного походження, які були примусово переселені з місць їх постійного компактного проживання на території Польської Республіки у період 1944-1951 років, а в разі їх смерті – членам їхніх сімей (чоловік, дружина, діти)».

Проте державні гарантії депортованим особам, які повернулися в Україну на постійне проживання, а також порядок та умови компенсації визначені статтями 6 і 7 Закону. Вважаємо, що державні гарантії соціального захисту, відшкодування матеріальної шкоди, пільги депортованим особам повинні бути однаковими для всіх категорій депортованих осіб, незалежно від їх національної приналежності та місць постійного проживання, з яких вони були примусово переселені, оскільки Конституцією України встановлено, що "не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального

походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками" (частина друга статті 24).

Водночас слід зазначити, що відповідно до пункту 11 статті 9 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» особи, які після 9 вересня 1944 року були переселені на територію України з території інших країн, вважаються учасниками війни. З огляду на зазначене вважаємо за доцільне виключити статтю 7¹ із проекту.

Положення абзацу шостого частини першої статті 9 Закону (в редакції проекту), згідно з якою передбачається надання "одноразової матеріальної допомоги, зокрема одноразової матеріальної допомоги на завершення будівництва індивідуального житла депортованим особам, які повернулися в Україну на постійне проживання", не узгоджено із частиною першою нової статті 7¹ Закону (в редакції проекту), де йдеться про одноразову матеріальну допомогу без будь-якого цільового призначення.

Крім цього, положеннями нової статті 7¹ (в редакції проекту) порушуються серед іншого також питання про повернення майна особам, які набули статусу депортованої особи, а також про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок депортації, у розмірах та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України, у вигляді одноразової матеріальної допомоги.

У цьому контексті насамперед зазначаємо про безумовність дотримання статті 41 Конституції України, за якою примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості; примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (частина п'ята); конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом (частина шоста).

Крім цього зазначаємо, що положення законопроекту, згідно з якими "заяви про компенсацію та повернення майна подаються ...з дня набуття особою статусу депортованої особи" (частина друга нової статті 7¹ Закону), ураховуючи територіальну приналежність відповідного майна, видаються юридично алогічними та такими, що не узгоджуються з положеннями частини першої цієї ж статті (в редакції проекту), згідно з якою "держава гарантує особам українського етнічного походження, які були примусово переселені з місць їх постійного компактного проживання на території Польської Республіки у період 1944-1951 років, а в разі їх смерті – членам їхніх сімей (чоловік, дружина, діти), право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної їм внаслідок депортації, у розмірах та порядку,

встановлених Кабінетом Міністрів України, у вигляді одноразової матеріальної допомоги".

7. Як вже зазначалося, низка положень чинного Закону не може бути застосована до осіб, депортованих з території Польської Республіки на територію, що є територією сучасної України, у період 1944-1951 років. Ймовірно, має йтися, зокрема, про такі положення:

1) держава забезпечує право депортованих осіб на повернення історичних назв населених пунктів, що були перейменовані за часів СРСР у зв'язку із здійсненням депортації (частина п'ята статті 3 Закону);

2) депортованим особам, які повернулися в Україну на постійне проживання, гарантується за їхнім бажанням право на поселення в межах тих адміністративно-територіальних одиниць, де вони (або їхні батьки, або дід чи баба) проживали на момент депортації (частина перша статті 6 Закону);

3) депортованим особам у порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України, відшкодовується вартість проїзду і перевезення багажу до місця постійного проживання в Україні (частина друга статті 6 Закону);

4) на депортованих осіб, яким при поверненні в місця постійного проживання було надано у власність житло, збудоване або придбане за рахунок Державного бюджету України або місцевих бюджетів, чи надана одноразова матеріальна допомога на завершення будівництва індивідуального житла, дія цього Закону в частині надання житла чи матеріальної допомоги не поширюється (частина п'ята статті 3 Закону);

5) вилучені внаслідок депортації будівлі та інше майно по можливості (якщо будинок не зайнятий, а майно збереглося) повертаються депортованій особі або її спадкоємцям натурою. У разі відсутності такої можливості заявнику відшкодовується вартість будівель та майна (частина перша статті 7 Закону);

6) відшкодування вартості вилучених внаслідок депортації будівель та іншого майна депортованій особі або її спадкоємцям здійснюється поетапно протягом п'яти років після прийняття відповідного рішення уповноваженим органом. При цьому одноразово сплачується не менше п'ятої частини нарахованої суми. У разі смерті депортованої особи після прийняття відповідного рішення відшкодування вартості здійснюється спадкоємцям такої особи (частина третя статті 7 Закону);

7) повернення майна чи відшкодування його вартості депортованим особам або (у разі їх смерті) спадкоємцям здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (частина четверта статті 7 Закону);

8) депортованим особам, яким при поверненні в місця постійного проживання було надано у власність житло, збудоване або придбане за рахунок Державного бюджету України або місцевих бюджетів, житло, яке в них було вилучено внаслідок депортації, не повертається або його вартість не відшкодовується (частина шоста статті 7 Закону) тощо.

Відтак, з огляду на правову позицію Конституційного Суду України щодо дієвості принципу верховенства права (Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 31 березня 2015 року № 1-рп/2015, від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 та інші), законопроект має містити чітку вказівку про непоширення дії зазначених положень на таких депортованих осіб.

8. Зміни, що вносяться проектом до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», мають на меті виконання Рішення Конституційного Суду України від 18 грудня 2018 року № 12-р/2018, проте питання, яких вони стосуються, не є предметом регулювання цього проекту.

Слід також зазначити, що положення пунктів 7 і 16 частини першої статті 14 Закону у редакції законопроекту (*безплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами міських, приміських, міжміських та міжобласних маршрутів, незалежно від відстані та місця проживання (пункт 7); безплатний проїзд один раз на два роки (туди і назад) залізничним, водним, повітряним або міжміським автомобільним транспортом незалежно від наявності залізничного сполучення або проїзд один раз на рік (туди і назад) зазначеними видами транспорту з 50-процентною знижкою (пункт 16)), не мають завершеного механізму реалізації, оскільки не узгоджуються з:*

1) Законом України «Про автомобільний транспорт», яким:

а) не передбачений автомобільний міжобласний маршрут. Статтею 1 зазначеного Закону передбачені такі автомобільні маршрути: міський, приміський, міжміський, міжнародний та загального користування;

б) передбачено (зокрема його статтею 19), що автомобільні транспортні засоби за своїм призначенням поділяються, зокрема, на транспортні засоби загального призначення, незалежно від місцевості (сільські, міські тощо);

2) Законом України «Про транспорт» в частині надання права на безплатний проїзд «водним транспортом приміського сполучення». Згідно зі статтею 21 зазначеного Закону єдину транспортну систему України становлять, зокрема, морський і річковий транспорт, а з 01.01.2022 року (з набранням чинності Законом України «Про внутрішній водний транспорт» від

3 грудня 2020 року № 1054-IX) замість річкового транспорту буде внутрішній водний транспорт (стаття 27);

3) Законом України «Про міський електричний транспорт», згідно з яким перевезення громадян на маршрутах (лініях) відповідно до вимог життєзабезпечення населених пунктів здійснюється міським електричним транспортом (трамваями, тролейбусами та поїздами метрополітену).

Акцентуємо також увагу на наявність протиріччя між пунктами 7 і 16 частини першої статті 14 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (в редакції проекту) в частині надання права на безкоштовний проїзд автобусами міжміських маршрутів (міжміським автомобільним транспортом): відповідно до пункту 7 надається право на безплатний проїзд автобусами міжміських маршрутів без обмеження кількістю таких поїздок, а відповідно до пункту 16 - один раз на два роки (туди і назад) або проїзд один раз на рік (туди і назад) з 50-процентною знижкою.

Зауваження аналогічного змісту стосуються також пунктів 7 і 17 частини першої статті 12 та пунктів 7 і 21 частини першої статті 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (йдеться про надання права на пільговий проїзд особам з інвалідністю внаслідок війни та учасникам бойових дій), до яких проектом зміни не вносяться.

У проекті не визначається документ, який є підставою для відповідного пільгового проїзду, як це передбачено Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» для осіб з інвалідністю внаслідок війни та учасників бойових дій, а саме, за наявності посвідчення встановленого зразка, а в разі запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду - також електронного квитка, який видається на безоплатній основі (*пункт 7 частини першої статті 12 і пункт 7 частини першої статті 13 Закону*).

З огляду на вищезазначене, Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», враховуючи зміни, які відбулися в транспортній системі, потребує суттєвого комплексного доопрацювання не тільки в частині надання права на пільговий проїзд учасникам війни, а й особам з інвалідністю внаслідок війни та учасникам бойових дій.

9. Згідно з пунктом 1 розділу II "Прикінцеві положення" проекту він, за винятком окремих положень, набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. При цьому пунктом 2 цього розділу проекту Кабінету Міністрів України доручається протягом 3 місяців з дня набрання законом чинності привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом та забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Тим самим, всупереч вимозі юридичної визначеності закону як складової принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), фактично допускається невиконання положень Закону впродовж певного часу (щонайменше протягом 3 місяців після набрання ним чинності). При цьому водночас відповідно до частини п'ятої статті 5 Закону, якою визначається порядок набуття особою статусу депортованої особи, термін розгляду заяви, яку подає особа з відповідними документами до уповноваженого органу, не може перевищувати трьох місяців.

Вважаємо, що набрання чинності прийнятим Законом мало б бути відтерміновано на строк, необхідний Кабінету Міністрів України для підготовки проектів підзаконних актів, що випливають з нього, з тим, щоб їх прийняття було синхронізовано зі строком набрання чинності цим Законом.

Узагальнюючий висновок: зважаючи на характер висловлених зауважень та необхідність суттєвого змістовного і техніко-юридичного доопрацювання тексту законопроекту вважаємо за доцільне рекомендувати головному комітету розглянути на своєму засіданні відповідно до частини шостої статті 118 Регламенту Верховної Ради України пропозиції (поправки) до законопроекту, підготовлені з урахуванням наданих висновків Головного управління.

Заступник
керівника Головного управління

С.МІШУРА



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мішура Світлана Іванівна
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000C75A280097BF9A00
Дійсний до: 26.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/396219 від 17.12.2021



765933