

12. Про екологічну мережу : Закон України від 24 червня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.
13. Настечко О.Д. Правовий механізм прийняття державно-управлінських рішень в екологічній сфері : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.Д. Настечко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/822/11637.html>.
14. Глухачов Є.Ф. Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи / Є.Ф. Глухачов, О.Д. Настечко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/03.pdf>.
15. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2005– . – Т. 2 : Особлива частина. – 2005. – 624 с.
16. Андрейцев В.І. Екологічне право : [навч. посібник для юрид. фак-тів вузів] / В.І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
17. Гиренко І.В. Правова охорона рослинного світу України: сучасна парадигма : [монографія] / І.В. Гиренко ; за заг. ред. В.І. Семчика. – К. : НУБіП України, 2015. – 433 с.
18. Арістова І.В. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності / І.В. Арістова, В.Д. Чернадчук // Інформація і право. – 2012. – № 3(6). – С. 47–56.

ПЕТРЕЧЕНКО С. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
(Національна академія
Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького)

УДК 340.12(477)

ПОРЯДОК ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНОГО ПАСПОРТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ: НЕДОЛІКИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ

У статті охарактеризовано загальний і спеціальний порядок відновлення втраченого паспорта громадянина України. Висвітлено недоліки законодавчої техніки щодо відновлення паспорта внутрішньо переміщеними особами. Проаналізовано проблемні аспекти відновлення паспорта, що виникають на практиці.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, законодавча техніка, паспорт, реєстрація місця проживання, втрачений паспорт.

В статье охарактеризованы общий и специальный порядок восстановления утраченного паспорта гражданина Украины. Освещены недостатки законодательной техники по восстановлению паспорта внутренне перемещенными лицами. Проанализированы проблемные аспекты восстановления паспорта, возникающие на практике.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, законодательная техника, паспорт, регистрация места жительства, потерянный паспорт.

The article describes the general and special order restoration of the passport of citizen of Ukraine. Deals with the shortcomings of the legislative technique to restore passport internally displaced persons. Analyzed the problematic aspects of recovery passport that arise in practice.

Key words: internally displaced persons, legal machinery, passport, residence registration, lost passport.



Вступ. У зв'язку з анексією Криму та початком антитерористичної операції (далі – АТО) у законодавстві України з'явилась нова категорія громадян – внутрішньо переміщені особи. Спеціальне законодавство, яке визначило юридичний статус цих осіб у межах чинного законодавства України, було прийнято зі значним запізненням, його правова досконалість, навіть після півторарічного строку дії режиму АТО, викликає багато питань і правових дискусій, також наявні недоліки законодавчої техніки.

Досить важливим аспектом реалізації прав внутрішньо переміщених осіб є відновлення втраченого ними паспорта. Обставини надзвичайного характеру (регулярні обстріли житлових кварталів населених пунктів із систем ствольної й реактивної артилерії, активна протиправна діяльність представників незаконних збройних формувань тощо), які зумовили масову міграцію громадян України у відносно спокійні регіони України, часто призводили до втрати дуже важливого документа, що посвічує особистість громадянина України, – паспорта. Тому дослідження особливостей відновлення втраченого паспорта внутрішньо переміщеними особами є дійсно актуальним на сучасному етапі.

Проблема правового статусу внутрішньо переміщених осіб на теренах України є порівняно новою, що зумовлюється відсутністю до 2014 р. спеціального нормативно-правового акта, який регламентує зазначене питання.

Зокрема, загальну характеристику правового статусу осіб, які через об'єктивні фактори були змушені покинути своє постійне місце проживання, розглядали Ю.І. Римаренко [1] та С.Б. Чехович [2]. Що стосується проблем законодавчої техніки в Україні, то Ж.О. Дзейко [3] здійснила комплексне історико-теоретичне дослідження законодавчої техніки в Україні. Особливості адміністративного статусу громадянина України досліджував В.К. Колпаков [4].

Постановка завдання. Метою статті є розкриття недоліків законодавчої техніки відновлення втраченого паспорта внутрішньо переміщеними особами. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: розкрити зміст поняття «внутрішньо переміщена особа», охарактеризувати нормативно-правові акти, що регулюють порядок відновлення паспорта внутрішньо переміщеними особами, та недоліки законодавчої техніки в цій сфері.

Результати дослідження. Правовий статус внутрішньо переміщеної особи визначається Конституцією України та Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в результаті чи з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Зазначені обставини вважаються загальновідомими й такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розмічених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення.

Згідно з п. 2 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509, для отримання довідки повнолітня внутрішньо переміщена особа звертається особисто або через законного представника із заявою про взяття на облік, форму якої затверджує Міністерство соціальної політики України, до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад.

Процедура одержання паспорта замість втраченого, яка в часи мирного життя реалізовувалась досить швидко й безболісно, стала для внутрішньо переміщених осіб серйозною проблемою.

Варто зазначити, що проблема видачі паспорта громадянина України замість втраченого досить детально регламентується нормативно-правовим актом чинного законодавства України – Порядком оформлення і видачі паспорта громадянина України, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 р. № 320 (далі – Порядок).



Додатково необхідно зауважити, що згідно з нормою ст. 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України внутрішньо переміщених осіб, здійснює центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи, тобто територіальні підрозділи Державної міграційної служби України (далі – ДМС України).

Відповідно до норм п. 6.3 Порядку в разі отримання паспорта в іншому територіальному підрозділі для підтвердження видачі втраченого паспорта саме тій особі не пізніше наступного дня після надходження заяви про втрату паспорта до цього територіального підрозділу надсилається запит за формою, наведеною в додатку 12 до Порядку, з долученою фотокарткою особи.

Перевірка за запитом здійснюється протягом двох діб після його надходження. Під час перевірки відомості, наведені в запиті, і долучена до нього фотокартка порівнюються з даними заяви про видачу втраченого паспорта та вклеєною до неї фотокарткою. Водночас у графі «Службові відмітки» оригіналу заяви проставляється відмітка про дату надходження запиту й орган, який оформлює паспорт замість утраченого, після чого заява поміщається до архівної картотеки.

За результатами перевірки складається відповідь за формою, наведеною в додатку 13 до Порядку, до якої долучається копія заяви про видачу втраченого паспорта.

Територіальні підрозділи ДМС України на частині території Донецької й Луганської областей, які тимчасово не контролюються українською владою, фактично зупинили свою діяльність, уся документація в кращому випадку знищена, у гіршому – перейшла у відання так званих органів державної влади самопроголошених республік.

Дуже часто представники територіального підрозділу ДМС України, мотивуючи неможливістю відправлення запиту в зону АТО або відсутністю відповіді від підрозділу ДМС України, розташованого в зоні АТО, як правило, в усній формі відмовлялися у видачі паспорта замість втраченого.

Така позиція низки територіальних підрозділів ДМС України не лише порушує права внутрішньо переміщених осіб, а й, м'яко кажучи, не відповідає нормам чинного законодавства України.

Відповідно до норм п. 8.1 Порядку, якщо в результаті перевірок за заявою про втрату паспорта не буде встановлено особу, яка втратила паспорт, проводиться процедура встановлення особи.

Відповідно до норм п. 8.2 Порядку особі пропонується надати наявні документи з фотокартками.

За відсутності документів, за якими може бути встановлено особу, з метою встановлення особи за її письмовою згодою проводиться опитування родичів, сусідів або будь-яких інших осіб (не менше трьох). За результатами їхніх свідчень складається акт встановлення особи.

Відповідно до норм п. 8.5 Порядку встановлення особи проводиться протягом місяця, а в разі необхідності проведення додаткових перевірок цей строк продовжується до 2 місяців.

Аналіз зазначених норм чинного законодавства України дозволяє зробити висновок, що в більшості випадків територіальними підрозділами ДМС України вживаються далеко не всі заходи щодо видачі паспорта громадянина України замість втраченого, передбачені чинним законодавством України.

На нашу думку, правовими механізмами вирішення подібної бездіяльності представників ДМС України є такі:

- письмове звернення до територіального підрозділу Державної міграційної служби України;
- письмове звернення до обласного управління Державної міграційної служби України;
- адміністративний позов до територіального підрозділу Державної міграційної служби України (див. додаток).

Висновки. Таким чином, законодавчий порядок відновлення внутрішньо переміщеними особами паспорта не позбавлений недоліків законодавчої техніки. Проблема видачі паспорта громадянина України замість втраченого досить детально регламентується нормативно-правовими актами чинного законодавства України. Проте відсутність чіткого механізму відновлення паспорта внутрішньо переміщеними особами на рівні спеціального



законодавства зумовлює низку проблем практичного характеру, які можна вирішити шляхом запровадження спеціального порядку видачі паспорта замість втраченого внутрішньо переміщеним особам.

Додаток

Зразок адміністративного позову про оскарження дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, визнання протиправною відмову у видачі паспорта замість втраченого та зобов'язання вчинити певні дії

До _____
окружного адміністративного суду

ПОЗИВАЧ:

_____ (П.І.Б.)

_____ (адреса для листування)

_____ (номер засобу зв'язку)

ВІДПОВІДАЧ:

_____ (найменування територіального підрозділу)

Управління державної міграційної служби України в _____ області
(найменування області)

_____ (поштова адреса)

_____ (номер засобу зв'язку)

ПОЗОВНА ЗАЯВА
про оскарження дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, визнання протиправною відмову у видачі паспорта замість втраченого та зобов'язання вчинити певні дії

Я, _____,
(П.І.Б., дата, місяць, рік народження)
до _____ проживав в _____,
(місяць та рік виїзду із зони АТО) _____ (назва населеного пункту в зоні АТО)
з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини був змушений покинути своє місце проживання та прибув до _____

_____ (назва населеного пункту теперішнього місця проживання)
під час переїзду паспорт було втрачено.
З метою отримання паспорта замість утраченого до територіального підрозділу ДМС України, розташованого за адресою: _____

_____ (адреса територіального підрозділу ДМС)
_____ мною був наданий пакет документів,
(дата подання заяви видачу паспорта)
передбачених діючим законодавством України, проте до цього часу паспорт мені так і не був виданий.

_____ на мою адресу надійшов лист відповідача _____,
(дата отримання відповіді) _____ (дата та вихідний номер)
яким мені відмовлено у видачі паспорта громадянина України замість втраченого у зв'язку з



тим, що паспорт, яким мене було документовано, був виданий на території проведення АТО, тому в цей час відсутня можливість проведення заходів, передбачених Наказом № 320 від 13.04.2012 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України».

Вважаю такі дії відповідача протиправними та такими, що не відповідають нормам діючого законодавства України з таких підстав:

– відповідно до норм ст. 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, внутрішньо переміщених осіб здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи;

– відповідно до норм п. 6.2 Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України, затвердженого наказом МВС України № 320 від 13.04.2012 (далі – Порядок), строк розгляду заяви про втрату паспорта – 1 місяць. У разі необхідності проведення додаткової перевірки за матеріалами справи про втрату паспорта або несвоєчасного надходження відповіді на направлені запити строк розгляду продовжується не більше ніж на 1 місяць;

– відповідно до норм п. 8.1 Порядку, якщо в результаті перевірок за заявою про втрату паспорта не буде встановлено особу, що втратила паспорт, проводиться процедура встановлення особи;

– відповідно до норм п. 8.2 Порядку особі пропонується надати наявні документи з фотокартками. За відсутності документів, за якими може бути встановлено особу, з метою встановлення особи за її письмовою згодою проводиться опитування родичів, сусідів або будь-яких інших осіб (не менше трьох). За результатами їх свідчень складається акт встановлення особи;

– відповідно до норм п. 8.3 Порядку, виходячи з обставин документування кожної конкретної особи, під час проведення процедури встановлення особи проводяться всі можливі перевірки за останнім місцем проживання (надсилаються запити до органів внутрішніх справ, МЗС України), а для осіб, які документуються вперше, – також за місцем видачі свідоцтва про народження для перевірки факту отримання повторного свідоцтва;

– відповідно до норм п.8.5 Порядку встановлення особи проводиться протягом місяця, а в разі необхідності проведення додаткових перевірок цей строк продовжується до 2 місяців.

Враховуючи вищевикладене, вважаю, що відповідачем не вжиті заходи щодо встановлення моєї особи, передбачені п. 8.2 Порядку, зокрема, не запропоновано мені надати наявні документи з фотокартками, не здійснено опитування родичів, сусідів або будь-яких інших осіб та не складено за результатами їхніх свідчень акт встановлення особи.

Відмова у видачі паспорту призводить до суттєвого порушення моїх прав, оскільки ускладнює процедуру працевлаштування та отримання соціальних виплат, тому відповідно до норм ст. 6 КАС України я маю право звернутися з відповідним позовом до адміністративного суду.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, однією зі сторін у яких є орган державної влади, інший державний орган.

Відповідно до ст. 162 КАС України у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності та про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, зобов'язання відповідача вчинити певні дії.

Суд може прийняти іншу постанову, яка гарантувала б дотримання й захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

На підставі вищезазначеного та керуючись ст. ст. 6, 17, 104, 105, 106, 162 КАС України, ст. 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», п. п. 8.1–8.5 Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України, затвердженого наказом МВС України № 320 від 13.04.2012,



прошу суд:
 – визнати протиправним відмову відповідача у видачі мені паспорта громадянина України замість втраченого;
 – зобов'язати відповідача здійснити процедуру встановлення моєї особи в порядку, передбаченому нормами п. п. 8.1–8.5 Порядку та видати мені паспорт громадянина України замість втраченого.

Додатки:

1. Копія позовної заяви для відповідача – 1 екз.
2. Копії листа відповідача _____ про відмову у видачі паспорта – 2 екз. (дата та вихідний номер)
3. Квитанція про сплату судового збору – 1 екз.

_____ (дата)

_____ (підпис)

_____ (П.І.Б.)

Список використаних джерел:

1. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право : [підручник] / Ю.І. Римаренко. – К. : КНТ, 2007. – 640 с.
2. Чехович С.Б. Курс міграційного права України : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / С.Б. Чехович. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
3. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : [монографія] / Ж.О. Дзейко. – К. : Київський ун-т, 2007. – 360 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
7. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.
8. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
9. Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 р. № 320 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1089-12>.

