

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF PERSONS WHO HAVE DISAPPEARED UNDER SPECIAL CIRCUMSTANCES UNDER MARTIAL LAW

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ, ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТІ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Kolpakov V. K.

*Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the Department of
Constitutional and Administrative Law
Zaporizhzhia National University
Zaporizhzhia, Ukraine*

Колпаков В. К.

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
і адміністративного права
Запорізький національний
університет
м. Запоріжжя, Україна*

Легальне поняття осіб, зниклих безвісти за особливих обставин і розуміння забезпечення їх прав, з'являються в українській юриспруденції з прийняттям Закону України (далі по тексту Закон) від 12.07.2018 р. «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»[1] (в редакції Закону України від 14.04.2022 р. «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»)[2].

Особа набуває статусу такої, що зникла безвісти за особливих обставин (далі по тексту особа, що зникла безвісти) з моменту внесення відомостей про неї до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі по тексту Реєстр). Джерелом таких відомостей є заява про зникнення особи, яка подається до територіального органу Національної поліції України.

Важливе значення для розуміння статусу таких осіб має норма Закону, відповідно до якої особа вважається зниклою з моменту подання заявником заяви про факт зникнення. Заява може бути подана: родичем такої особи; представником військового формування; органом державної влади; органом місцевого самоврядування; громадським об'єднанням; будь-якою іншою особою, якій стало відомо про зникнення.

Особа, що зникла безвісти, має всі права, гарантовані Конституцією та законами України, а також має право на всебічне розслідування

обставин її зникнення та встановлення її місцеперебування (розшук). Права та інтереси таких осіб, а також їх майно, підлягають захисту до моменту припинення її розшуку, або оголошення померлою, відповідно до законодавства. Вживання всіх можливих заходів для забезпечення прав зниклої особи, включаючи проведення пошукових дій, є обов'язком держави.

З цією метою, законодавець визначив належних суб'єктів, сформулював їх повноваження і параметри взаємодії. До їх сукупність він включив носіїв владних повноважень і представників громадського сектору.

Серед останніх Закон називає громадяни, громадські об'єднання, юридичних осіб приватного права, які лише за їх згодою можуть залучатися державними органами до участі у відповідних заходах. Сфера їх активності обмежена наданням допомоги і сприянням структурам держави у формах, не заборонених законодавством.

Провідна роль у забезпеченні прав зниклих осіб відведена носіям владних повноважень, а саме структурам держави. Такими структурами є організаційно оформлені суб'єкти адміністрування, які компетентні здійснювати правове регулювання у відповідних сегментах правозастосування.

До них Закон відносить Національну поліцію України, Міністерство оборони України; Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України; Державну службу України з надзвичайних ситуацій; Службу безпеки України; органи прокуратури та інших.

Особливо підкреслена роль спеціалізованих суб'єктів: а) Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі по тексту Уповноважений) і б) Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі по тексту Реєстр).

Реєстр¹ це електронна база даних про осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. На Реєстр покладено 2 головні функції: перша накопичення та централізація відомостей про таких осіб; друга облік інформації, необхідної для їх ефективного розшуку.

З цією метою Реєстру надано право отримувати від органів влади інформацію, відповідно до своєї компетенції; акумулювати настановні відомості щодо зниклих безвісти осіб; накопичувати відомості про їх невпізнані останки вірогідно таких осіб; концентрувати відомості про судові рішення щодо визнання таких осіб а) зниклими безвісти, б) безвісно відсутніми, в) померлими; централізувати інші дані, що можуть забезпечити ефективність пошукових заходів.

¹ Нажаль, Реєстр ще не функціонує. Кабінет міністрів України постановою від 29.04.2022 №511 зобов'язав МВС затвердити положення про Реєстр та забезпечити його функціонування.

Зазначену інформацію Реєстр: по-перше, зберігає; по-друге, забезпечує захистом, у тому числі з використанням технічних та криптографічних інструментів; по-третє, забезпечує її використання для розшуку зниклих осіб.

Як важливу форму використання бази Реєстру, Закон визначив інформаційну взаємодію між Реєстром та іншими державними інформаційними ресурсами. Окремо встановлено, що така взаємодія здійснюється електронними інформаційно-комунікаційними засобами.

Метою обробки персональних даних, що зберігаються у Реєстрі, є: по-перше, забезпечення реалізації відносин, пов'язаних з набуттям правового статусу зниклих осіб; по-друге, виконання повноважними органами завдань щодо встановлення місця перебування таких осіб.

Держателем Реєстру визначено Міністерство внутрішніх справ України. Цей орган має доступ до фондів Реєстру у повному обсязі.

Уповноважений є посадовою особою Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Відповідно до Закону і Положення про Уповноваженого[3], він призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України, а підпорядковується Віце-прем'єр-міністру України Міністру з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Його посада належить до посад, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Забезпечення діяльності Уповноваженого здійснюється Секретаріатом Уповноваженого, який є самостійним структурним підрозділом апарату Мінреінтеграції. Працівники Секретаріату є державними службовцями.

У разі відсутності Уповноваженого його обов'язки виконує керівник Секретаріату. Положення про Секретаріат Уповноваженого та його структуру затверджує Віце-прем'єр-міністр України Міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Уповноважений здійснює функції: координацію розшуку осіб, зниклих безвісті за особливих обставин; інформаційне забезпечення їх розшуку; аналіз ефективності системи розшуку; підготовку рекомендацій і пропозицій суб'єктам розшуку; функції контрольно-наглядової природи; утворює пошукові групи з розшуку осіб, зниклих безвісті.

Функція координації розшуку. На Уповноваженого покладено координацію розшуку осіб, зниклих безвісті за особливих обставин, а також вирішення суміжних питань.

З цією метою Уповноважений взаємодіє: по-перше, з органами державної влади і місцевого самоврядування, різномірними службами Президента України і Кабінету Міністрів України; по-друге, з відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій; по-третє, з громадськими об'єднаннями, професійними спілками, організаціями роботодавців; по-четверте, з підприємствами,

установами та організаціями; по-п'яте, з фізичними особами (громадянами, іноземцями та особами без громадянства).

Функція інформаційного забезпечення розшуку. Важливе місце у діяльності Уповноваженого належить функції інформаційного забезпечення розшуку. Закон вбачає, що вона реалізується шляхом: а) отримання інформації від суб'єктів розшуку; б) обміну інформацією з Реєстром, а також та іншими державними інформаційними ресурсами; в) передачі узагальненої інформації органам Національної поліції, а також іншим державним органам, які мають повноваження щодо обліку чи розшуку зниклих осіб; г) комунікації з родичами зниклих осіб щодо їх інформування про розшукові роботи.

У межах такої комунікації, Уповноважений звертається до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань та міжнародних гуманітарних організацій із запитами на отримання інформації, що може сприяти розшуку зниклої особи.

Керівники органів державної влади і місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань, до яких надійшов запит Уповноваженого, зобов'язані у триденний строк його розглянути і дати відповідь у письмовій формі.

При цьому, на дії Уповноваженого з інформацією законодавець встановив обмеження. Заборонено обмін даними, які отримано в результаті слідчих дій чи оперативно-розшукової діяльності.

Функція аналізу ефективності системи розшуку. Уповноваженому покладено на обов'язок аналізувати ефективність функціонування системи розшуку осіб, зниклих безвісти. Метою аналізу є виявлення недоліків розшуку, їх причин, визначення заходів по їх усуненню. Результати аналітичної роботи Уповноважений подає до Мінреінтеграції разом з пропозиціями щодо удосконалення системи розшуку зниклих безвісти осіб.

Функція підготовки пропозицій і рекомендацій з розшуку. На підставі аналітичних матеріалів з узагальнення розшукової практики розробляє заходи удосконалення як діяльності суб'єктів розшуку, так організаційно-правового забезпечення всієї розшукової системи.

Зокрема, це пропозиції до Мінреінтеграції. Такі пропозиції можуть стосуватися проєктів актів Кабінету Міністрів України, наказів і розпоряджень Мінреінтеграції, планів відповідних заходів тощо.

Якщо проєкти таких актів ініційовані іншими суб'єктами (наприклад, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Міністерством внутрішніх справ, оборони, охорони здоров'я тощо) Уповноважений бере участь у їх розробці.

Особливе місце у реалізації цієї функції належить підготовці рекомендацій органам державної влади щодо виконання міжнародних зобов'язань України стосовно осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

З цією метою Уповноважений веде переговори з гуманітарними місіями, громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями та фізичними особами, які провадять діяльність з розшуку осіб, зниклих безвісти.

Функції контрольно-наглядової природи. Уповноважений має функції контрольно-наглядової природи. Йому доручено, по-перше, здійснювати моніторинг виконання заходів щодо розшуку зниклих осіб; по-друге, витребувати у відповідних органів Національної поліції інформацію про результати виконання таких заходів на будь-якій стадії їх проведення; по-третє, ініціювати утворення комісій, робочих та експертних груп (вони утворюються наказом Мініреінтеграції); по-четверте, для вирішення питань своєї компетенції залучати спеціалістів, у тому числі іноземних; по-п'яте, складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 188-51 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП); по-шосте, наділяти компетенцією щодо складання протоколів за порушення статті 188-51 КУпАП уповноважених осіб свого Секретаріату.

Функція щодо Утворення пошукових груп. Специфічною є функція Уповноваженого з утворення пошукових груп. У статті 1 Закону «пошукова група» ідентифікована як «гуманітарна місія» органів, уповноважених на облік та розшук зниклих безвісти осіб, а також на виконання похідних від цього завдань.

Термін «гуманітарна місія», по-перше, асоціюється з поняттям «гуманітарного право», тобто права спрямованого на а) гуманізацію воєнних дій, б) захист жертв збройних конфліктів, в) полегшення їх страждань; по-друге, з поняттям «місії» як структурованої групи фахівців та експертів, які представляють різні інституції, але мають суміжні компетентності.

Специфічність пошукових груп полягає у наступному: по-перше, Уповноважений утворює групи за погодженням з Національною поліцією, Службою безпеки України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій і Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил; по-друге, пропозиції щодо утворення та персонального складу пошукових груп вносяться Уповноваженому суб'єктами, які мають право на облік і розшук безвісти зниклих осіб (ст.17 Закону); по-третє, з попереднього випливає, що сам Уповноважений не має права вносити пропозиції щодо утворення та персонального складу пошукових груп; по-четверте, за письмовим дозволом Мініреінтеграції пошукові групи мають право встановлювати контакти з юридичними та фізичними особами на тимчасово окупованих територіях України; по-п'яте, представники правоохоронних органів не включаються до складу пошукових груп, які проводять пошукові роботи на тимчасово окупованих територіях України; по-шосте, пошукові групи утворюються наказом Уповноваженого.

Діяльність пошукових груп спрямовується: а) на пошук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, б) їх останків, в) на розшук і фіксацію місць поховання таких осіб, г) вилучення тіл (останків) померлих (загиблих) осіб, д) вивезення їх останків, е) здійснення пошукових дій, у районах де відбуваються заходи безпеки і оборони, є) на тимчасово окупованих територіях України.

Важливим позитивним результатом функціонування суб'єктів забезпечення захисту прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин слід визнати створення алгоритму дій для родичів та членів сім'ї, які розшуковують зниклих рідних.

Зникнення людини безвісти для її родичів та членів сім'ї подія особливої трагічності. За образним виразом, вони опиняються у «пеклі невідомості». Тому цілком природнім є широке розповсюдження різнорідних пропозицій по сприянню розшуку. Більшість з них зосереджена на орієнтації зацікавлених осіб на ефективне використання відповідних ресурсів держави і можливостей громадянського суспільства. Насамперед це організація правових консультацій, роз'яснень, порад, експертних пропозицій тощо.

Так, Міністерство внутрішніх справ України опублікувало для родичів та членів сім'ї, які розшуковують зниклих рідних алгоритм дій, який містить телефони гарячих ліній, адреси відповідних сайтів, координати Національного інформаційного бюро.

Аналогічні ресурси запровадили Міністерство оборони України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Служба безпеки України та інші.

Делегація Міжнародного Комітету Червоного Хреста в Україні видала практичний посібник «Супровід родичів осіб, зниклих безвісти», який розкриває шляхи подолання родичами зниклих безвісти юридичних, адміністративних, фінансових, психологічних труднощів.

На регіональному рівні створені центри Офісу Уповноваженого. Сьогодні вони працюють у Запорізькій, Київській, Дніпропетровській, Львівській, Рівненській та інших областях.

З цього приводу, Уповноважений зі зниклих безвісти Олег Котенко зазначив: «Пошук зниклих безвісти ведемо постійно, працюємо в режимі 24/7. Регіональні координатори щоденно приймають велику кількість громадян, рідні яких не виходять на зв'язок. Працюючи безпосередньо на місцях, наші Центри не лише допомагають у прийомі заявок від родичів, а й дізнаються більше деталей про зниклих. У пошуку буває важлива кожна з них»[4].

Література:

1. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 12.07.2018 № 2505-VIII. ВВР, 2018, № 38, ст. 280

2. Закон України Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин від 14.04.2022 № 2191-IX. Офіційний вісник України. 2022, № 35, ст. 1896

3. Положення про Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 р. № 511. Офіційний вісник України. 2022, № 39, ст. 2094

4. URL: <https://minre.gov.ua/news/rozpochaly-robotu-shche-pyat-regionalnyh-centriv-upovnovazhenogo-zi-znyklyh-bezvisty>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-314-2-53>

NASCENCE ADVISORY BODIES IN THE UNITED STATES OF AMERICA AND UKRAINE: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

ВИНИКНЕННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Krainii P. I.

*PhD in Law,
Assistant Professor at the Department
of Public Law, Faculty of Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi
National University
Chernivtsi, Ukraine*

Крайній П. І.

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри публічного права
юридичного факультету
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича
м. Чернівці, Україна*

Постійна зміна суспільно життя в демократичних країнах впродовж всього ХХ століття відображалась у окремих аспектах функціонування органів публічної влади в частині організації їх взаємодії із суспільством. Утвердження підходу при якому людина та її права є найвищою цінністю стали невід'ємною складовою сучасного адміністративного права. Існуючі впродовж багатьох років погляди про те що лише держава здатна забезпечити належний рівень таких можливостей сьогодні переглядається. І для цього є кілька причин. По-перше, органи публічної влади не завжди готові своєчасно реагувати на ті виклики, які виникають у країні: проведення мітингів щодо підняття заробітної плати, вимоги щодо зміни норм окремих юридичних актів чи