

УДК 342.922-054.73

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2022-3-4.13>

Пузирна Н. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Національного університету «Чернігівська політехніка»
ORCID: 0000-0002-7297-0829

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF A COMMISSIONER FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Стаття присвячена дослідженню проблематики та особливостям адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб. До основних завдань, які були поставлені, можна віднести такі: визначення змісту та сутності поняття «адміністративна діяльність Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб»; визначити його функції; проаналізувати розуміння поняття внутрішньо переміщених осіб. Досліджено спеціальні (основні) функції Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб.

Встановлено, що для формування ефективного механізму забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб через збройну агресію росії проти України необхідним було створення спеціально уповноваженого державного органу з питань внутрішньо переміщених осіб. Тому, було створено посаду Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб.

Визначена система органів публічної адміністрації в Україні, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків внутрішньо переміщених осіб. Відмічено, що функції Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб можна класифікувати за кількома ознаками: 1) залежно від мети, на які вони спрямовані, функції можна поділити на внутрішньо організаційні і зовнішні; 2) за характером управлінських завдань можна поділити на загальні, спеціальні та забезпечувальні.

Дано авторське визначення адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, як виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності з організації роботи Уповноваженого та практичного здійснення адміністративно-правовими способами й засобами покладених на нього завдань. Наголошено на тому, що Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб повинен стати одним із важливих органів публічної адміністрації, який буде здійснювати координацію правового захисту цієї категорії осіб. А сам правовий інститут Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб є різновидом інституту спеціалізованого омбудсмена.

Ключові слова: адміністративна діяльність, уповноважений, внутрішньо переміщені особи, функції.

The article deals with the issues of the administrative activity of a Commissioner for Internally Displaced Persons and its the peculiarities. The main tasks set in the paper are the following: to define the content and the essence of the concept of “administrative activity of a Commissioner for Internally Displaced Persons”; to determine his functions; to analyze the understanding of the concept of internally displaced persons. The special (main) functions of a Commissioner for Internally Displaced Persons are studied.

It is found out that in order to form an effective mechanism for ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons due to russia's armed aggression against Ukraine it was necessary to create a specially authorized state body for internally displaced persons. Therefore, the position of the Commissioner for Internally Displaced Persons has been created.

The system of public administration bodies in Ukraine which ensures the implementation of the rights and obligations of internally displaced persons is specified in the article. It is noted that the functions of the Commissioner for Internally Displaced Persons can be classified according to several characteristics: 1) depending on the objectives, the functions can be divided into internal organizational and external ones; 2) according to the nature of management tasks, they can be divided into general, special and providing ones.

The author's definition of the administrative activity of a Commissioner for Internally Displaced Persons is given. The authors define it as an executive-administrative (managerial) activity of organizing the work of a Commissioner and practical implementation of the tasks assigned to him by means of administrative and legal methods. It is emphasized that the Commissioner for Internally Displaced Persons should become one of the important bodies of the public administration who will coordinate the legal protection of this category of persons. And the legal institution of the Commissioner for Internally Displaced Persons is a type of institution of a specialized ombudsman.

Key words: administrative activity, the Commissioner, internally displaced persons, functions.

Постановка проблеми. У ст. 1 Конституції України встановлено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [1]. Соціальною визнається держава, яка бере на себе обов'язок, керуючись принципом справедливості, забезпечувати розвиток громадянського суспільства загалом за рахунок збереження добробуту та соціальної захищеності кожного громадянина.

Війна росії проти України, розпочата в лютому 2022 року, зумовила необхідність розширення сфери діяльності державних органів з питань внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Для формування ефективного механізму забезпечення прав та свобод ВПО через збройну агресію росії проти України необхідним було створення спеціально уповноваженого державного органу з питань ВПО. Таким органом став Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб (далі – Уповноважений).

Аналіз наукових досліджень. Треба зазначити, що питання внутрішньо переміщених осіб були предметом дослідження таких авторів, як С. Б. Булеца, О. І. Котляр, Я. В. Лазур, В. І. Михайловський, А. Пікалов, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, К. Шаповал та ін. Проте питання адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб у науковій літературі не розглядалось.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, що здійснюється на основі теоретичних наукових напрацювань та практики функціонування, визначення поняття адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. Міжнародне право визначає внутрішньо переміщених осіб як осіб або групу осіб, що були вимушені покинути свої домівки чи місця звичного проживання, зокрема, в результаті або для запобігання наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушення прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих та які не перетинали міжнародно визнані державні кордони [2, с. 8]. Колишній представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб Френсіс М. Денг зазначав, що майже завжди такі люди страждають від серйозних психологічних травм, складних умов життя та дискримінації [3].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних

наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [4].

Нині переважає думка про те, що внутрішньо переміщені особи – це не частина проблеми, а частина рішення. Таке сприйняття громадян, які були вимушені покинути власні домівки внаслідок російської агресії, цілком відповідає стратегії розбудови України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, де людину – її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку визнають найвищою соціальною цінністю, а права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [5].

Взагалі адміністративна діяльність органів виконавчої влади в Україні щодо ВПО полягає у прийнятті підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на втілення в життя законів України та правових актів Президента України [6]. Систему органів публічної адміністрації, які забезпечують реалізацію прав і обов'язків ВПО в Україні складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО, Державна служба зайнятості, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо. Так, деякі автори виділяють дві групи таких державних органів. До першої групи органів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію прав і свобод ВПО в Україні відносять ті органи, для яких публічно-управлінська діяльність є основою: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. До другої групи належать органи держави та їхні посадових осіб, що не належать до жодної з гілок влади, але за певних обставин та умов забезпечують реалізацію прав та свобод ВПО: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи прокуратури, Служба безпеки України та інші [7, с. 118–119].

Серед усіх перелічених органів ми особливо виділяємо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та новостворену інституцію – Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб. Ми погоджуємось з думкою В. І. Михайловського про те, що інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини посідає досить важливе місце в забезпеченні адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб. З аналізу діяльності омбудсмена в цій сфері стає зрозуміло, що Уповноважений ВРУ з прав людини активно реалізовує свої повноваження щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб [8, с. 164–165]. Зауважимо також, що створення інституту Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб покликано посилити ефективність діяльності держави в цій сфері.

Основним завданням Уповноваженого є участь у формуванні та реалізації державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій російською федерацією території України (далі – тимчасово окупована територія) внаслідок збройного конфлікту або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України та виїхали за кордон, сприяння реалізації їхніх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання.

Що стосується значення самої адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб, то на сьогодні під адміністративною діяльністю Уповноваженого ми розуміємо виконавчо-розпорядчу (управлінську) діяльність його з організації роботи і практичного здійснення адміністративно-правовими способами й засобами покладених на нього функцій. Таким чином, адміністративна діяльність Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб являє собою самостійну функцію цього інституту.

Загалом функції Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб можна класифікувати за кількома ознаками. Залежно від мети, на які вони спрямовані, функції можна поділити на внутрішньо організаційні і зовнішні. Внутрішньо організаційні призначені для забезпечення чіткого та злагодженого функціонування всіх структурних підрозділів, посадових осіб, а також ефективного використання інших сил і засобів. А зовнішні спрямовані на практичне вирішення завдань, що стоять перед Уповноваженим з питань внутрішньо переміщених осіб зовні, що виходять за межі внутрішньо організаційної діяльності. Також функції Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб за характером управлінських завдань можна поділити на загальні, спеціальні та забезпечувальні.

До загальних функцій адміністративної діяльності Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб відносяться: прогнозування, планування, організація, регулювання, облік, нагляд, контроль.

До забезпечувальних функцій належать: кадрове, фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення адміністративної діяльності.

І, нарешті, спеціальні (основні) функції вказані в Положенні про Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб [9]. Відповідно до цього Положення Уповноважений:

1) здійснює заходи щодо сприяння в установленому законодавством порядку соціальному забезпеченні внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій території внаслідок збройного конфлікту або з метою

уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України та виїхали за кордон (далі – особи, які виїхали за кордон), соціальній реабілітації осіб, які позбавлені особистої свободи внаслідок дій збройних формувань російської федерації, окупаційної адміністрації та/або державних органів російської федерації на тимчасово окупованій території;

2) організовує взаємодію з Міністерства соціальної політики України для сприяння забезпеченню надання внутрішньо переміщеним особам гуманітарної допомоги;

3) організовує розроблення державних програм з питань, що стосуються внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон;

4) готує для віцепрем'єр-міністра України – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій пропозиції щодо здійснення заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон;

5) сприяє інформуванню внутрішньо переміщених осіб про можливості працевлаштування у відповідних населених пунктах, а також сприяє їх працевлаштуванню;

6) бере участь у створенні умов для добровільного повернення до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання громадян України, іноземців та осіб без громадянства з тимчасово окупованої території, внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон, їх професійної та соціальної адаптації;

7) аналізує інформацію про необхідність забезпечення житлом та вирішення інших питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та осіб, які виїхали за кордон;

8) здійснює заходи щодо сприяння здобуттю освіти внутрішньо переміщеними особами та громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території;

9) сприяє здійсненню заходів, спрямованих на виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, захист конституційних прав і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб;

10) взаємодіє з державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, суб'єктами господарювання, громадськими об'єднаннями та благодійними організаціями, фізичними особами з метою здійснення своїх повноважень;

11) отримує необхідну інформацію від органів державної влади, зокрема з публічних електронних реєстрів;

12) забезпечує підготовку рекомендацій суб'єктам владних повноважень з питань внутрішньо переміщених осіб;

13) бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань внутрішньо переміщених осіб;

14) сприяє здійсненню методичного забезпечення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, у тому числі центрів надання адміністративних послуг, з питань внутрішньо переміщених осіб;

15) виконує за дорученням віцепрем'єр-міністра України – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій інші функції відповідно до закону.

Висновки. З огляду на вищевикладене доходимо висновку, що адміністративна діяльність Уповноваженого з питань внутрішньо

переміщених осіб – це виконавчо-розпорядча (управлінська) діяльність з організації роботи Уповноваженого та практичного здійснення адміністративно-правовими способами й засобами покладених на нього завдань. Вважаємо, що Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб повинен стати одним із важливих органів публічної адміністрації, який буде здійснювати координацію правового захисту цієї категорії осіб. Розглядаємо інститут Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб в якості різновиду інституту спеціалізованого омбудсмена.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Права внутрішньо переміщених осіб : навчальний посібник / за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О. Я. Рогача ; д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. Ужгород : РІК-У, 2017. 436 с.
3. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (дата звернення 21.08.2022).
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 року № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
5. Захист прав внутрішньо переміщених осіб: Аналіз та рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази. Київ, 2018. 85 с. URL: https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/Group-of-Influence_analyses.pdf (дата звернення 21.08.2022).
6. Пікалов А., Шаповал К. Організаційно-функціональні основи публічного управління у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб в Україні. URL: <https://dspace.dsau.dp.ua/bitstream/123456789/5686/1/ПІКАЛО.pdf> (дата звернення 21.08.2022).
7. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / за заг. ред. : д-ра юрид. наук, проф. О. Я. Рогача ; д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина ; к.ю.н., доц. М. В. Менджул. Ужгород : РІК-У, 2017. 348 с.
8. Михайловський В. І. Місце омбудсмена в забезпечення адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 2. С. 162–165.
9. Про Уповноваженого з питань внутрішньо переміщених осіб : Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 2022 р. № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2022-п#n12> (дата звернення 21.08.2022).