

УДК 351.74:342.922

С. А. Уханенко, здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Інституту права приватного вищого навчального закладу “Міжнародний університет бізнесу і права”

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМ ОСОБАМ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Присвячено висвітленню особливостей правовідносин щодо здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення таким категоріям населення, як внутрішньо переміщені особи. Запропоновано класифікацію здійснення адміністративних процедур за етапами та можливістю їх реалізації. Охарактеризовано правові засади здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення внутрішньо переміщеним особам та розглянуто шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: адміністративна процедура; внутрішньо переміщені особи; стадії; суб'єкти публічної адміністрації; правозастосовча діяльність.

The scientific article is devoted to highlighting the peculiarities of legal relations regarding the implementation of administrative procedures in the field of social protection of the population for such categories of persons as internally displaced persons. The classification of the implementation of administrative procedures by stages and the possibility of their implementation is proposed. The legal principles of implementation of administrative procedures in the field of social protection of the population for internally displaced persons are described and ways of their improvement are considered.

The conducted research indicates the burden of internally displaced persons from the temporarily occupied territory and areas of the anti-terrorist operation of individuals and victims, not only with difficult living conditions, but also the need to carry out administrative procedures carried out by various subjects of public administration; each procedure is of an applicant nature and the need to prepare a package of documents. In the end, the battle for survival for such people continues, which indicates the need to improve the mechanism for the implementation of the administrative procedure internally displaced in the field of their social protection and improve the way of their legal. This will not only promote the support and social adaptation of Ukrainian citizens who have moved from temporarily occupied territory and regions of the anti-terrorist operation to other regions of Ukraine, but also increase the confidence of the entire population in power.

Key words: administrative procedure; internally displaced persons; stages; subjects of public administration; law enforcement activities.

© С. А. Уханенко, 2017

Постановка проблеми. У зв'язку з тимчасовою окупацією частини України та проведенням антитерористичної операції кількість внутрішньо переміщених осіб та постраждалих з тимчасово окупованої території, які знаходяться в складних життєвих обставинах, має тенденцію до зростання. Актуалізується питання їх соціального захисту, зокрема, через механізм здійснення адміністративних процедур.

Мета статті – дослідження організаційних та правових засад удосконалення здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеним особам у сфері соціального захисту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання здійснення адміністративних процедур розглядали такі науковці, як Н. Б. Болотіна, І. В. Венедиктова, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, Є. О. Легеза, Г. М. Писаренко, Д. В. Приймаченко, М. Ф. Стахурський, В. П. Тимошук та ін. Водночас питання здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту населення, зокрема, внутрішньо переміщеним з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції особам і постраждалим, які знаходяться в складних життєвих обставинах, не знайшло свого ґрунтового теоретичного дослідження серед таких праць.

Виклад основного матеріалу. Внаслідок соціального ризику внутрішньо переміщені з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції особи попри те, що знаходяться в складних життєвих обставинах, мають також оформлювати або відновлювати значну кількість документів, шукати житло, роботу, місце навчання тощо. Особливо цей процес ускладнюється для осіб, які зазнали комплекс соціальних ризиків, а саме для: інвалідів, чорнобильців та інших. За таких умов державна допомога зводиться не лише до матеріальної підтримки, але й до забезпечення оперативного та зручного здійснення адміністративної процедури, зокрема, у сфері соціального захисту населення [1].

Правове регулювання здійснення адміністративної процедури в сфері соціального захисту населення, зокрема, внутрішньо переміщених осіб, також важко охарактеризувати як системне та уніфіковане явище.

Право громадян на соціальний захист, як і в більшості країн світу, задекларовано на конституційному рівні, так відповідно до ст. 46 Конституції України зазначено, що держава гарантує право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [2]. Тобто законодавець під час створення Основного закону нашої держави підкреслив важливість для громадян забезпечення права на соціальний захист, а також невичерпність переліку соціальних ризиків, за яких таке право може виникнути. Сьогодні підтверджує правильність такого підходу, оскільки в умовах проведення антитерористичної операції виник новий прошарок населення, який потребує соціального захисту від держави, – громадяни України, котрі переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції.

Гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб встановлені Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [3]. Відповідно до ст. 1 цього

Закону, внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Важливо те, що зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Отже, для гарантування прав, зокрема права на соціальний захист, внутрішньо переміщена особа має отримати відповідний статус та перебувати на обліку внутрішньо переміщених осіб. Тобто вже на цьому етапі громадянин звертається до держави в особі уповноважених органів, які здійснюють адміністративні процедури щодо отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та забезпечення дотримання прав, свобод та законних інтересів, що гарантуються особам з відповідним статусом.

Право внутрішньо переміщених осіб щодо здійснення адміністративних процедур за місцем перебування закріплено ч. 1 ст. 9 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII [3].

Загальні засади здійснення адміністративних процедур визначено Законом України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203-VI [4].

Згідно з реєстром адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць), який висвітлено на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у 3 областях: Волинській, Івано-Франківській та Сумській до здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеними особам, виокремлено лише одну процедуру – видача довідки про взяття на облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції [5].

Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” суб'єктом здійснення адміністративних процедур визначено структурний підрозділ місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення (ч. 8 ст. 4). Водночас у ч. 9 ст. 4 зазначеного Закону стверджується, що порядок збирання та обробки даних, оформлення і видачі довідки та форма її зразка затверджуються Кабінетом Міністрів України [3]. На виконання законодавчого положення Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 “Про облік внутрішньо переміщених осіб” затверджено Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [4]. Зазначеним Порядком, з одного боку, дещо звужується коло суб'єктів здійснення адміністративних процедур, таких як видача довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, визначених на законодавчому рівні, та вказано, що

такими суб'єктами є структурні підрозділи з питань соціального захисту населення лише районних та районних у місті Києві держадміністрацій. Водночас, як вказано вище, Законом визначено суб'єкт здійснення адміністративних процедур – структурний підрозділ із питань соціального захисту населення будь-якої місцевої державної адміністрації.

З іншого боку, коло суб'єктів надання зазначеної адміністративної процедури внутрішньо переміщеним особам п. 2 Порядку розширено за рахунок виконавчих органів міських, районних у містах рад (у разі утворення). Крім того, Порядком передбачено, що у випадку, якщо внутрішньо переміщена особа розміщується регіональним штабом із питань, пов'язаних щодо соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, заява на отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи подається посадовій особі уповноваженого органу, залучений в установленому порядку до участі в роботі регіонального штабу. Зазначену норму викладено імперативно, тобто не допускається з боку внутрішньо переміщеної особи, яку розміщено регіональним штабом, можливості вибору суб'єкта здійснення адміністративних процедур, видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Додатково в п. 2 Порядку суб'єктом визначено здійснення адміністративної процедури працівників житлово-експлуатаційних організацій або уповноважених осіб, визначених виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням з уповноваженим органом [4].

Така неузгодженість правових норм законодавчого акта та прийнятого на його виконання підзаконного нормативного акта на практиці може призвести не до спрощення механізму здійснення адміністративних процедур, чого потребує Закон України “Про адміністративні послуги”, а навпаки до необґрунтованого затягування процесу. Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому Закону (ч. 2 ст. 20) [3], що свідчить про недієвість положень Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України “Про облік внутрішньо переміщених осіб” від 01.10.2014 р. № 509 про визначення кола суб'єктів здійснення адміністративних процедур щодо видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи в частині, що суперечить Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII.

Крім того, цим Законом не передбачено компетенцію Кабінету Міністрів України визначати коло суб'єктів здійснення адміністративних процедур внутрішньо переміщеним особам, а лише визначено обов'язок затвердити порядок збирання та обробки даних, оформлення і видачі довідки та форму її зразка (ч. 10 ст. 4) [3].

Щодо необхідності розширення або звуження кола суб'єктів здійснення адміністративної процедури у вигляді видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи зауважимо, що зазначене може призвести до неузгодженості дій серед значного кола суб'єктів та ускладнити контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення адміністративної процедури у сфері соціаль-

ного захисту внутрішньо переміщених осіб. Натомість спрощенню механізму здійснення адміністративної процедури сприятиме не розширення кола суб'єктів її надання, а пришвидшення запуску та/чи вдосконалення роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг та Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб – громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони; покращання роботи центрів надання адміністративних послуг, зокрема, шляхом здійснення адміністративної процедури в електронному вигляді; затвердження переліку здійснення адміністративної процедури у сфері соціального захисту населення, серед яких слід передбачити, зокрема, здійснення адміністративної процедури внутрішньо переміщеним особам тощо.

Зауважимо, що ч. 4 ст. 4 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 20.10.2014 р. № 1706-VII зазначено, що суб'єкти – споживачі здійснення адміністративної процедури на прикладі видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб класифіковано на дві групи за критерієм дієздатності, що визначає особливості правовідносин щодо порядку здійснення адміністративної процедури [3]. Так, слід зазначити, що якщо суб'єктом – споживачем адміністративної процедури, що розглядається, є дієздатна особа, вона може звернутися лише особисто, тобто фактично суб'єкт-споживач також є суб'єктом звернення одночасно. Натомість суб'єкти – споживачі адміністративної процедури другої групи, якими визначено дітей, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, недієздатних осіб або осіб, дієздатність яких обмежена, можуть звернутися з приводу надання адміністративної процедури виключно через спеціального суб'єкта звернення – законного представника. У випадку відсутності законного представника у дітей-сиріт або дітей, позбавлених батьківського піклування, чи якщо діти прибувають без супроводження, суб'єктом звернення визначено орган опіки та піклування, що розташований за місцем виявлення таких дітей.

Положення про суб'єкта звернення з приводу здійснення адміністративної процедури видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи для малолітніх, неповнолітніх дітей, які переміщуються без супроводу батьків, дещо розтлумачено та розширено в другому абзаці п. 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. №509 “Про облік внутрішньо переміщених осіб” [6]. Так, відповідно до Порядку, законним представником дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, є один з опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів, адміністрація закладу охорони здоров'я, навчального або іншого дитячого закладу, в якому постійно проживала дитина. Додатково зазначено, що суб'єктом звернення з приводу отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної дитини без супроводження законного представника є служба у справах дітей районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради, розташованої за місцем виявлення такої дитини.

Таким чином, Порядком звужується коло визначених на законодавчому рівні суб'єктів звернення з приводу надання дитині, яка перебуває без супроводження законного представника, адміністративної процедури, яка розглядається, та зазначається, що такими суб'єктами є служба у справах дітей районної, районної у м. Києві держадміністрації, виконавчого органу міської, районної у місті ради. Водночас Законом визначено суб'єктом звернення орган опіки та піклування, що може здійснювати свою діяльність зокрема, але не виключно, через служби у справах дітей [7; 8].

Також Порядок не містить положень щодо суб'єктів звернення з приводу здійснення адміністративної процедури у вигляді видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної недієздатної особи або особи, дієздатність якої обмежено.

Ураховуючи наявність неузгодженості зазначених положень щодо визначення суб'єктів звернення та суб'єктів здійснення адміністративної процедури у вигляді видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, закріплених у Законі України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20.10.2014 р. № 1706-VII та Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України "Про облік внутрішньо переміщених осіб" від 01 жовтня 2014 р. № 509, необхідно виокремити п. 7 Порядку, що передбачає обов'язком посадової особи – суб'єкта здійснення адміністративної процедури під час видачі довідки проінформувати внутрішньо переміщену особу, яка береться на облік, щодо можливостей розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема з відновленням соціальних виплат; про необхідність відкриття поточного рахунка в уповноваженому банку для набуття права на грошову допомогу, надає інформацію про місцезнаходження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та найближчих установ уповноваженого банку [6]. Законодавче закріплення такого положення могло б стати додатковою гарантією соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, а також пришвидшити їх адаптацію в суспільстві.

Ст. 9 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20.10.2014 р. № 1706-VII передбачено здійснення адміністративної процедури внутрішньо переміщених осіб за місцем перебування суб'єкта звернення. Фактично більшість адміністративних процедур для таких осіб стає обов'язком, оскільки не реалізувавши право на них, особа позбавлена можливості реалізувати право на отримання соціальної послуги. Останнє можливе здебільшого за наявності адміністративного акта щодо результату здійснення адміністративної процедури.

Так, на етапі відновлення втрачених документів внутрішньо переміщена особа має право на отримання таких адміністративних процедур, які можна зарахувати до сфери соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, через особливе становище суб'єкта звернення: видача тимчасового посвідчення, що підтверджує особу громадянина України; видача дублікату свідоцтва про народження; видача дублікату довідки про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків та інші. Необхідно підкреслити, що особа позбавлена можливості реалізувати

право на отримання статусу внутрішньо переміщеної особи до відновлення документів, що посвідчують її особу та підтверджують громадянство України, оскільки Законом України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” зазначену обставину передбачено серед підстав для відмови у видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (п. 3 ч. 11 ст. 4) [3].

Етап отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та реєстрації її фактичного місця проживання може містити такі адміністративні процедури у сфері соціального захисту внутрішньо переміщеної особи: видача довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; реєстрація її місця проживання; видача дубліката такої довідки; продовження дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; внесення запису про скасування дії такої довідки; видача довідки про зміну місця проживання; видача довідки про зміни в складі сім'ї у зв'язку з народженням дитини (або іншими обставинами) тощо. При цьому здійснення адміністративної процедури у вигляді поставлення відмітки про реєстрацію місця проживання внутрішньо переміщеної особи належить до сфери соціального захисту населення, оскільки відповідно до ст. 7 Закону України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” лише зареєстрованим внутрішньо переміщеним особам державою забезпечуються права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, освіту [3]. Необхідно зауважити, що гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщеним особам передбачені лише за умови їх реєстрації, а реєстрація можлива лише щодо осіб, взятих на відповідний облік.

Зрештою, здійснення адміністративної процедури у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, що передбачено ст. 9 Закону України від 20.10.2014 р. № 1706-VII “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, можливе за умови отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, така особа може здійснити адміністративні процедури: переєстрація безробітного, якого в подальшому зареєстровано як внутрішньо переміщену особу; реєстрація (взяття на облік) безробітних внутрішньо переміщених осіб, які звільнилися з роботи (припинили інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу; реєстрація (взяття на облік) як громадянина пенсійного віку, особи з інвалідністю, дитини-інваліда та іншої особи, яка перебуває у складних життєвих обставинах, що зареєстровано внутрішньо переміщеною особою, тощо. Зауважимо, що здійснення адміністративних процедур у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб підтвердить їх “подвійний” статус громадянина: як внутрішньо переміщеної особи, з одного боку, так особи з інвалідністю, дитини-інваліда тощо, з іншого.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження свідчить про навантаження внутрішньо переміщених з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерори-

стичної операції осіб і постраждалих не лише складними життєвими обставинами, але й необхідністю здійснення адміністративних процедур, що виконують різні суб'єкти публічної адміністрації; кожна процедура має заявницький характер та необхідність підготовки пакету документів. Зрештою, бій за виживання для них продовжується, що свідчить про необхідність удосконалення механізму здійснення адміністративної процедури внутрішньо переміщених осіб у сфері соціального захисту та шляхів їх правового забезпечення. Зазначене не лише сприятиме підтримці та соціальній адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, але й підвищенню довіри всього населення до влади.

Список використаних джерел:

1. Інформація про надання послуг державної служби зайнятості внутрішньо переміщеним особам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351059>

2. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

4. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

5. Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць) [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnihPoslug>

6. Про облік внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

7. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей [Електронний ресурс] : Закон України від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80>

8. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 р. № 866. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF>