

ЗНИКЛІ БЕЗВІСТІ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН У ДОКТРИНІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Колпаков В. К.

ВСТУП

Обрання темою дослідження проблем зниклих безвісті за особливих обставин в умовах воєнного стану, значною мірою обумовлено гуманітарним виміром наукового супроводження: а) правового регулювання їх статусу; б) застосування відповідного нормативного матеріалу щодо конкретних обставин.

Стан збройного конфлікту обумовив актуальність оперативного реагування держави на зміні у суспільному бутті шляхом прийняття комплексних, невідкладних і безпрецедентних заходів воєнного, економічного, інформаційно-політичного і правового характеру з метою забезпечення в умовах воєнного стану прав людини.

Нагальним завданням постала інтеграція у власний досвід регулювання суспільних відносин практик, по-перше, країн які пережили збройний конфлікт; по-друге, здобутків міжнародного гуманітарного права.

Однією з реакцій на сучасні виклики стало удосконалення правового положення осіб, які зникли безвісті. Вже 14 квітня 2022 року було реформатовано основні юридичні, організаційні і ідеологічні регулятори цієї сфери. Відповідно до них в обіг вводиться поняття «особа, що зникла безвісті за особливих обставин», запроваджується спеціальний механізм забезпечення їх прав і особливі прийоми їх розшуку.

Пріоритетним нормативним актом, який згенерував реконструкції відносини цього інституту в Україні є Закон України від 12.07.2018 р. «Про правовий статус осіб, зниклих безвісті за особливих обставин»(в редакції від 14.04.2022 р., далі по тексту – Закон). Закон визначає правовий статус осіб, зниклих безвісті за особливих обставин, та забезпечує правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям правового статусу осіб, зниклих безвісті за особливих обставин, з обліком, розшуком та соціальним захистом таких осіб і членів їхніх сімей¹.

Необхідність опікування ефективністю нормативних і організаційних новел стимулює до динамічних, ініціативних, коректних дослідницьких розвідок у їх сегментах і системного наукового супроводження практики їх реалізації.

Розгляд цих питань крізь призму доктрини прав людини дозволяє, по-перше, сформулювати підходи до розуміння феномену «зниклі безвісті за

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

особливих обставин в умовах воєнного стану» у взаємодії з іншими системоутворюючими компонентами зазначеної доктрини, а також його місця у правових відносинах (матеріальних, процесуальних, процедурних, цивільно-правових, адміністративно-правових, оперативно-розшукових, управлінських, деліктних, сфери забезпечення свобод, інтересів і прав людини тощо); по-друге, а) здійснити теоретичний аналіз особливостей набуття особами правового статусу «зниклих безвісті за особливих обставин»; б) проаналізувати властивості носіїв функцій охорони і захисту таких осіб; в) осмислити компетенції Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісті за особливих обставин і Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісті за особливих обставин; г) висвітлити ознаки складу правопорушень і особливості адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого, яка регламентована статтею 188-51 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісті за особливих обставин».

Вищенаведені мотиви обумовлюють наукову зацікавленість в отриманні нових знань щодо правового статусу зниклих безвісті за особливих обставин і організації їх розшуку.

1. Поняття феномену «доктрина прав людини»

Доктрина прав людини (англ. human rights doctrine) – це сукупність принципів, цінностей і соціальних норм, які визнаються та захищаються як універсальні та неподільні для всіх людей (незалежно від їхньої національності, раси, статі, мови, релігії та інших ознак). Доктрина прав людини є фундаментом міжнародного права та суспільної моралі. Вона покликана забезпечити захист прав і свобод кожної людини від довільних порушень з боку держав чи інших суб'єктів.

Основними принципами доктрини прав людини є повага до гідності особистості, рівність перед законом, недоторканність особистості, право на життя, свободу вираження думки, свободу совісті та віросповідання, свободу пересування, право на участь в управлінні та багато інших. Вони встановлюють загальні еталони поведінки держав та інших суб'єктів щодо людини, а також стимулюють розвиток та реалізацію потенціалу кожної людини.

Доктрина прав людини є основою для багатьох міжнародних документів, таких як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод та інші. Вони встановлюють міжнародні стандарти для захисту свобод та прав людини, зобов'язують держави дотримуватися цих стандартів щодо своїх громадян та інших осіб, які опиняються у їх юрисдикції.

Наведене енциклопедичне визначення доктрини прав людини потребує філософсько-теоретичних роз'яснень і обґрунтувань, адже виразною тенденцією дослідницького інтересу у цій сфері сьогодні постає

проблематика встановлення самостійності (і взагалі кореляцій) наукових констант (доктрин) по відношенню до фактичних реалій дійсності, які сприймаються соціумом.

Дискусії щодо еталону доктрини прав людини, парадигми сприйняття її складових (зокрема доктринального розуміння статусу зниклих безвісті за особливих обставин в умовах воєнного стану), сформувавши у дослідницькому середовищі як мінімум дві платформи базових положень проліферації відповідних досліджень.

На першій сконцентровані позиції, за якими доктрина бачиться певним континуумом онтологічних і гносеологічних феноменів юридичної реальності. Вони реалізуються у публікаціях де явища корельовані з простором прав людини розглядаються без врахування їх апостеріорного чи апріорного ества.

На другій сконцентровані позиції які формуються, по-перше, на ідентифікації доктрини: а) гносеологічним феноменом сконструйованим в свідомості; б) інтегративним консенсусом теорії і офіційних програмних положень, які сприйняті владою за вектори розвитку суспільства, держави, правового і громадянського простору; по-друге, на визнанні іманентними властивостями доктрини: а) динамізм її буття; б) саморегулювання; в) саморозвиток. Відповідно до цього, доктрина прав людини не є статичним релікварієм або сховищем знань. Вона є своєрідним «плавильним котлом», у якому нові гносеологічні знання оформлюються як ескортуючі феномени з оригінальними властивостями².

Таким чином, доктрина прав людини уявляється нами як феномен систематизованих понять для позначення всієї сукупності юридико-наукових трактувань і суджень про відповідний правовий простір, його логіко-теоретична парадигма. Її інтегрують: а) усталена система поглядів, ідей і положень, генерованих юридичною наукою і опосередкованих юридичною практикою; б) колективна думка авторитетних учених-юристів з приводу основних проблем правового регулювання та інших правових явищ; в) нормативний матеріал у якому відбиваються принципи і цінності держави, місцевого самоврядування і громадянського суспільства; г) певний тип праворозуміння, відповідно до якого функціонує і розвивається цілісна система прав людини.

2. Поняття правового статусу фізичних осіб, зниклих безвісті за особливих обставин

Поняття феномену «особа, що зникла безвісті за особливих обставин» базується на розумінні правового статусу таких осіб. Він, у свою чергу, є поняттям похідним від категорії «гуманітарне право», органічним сегментом

² Kolpakov V. K. Postmodern locations in administrative law: doctrinal understanding and overcoming. Amparo. No. 2. 2022. 68 p. P. 5-15. P.10. DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-2-01>

якої він одностайно визнається та від родової (загальної, фундаментальної, первісної) категорії «правовий статус».

2.1. Інститут безвісного зникнення фізичної особи в гуманітарному праві

Інститут безвісного зникнення фізичної особи є органічним сегментом міжнародного гуманітарного права або права збройних конфліктів. На українському правовому просторі гуманітарне право характеризується такими ознаками: по-перше, воно є системою правових норм і принципів; по-друге, ці норми визнані регуляторами суспільних відносин на міжнародному рівні; по-третє, вони діють тільки під час збройних конфліктів; по-четверте, встановлюють права і обов'язки адресатів: а) щодо ведення збройної боротьби і б) щодо захисту жертв конфлікту; по-п'яте, визначають відповідальність за їх порушення³.

Важливими особливостями гуманітарного права визнаються: а) стійка тенденція до розширення сфери суспільних відносин, на які розповсюджується його вплив; б) кількісне зростання і якісна еволюція функцій організаційно-структурних утворень, які забезпечують реалізацію його норм; в) постійне розширення суб'єктів правового захисту; г) збільшення кола ситуацій, у яких виявляються жертви збройних конфліктів⁴.

У такому ж контексті гуманітарне право досліджується європейськими юристами-міжнародниками.

З цього приводу є сенс послатися роботи Жана Пикте (автор терміну «міжнародне гуманітарне право») «Розвиток та принципи міжнародного гуманітарного права» (1982); Ганса-Петера Гассера «Вступ до міжнародного гуманітарного права» (1991); Еріка Давида «Принципи права збройних конфліктів» (1994, 2012 5-те вид); Януша Сімонідеса «Права людини: поняття та стандарти» (2000); Нільса Мельцера «Міжнародне гуманітарне право. Загальний курс» (2017); Гаррі Соліса «Право збройних конфліктів: міжнародне гуманітарне право в умовах війни (2021) та інших.

Так, Ерік Давид у роботі «Принципи права збройних конфліктів»⁵ зазначає, що право збройних конфліктів, по-перше, не виключає застосування широкого спектру нормативного матеріалу інших юридичних галузей; по-друге, вимагає від держави-окупанта дотримуватись (наскільки це можливо) законів окупованої держави; по-третє, не є мотивом для денонсації внутрішніх нормативних установлень у зонах конфлікту; по-четверте, при

³ Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України. Офіційний вісник України. 2017, № 61, ст. 1886.

⁴ Міжнародне гуманітарне право. Посібник для юриста [М.М. Гнатівський, Т.Р. Короткий, А.О. Кориневич, В.М. Лисик, О.Р. Поєдинок, Н.В. Хендель]; за ред. Т.Р. Короткого. Київ-Одеса Українська гельсінська спілка з прав людини, Фенікс, 2016. 145 с. URL.: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/MHP-final.pdf>. С.28.

⁵ Éric David. Principes de droit des conflits armés. 5e éd. Bruxelles: Bruylant, 2012, 1151 p. P. 295. DOI <https://doi.org/10.7202/1017547ar>

регулюванні відносин відсилає до внутрішнього законодавства учасників конфлікту. У той же час, норми внутрішнього законодавства (адміністративного, податкового, трудового, сімейного тощо) виявляються нездатними при воєнному стані продовжувати ефективно регулювати відносини відповідно до параметрів мирного часу.

2.2. Теоретико-методологічні підходи до розуміння правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

Коли ми ставимо метою осягнути якусь реальність шляхом її урозуміння, то автоматично обираємо для своїх операцій мислення дослідницький інструментарій.

Тобто, осягнення реальності шляхом урозуміння передбачає здійснення дослідження. Дослідницькі зусилля завжди спрямовані на генерування нових знань.

Важливою запорукою встановлення таких знань є здійснення дослідницьких операцій відповідно до науково обґрунтованої методології: вчення про організацію теоретичної та практичної діяльності людини. Методологія конкретного дослідження базується на методологічних підходах, які формує дослідник залежно від поставленої мети та завдань. Методологічні підходи об'єктивуються у формі дослідницьких концептів⁶.

Концепти – це сингулярні і автореферентні інформаційні «маркери» дослідника. Вони, по-перше, відображують його знання, досвід, світогляд, компетентність, по-друге, презентують вектори дослідницьких зусиль.

Декларування концептів – це проголошення програми дослідження. На його стадіях вони розгортаються у концепції та доктрини. Таким чином, концепти – це системоутворючі елементи концепцій (доктрин).

У дослідницьких матеріалах стосовно розуміння концептів превалюють тези: а) концепт – системоутворююче ядро концепцій; б) концепт – це подія, а подія не може бути поняттям; в) концепт являє собою одиницю концептуалізації правового фрагмента дійсності; г) концепт – це феномен, який породжує зміст. Нарешті, отримує визнання судження, що концепт – це зміст поняття, його смислова наповненість. В результаті концепти постають феноменами, що презентують знання у межах конкретних теорій (у нашому випадку правових) і є готовим «матеріалом» для розгортання науковими засобами у концепції, стратегії, доктрини та інші складові правової реальності. Тобто уявляють собою «акумулятори» системоутворюючого потенціалу для організації галузевого і дисциплінарного знання. Окремого акценту потребує висвітлення співвідношення феноменів «концепт» і «поняття». Поняття – це фіксація у свідомості емпіричного чи абстрактного об'єкта шляхом виділення його істотних властивостей чи відмітних ознак. Концепт, на відміну від поняття, вмщує не лише істотні властивості і відмітні

⁶ Колпаков В. К. Концепт «поняття адміністративного права». Запорізькі правові читання. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. 111 с. С. 25-29.

ознаки, а й всі інші (несуттєві) характеристики емпіричного чи абстрактного об'єкта. Тому не всяке поняття може являти концепт. У концепти трансформуються явища (разом із притаманними їм поняттями), цінність і значущість яких, для відповідної сфери знань, підтверджена соціальною практикою. Це означає, що система концептів права є рухливою і оновлюється, відповідно до еволюції знань.

Методологічні підходи чи концепти висвітлення розуміння правового статусу зниклих безвісті осіб наступні:

По-перше, це дослідження легального, визнаного позитивним правом, поняття «правовий статус».

Легальне розуміння поняття «правовий статус» впливає на осягнення змісту: а) норм юридичних актів, які цей статус регулюють; б) відносин, які ними регулюються; в) особливостей взаємодії різних галузевих норм у функціонуванні правових інститутів (зокрема, інституту безвісного зникнення особи); г) адресатів нормативного впливу; д) носіїв повноважень щодо здійснення такого впливу, тощо.

Аналіз нормативних контурів концепту «правовий статус» показує, що у назвах українських законів цей термін (правовий статус) зустрічається не часто. З цього приводу згадуються закони «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (1991); «Про статус народного депутата України» (1992); «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993); «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011); «Про судоустрій і статус суддів» (2016).

Нажаль, у жодному з них не формулюється дефініція поняття «правовий статус». Лише Закон України «Про статус народного депутата України» обмежився клаузулою «... статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України ...».

Доктринальні концепти поняття «правовий статус» відрізняються його деталізацією, онтологічним наповненням, гносеологічними гіпотезами, взаємодією апіорних і апостеріорних ознак тощо.

Це свідчить, що дефініція і саме поняття «правовий статус» не отримали наукових обґрунтувань достатніх для їх нормативного закріплення, і на сьогоdnішній час залишаються у сфері доктринального дискурсу.

Звідси випливає **другий концепт** щодо генерування нових знань про правовий статус зниклих безвісті осіб. Це застосування доктринальних суджень до поняття ознак правового статусу.

Сьогодні передчасно вести мову про цілісну і науково незаперечну доктрину правового статусу. У той же час, кількісні і якісні характеристик його досліджень створюють коректну і достатньо окреслену платформу існування цього феномену.

По-перше, у дискурсах з приводу властивостей категорії «правовий статус» зафіксовані аргументи на користь розповсюдження його ознак не лише до фізичних і колективних осіб.

З її допомогою характеризують: території, морські та інші зони, простори (зокрема повітряний, цифровий, інформаційний, кібернетичний), мови, продукти інтелектуальної власності, документи, споруди, майно, акти адміністрування тощо.

Крім цього, у науковому обігу присутні конструкти: адміністративний статус, державний статус, логічний статус, онтологічний статус, освітній статус, первинний статус, прагматичний статус, статус концептів, статус науки та метафізики, статус наукової гіпотези, теоретичний статус тощо.

Не дивлячись на розмаїття їх природи, відношення до права, усталеності розуміння, особливостей взаємодії із суспільною практикою, кореляцій з соціально-правовим досвідом, функціонального наповнення, аналіз дозволяє встановити систему орієнтуючих аутентичних ознак детермінації феномену «правовий статус».

Це насамперед, 1) компетенція, тобто предмет ведення і повноваження суб'єкта, статус якого визначається; 2) порядок утворення і набрання ним юридичних ознак; 3) порядок припинення і втрати юридичних ознак; 4) гарантії функціонування; 5) ідентифікаційні маркери; 6) структура; 7) дислокація; 8) цілі функціонування; 9) відповідальність.

Доктринальні погляди визначають **третій концепт**. Це феноменологічний підхід до осягнення поняття «правовий статус».

Концепт феноменології значною мірою формується на онтологічних та гносеологічних знаннях про предмет дослідження. Співвідношення та пропорції онтологічного та гносеологічного в тому чи іншому феномені пояснюють особливості його об'єктивізації у правовій реальності⁷.

Аналіз поглядів на поняття «правовий статус» дозволяє зробити важливі узагальнення щодо розуміння даного явища. По-перше, вони свідчать про глобальність та універсальність цього феномену; по-друге, про тотожність генези понять і дефініцій, які застосовуються для тлумачення його змісту, характеристик, ознак, сутності, особливостей, якостей тощо; по-третє, дозволяють розглядати «правовий статус» системним продуктом розроблених та сконцентрованих в адміністративному праві понять, положень, універсалій, інтерпретацій, які набули сталого змісту у сфері розуміння правових феноменів.

У той же час, за межами масштабного наукового осмислення залишилося питання про наявність у феномені «правовий статус» онтологічної та гносеологічної складових.

Вони виявляються при онтолого-гносеологічному аналізі ознак, за якими детермінується цей феномен. З нього випливає, що онтологічними є ідентифікаційні маркери і дислокація. Усі інші або цілком гносеологічні, або є результатом взаємодії онтологічного і гносеологічного.

⁷ Колпаков В. К. Феноменология доктрины административного права. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дублін (Ірландія), 07 липня 2021 р. Дублін: Наукові перспективи, 2021. 116 с. С. 82-86.

Таким чином, «правовий статус» феномен гносеологічний. Він об'єктивується не шляхом простого опису (істина факту), а шляхом розумових операцій і існує у свідомості.

Наступний, **четвертий**, концепт спрямований на отримання нових знань про «правовий статус», це визначення його властивостей в альтернативах праворозуміння.

Здобутки вітчизняних правників слугували висновку, що доктринальне поняття «правовий статус» інтегрує в собі позитивістські і природньо-правові підходи до розуміння права, і може бути представлено таким визначенням: «правовий статус» це гносеологічна категорія (феномен), зовнішнє вираження якої представлено теоретичним описом його детермінантних ознак щодо положення відповідного суб'єкта у правовідносинах.

Стосовно правового статусу фізичних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, необхідно відзначити таке: **по-перше**, природньо-правові компоненти статусу уособлюють принципи і норми, які: а) походять з природи людини, б) незалежні від конкретних економічних і політичних умов, в) гарантовані міжнародним співтовариством, г) відображені у міжнародному праві, як опора для адаптації державного нормативного простору до соціальних реалій; **по-друге**, позитивістські компоненти походять від влади, вони уособлюють здатність державної системи права прийняти та реалізувати у своїй юрисдикції міжнародні стандарти щодо прав і свобод особистості.

2.3. Нормативність феномену правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

Правовий статус осіб, зниклих безвісти у період воєнного стану регулює Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

Фіксація у назві Закону поняття «правовий статус» свідчить, що цей нормативний акт саме про «статус», а не про якісь інші характеристики інституту зниклих безвісти.

Звернення до наукового осмислення цього феномену⁸ як системи а) теоретико-методологічних і б) нормативних контурів (про них йшлося у п. 2.2. «Теоретико-методологічні підходи до розуміння правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»), які взаємодіють у «плавильному котлі» доктрини прав людини, свідчить, що доктринальним положенням притаманні деталізація структури відповідного поняття, його наповненість гносеологічними гіпотезами, висвітлення апріорних і апостеріорних ознак, тощо.

⁸ Колпаков В. К. Адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2т.: Т.1: Загальна частина Ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с. С. 235-242.

Таким чином, сучасна (в умовах подолання локацій постмодернізму) доктрина прав людини⁹ детермінує у цьому понятті значно більше автентичних властивостей, ніж нормативно усталені «права, обов'язки і відповідальність».

Це насамперед, компетенція, тобто предмет ведення і повноваження суб'єкта, статус якого визначається; порядок утворення і набрання ним юридичних ознак; порядок припинення і втрати юридичних ознак; гарантії функціонування; ідентифікаційні маркери; структура; дислокація; цілі функціонування; відповідальність.

Відсутність більшості з них у легальному визначенні феномена «правовий статус» свідчить лише про те, що вони не отримали наукових обґрунтувань, достатніх для нормативного закріплення, і потребують подальших досліджень.

З введенням в Україні воєнного стану¹⁰, поряд з іншими галузевими осередками, значних змін зазнає Інститут безвісного зникнення фізичної особи¹¹.

Його аналіз виявив у структурі інституту взаємодію відносин різної генези. Це відносини: матеріальні, процесуальні, процедурні, цивільно-правові, адміністративно-правові, оперативного-розшукові, управлінські, деліктні, сфери забезпечення свобод, інтересів і прав людини тощо.

Таким чином, це інститут комплексної правової природи, регулювання якого забезпечується нормами відповідних юридичних галузей¹². Системоутворюючу функцію у їх сукупності виконують норми Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

Цей нормативний акт, **по-перше**, розмежовує: а) особу, яка зникла безвісти і б) особу, яка зникла безвісти за особливих обставин. Про це йдеться у ст. 1 Закону. Відповідно до неї, особа зникла безвісти це фізична особа, стосовно якої немає відомостей про її місцез перебування на момент подання заявником заяви про її розшук. Особа, зникла безвісти за особливих обставин це особа, зникла безвісти у зв'язку із збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру.

⁹ Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. Ампаро. Видавничий дім «Гельветика», 2022. № 1. 38 с. С. 23-36. С. 27. DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-1-03>

¹⁰ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022. № 64/2022. Голос України № 37 від 24.02.2022

¹¹ 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. Закон України від 14.04.2022 № 2191-IX. Офіційний вісник України. 2022, № 35, ст. 1896

¹² Колпаков В. К. Регулювання будівельної галузі нормами адміністративного права. Наукові перспективи: журнал. 2023. № 1(31) 2023. С.585. С.473-485. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-1\(31\)-473-485](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-1(31)-473-485)

По-друге, встановлює (ст.2), що правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин визначається: а) цим Законом, б) іншими законами України, в) міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Нажаль, законодавець прямо не називає ці «інші» закони, договори чи будь-які нормативні документи. Тому встановлення їх системи є результатом відповідних досліджень. Саме вони дають підстави вважати, що статусні характеристики осіб, зниклих безвісти за особливих обставин містять: Закони «Про правовий режим воєнного стану» (2015); «Про національну безпеку України» (2018); «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (1992); «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992); «Про Національну поліцію» (2015); «Про Національну гвардію України» (2014); «Про запобігання корупції» (2014); «Про державну службу» (2015); Указ Президента України від 24.02.2022. «Про введення воєнного стану в Україні»; Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України (2017); Ратифіковані Верховною Радою України: а) Женевська конвенція 1949 року «Про захист жертв війни», б) Додатковий протокол до цієї конвенції, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів та інші.

По-третє, Закон (ст.3) регулює суспільні відносин: а) пов'язані із набуттям особами статусу зниклих безвісти, б) обліком таких осіб, в) їх розшуком, г) соціальним захистом, д) соціальним захистом членів їхніх сімей.

По-четверте, визнає «Ad hoc» особливими обставинами: а) збройний конфлікт, б) воєнні дії, в) тимчасову окупацію частини території України, г) надзвичайні ситуації природного характеру, д) надзвичайні ситуації техногенного характеру.

По-п'яте, особливим правовим статусом наділяються зниклі безвісти за особливих обставин особи, уповноважені на виконання функцій держави. Це випливає з того, статус таких осіб окремо регулюється нормами ст. 9 «Особливості правового статусу осіб, уповноважених на виконання функцій держави, які зникли безвісти за особливих обставин».

За такою особою зберігаються місце роботи, займана посада та середній зарібок на підприємстві, в установі, організації, незалежно від підпорядкування, але не більш як до моменту її оголошення померлою.

Якщо такі особи зникли безвісти за особливих обставин під час проходження військової служби, їм надаються гарантії, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та іншими актами законодавства України.

По-шосте, Виникнення у конкретної фізичної особи правового статусу «зниклої безвісти за особливих обставин» корелюється з внесенням відомостей про таку особу до «Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

З цього приводу ст.4 Закону встановлює наступне: а) особа *набуває статусу* такої, що зникла безвісти з моменту внесення про неї відомостей до

Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; б) особа **вважається такою, що зникла безвісти** за особливих обставин, з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи».

У цій статті привертає увагу використання двох близьких за сутністю термінологічних конструкцій: а) особа набуває статусу зниклої ...; б) особа вважається зниклою.

З аналізу наведених положень випливає наступне: а) юридичний факт фіксації відомостей про особу в реєстрі, одночасно є юридичним фактом виникнення у особи правового статусу **«зниклої безвісти за особливих обставин»**; б) особа **вважається** зниклою безвісти з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи; в) момент набуття особою **правового статусу зниклої безвісти** і момент визнання особи такою, що **вважається зниклою безвісти** не співпадають; г) будь-яка особа перед набуттям статусу **зниклої безвісти** деякий час перебуває у статусі особи, що **вважається зниклою безвісти**.

Закон допускає, що перебування особи у статусі такої, що **вважається зниклою безвісти** може продовжуватись до 4-х днів. Даний строк опосередкований нормами ч.ч. 2 і 3 ст.18 Закону (відповідно до них, розрив у часі між фіксацією відомостей у реєстрі і визнанням особи такою, що вважається зниклою безвісти сягає чотирьох днів).

Таким чином, законодавець поряд із **правовим статусом** особи зниклої безвісти вводить в обіг поняття особи, яка **вважається зниклою безвісти**.

Законодавчі конструкції породжують питання стосовно наявності статусних ознак у особи, яка **вважається** зниклою безвісти. На наше переконання, це особливий правовий статус, адже у цей період особа набуває статусних ознак зафіксованих статтях 7, 8, 9 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» (заборона дискримінації, збереження місця роботи, право на отримання грошових виплат, право на гарантії, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Такий статус пропонується назвати **«латентним (або імпліцитним) правовим статусом»** (для статусу, який виникає після внесення відомостей до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, доречно, за необхідністю, застосовувати термін **«експліцитний правовий статус»**).

Таким чином, процес набуття особою статусу «зниклої безвісти за особливих обставин» складається з двох стадій.

На першій стадії особа набуває статусу такої, що **вважається** зниклою безвісти за особливих обставин. Юридичний факт виникнення цього статусу корелюється з моментом подання заявником заяви про факт зникнення особи. Тривалість стадії обмежена юридичним фактом внесення про відповідну особу даних до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

На другій стадії статус особи, що **вважається** зниклою безвісти за особливих обставин трансформується у правовий статус особи, що **зникла**

безвісти за особливих обставин. Юридичний факт виникнення цього статусу (основного експліцитного), корелюється з фактом внесення відповідних даних до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

3. Реалізація статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

3.1. Поняття реалізації статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

Реалізація правового статусу – це організація і фактичне досягнення мети нормативного впливу на систему компонентів статусу, а саме: а) на компетенцію, тобто предмет ведення і повноваження; б) порядок утворення і набрання юридичних ознак; в) порядок припинення і втрати юридичних ознак; г) гарантії функціонування; д) ідентифікаційні маркери; е) структуру; є) дислокацію; ж) цілі функціонування; з) відповідальність.

Статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин може бути реалізований шляхом його припинення. Особливості припинення статусу впливають з аналізу статей 4 та 20 Закону.

Так, у частині 2 статті 4 зазначено, що особа вважається зниклою безвісти за особливих обставин до моменту припинення її розшуку. Стаття 20 встановлює, що розшук припиняється не пізніше ніж через три дні з дня встановлення одного з трьох юридичних фактів: а) місця перебування особи, б) місця поховання, в) місцезнаходження останків такої особи. При цьому, визнання особи безвісно відсутньою чи оголошена померлою не є підставою для припинення її розшуку.

Таким чином, втрата цивільно-правових компонентів правового статусу особи зниклої безвісти за особливих обставин, не перешкоджає існуванню такого статусу на базі адміністративно-правових компонентів. Лише втрата адміністративно-правових компонентів статусу (включаючи відповідний запис у Реєстрі) припиняє дію всієї системи відносин правового статусу особи зниклої безвісти за особливих обставин.

Таким чином, реалізація статусу полягає у функціонуванні системи його складових. Функціонують ці складові під впливом їх нормативного забезпечення.

3.2. Нормативне забезпечення реалізації статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

Нормативне забезпечення реалізації правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, гарантовано Законом України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» та правовими актами, які у ньому згадуються.

Перш за все це закони «Про Національну поліцію»; «Про національну безпеку України»; «Про міжнародне приватне право»; «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»; «Про оперативно-розшукову діяльність»; «Кодекс України про адміністративні правопорушення»; «Цивільний кодекс України»; «Порядок ведення Єдиного

реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»; «Положення про Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»; «Порядок утворення та діяльності пошукових груп з пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»; «Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України» та інші.

3.3. Особливості реалізації статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

Дослідження норм вищенаведених актів дозволяє виокремити особливості реалізації статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

По-перше, важлива особливість реалізації правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, полягає у тому, що в інтересах таких осіб, юридичні приписи спрямовані до інших суб'єктів. Адже, дієздатність зниклих безвісти умовна.

Так, законодавець встановлює, що така особа має всі права, гарантовані Конституцією та законами України, а також має право на всебічне розслідування обставин її зникнення та встановлення її місцеперебування. Одномоментно покладає обов'язок вжити всіх можливих заходів для розшуку особи на державу, а активацію і фіксацію факту зникнення на родичів та інших суб'єктів, яким стало відомо про зникнення та владні інституції. Недаремно, при регулюванні правосуб'єктності зниклої особи законодавець обмежується питаннями правоздатності.

По-друге, для реалізації статусу зазначених осіб законодавець запровадив спеціальний правовий механізм, який складається: а) з норм (нормативних актів), б) державних органів і інституцій, в) громадських колективних суб'єктів, г) окремих осіб¹³.

Домінуючим нормативним актом цієї сфери є Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». Саме він визначає права особи, зниклої безвісти (ст.5); права близьких родичів та членів сім'ї осіб, зниклих безвісти (ст.6); заборону дискримінації зниклої безвісти, а також їхніх близьких родичів і членів сім'ї (ст.7); правові наслідки набуття правового статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин (ст.8); регламентує функції Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (ст.10,11); регламентує функції Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (ст.12,16); регламентує Розшукові заходи щодо осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (ст.17-20) тощо.

Серед державних органів і інституцій Закон виділяє: а) Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; б) Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

¹³ Колпаков В. К. Механізм забезпечення прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи : збірник тез доповідей за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків 04.12. 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. 146 с. С. 50-53.

3.4. Роль Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у реалізації їх статусу

Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин є посадовою особою Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Відповідно до Закону і Положення¹⁴ про Уповноваженого, він призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України, а підпорядковується Віце-прем'єр-міністрові 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 Уповноваженого. Положення про Секретаріат Уповноваженого та його структуру затверджує Віце-прем'єр-міністр України Міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

На Уповноваженого покладено функції: координацію розшуку; інформаційне забезпечення розшуку; аналіз ефективності системи розшуку; підготовку рекомендацій і пропозицій суб'єктам розшуку; функції контролю-наглядової природи; утворення пошукових груп.

3.4.1. Функція координації розшуку

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

Координація – це процес забезпечення узгодженості дій та зусиль між різними людьми, групами чи організаціями для досягнення спільної мети. Вона є важливим елементом управління та організації будь-якої діяльності і може включати планування, організацію, комунікацію, ресурсне забезпечення, контроль і коригування дій. Координація може відбуватися як у межах однієї організації чи групи, і між різними організаціями чи групами. Залежно від характеру діяльності та конкретних завдань, координація може вимагати різних підходів та інструментів, таких як планування спільних заходів, обмін інформацією, встановлення загальних правил та стандартів, а також визначення відповідальності за виконання певних завдань.

З цією метою Уповноважений взаємодіє: по-перше, з органами державної влади і місцевого самоврядування, різнорідними службами Президента України і Кабінету Міністрів України; по-друге, з відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій; по-третє, з громадськими

¹⁴ 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

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).

3.4.2. 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.

3.4.3. Функція аналізу ефективності системи розшуку

Уповноваженому покладено на обов'язок аналізувати ефективність функціонування системи розшуку осіб, зниклих безвісті. 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 безвісті осіб.

3.4.4. Функція підготовки пропозицій і рекомендацій у 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 проектів актів Кабінету Міністрів України, наказів і розпоряджень Мінреінтеграції, планів відповідних заходів тощо.

Якщо проекти 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.

3.4.5. 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.

Стаття 188-51. Невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, або перешкоджання здійсненню ним своїх повноважень тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

3.4.6. 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 права», 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

ситуації 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 Мінреінтеграції 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.

Застосування у одному контексті термінів «розшук» і «пошук» обумовлює питання про їх співвідношення. Звернення до Закону України 1992 року «Про оперативно-розшукову діяльність» дає підстави вважати, що «пошук» це складова «розшуку». Так, у ст.1 (Завдання оперативно-розшукової діяльності) зазначено, що «завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння»; у ст. 2 (Поняття оперативно-розшукової діяльності) «оперативно-розшукова діяльність це система гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів». Втім, можна вважати, що «розшук» застосування як гласних так і негласних засобів, а «пошук» лише гласних.

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.

3.5. Роль Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у реалізації їх статусу

Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин це електронна база даних про осіб, зниклих безвісти. На Реєстр покладено функції: а) накопичення та централізації відомостей про таких осіб, б) облік інформації, необхідної для їх ефективного розшуку.

З цієї метою Реєстр має право отримувати інформацію (включаючи персональні дані) від органів влади; концентрувати настановні відомості щодо зниклих безвісти осіб, а також відомості про їх невідомі останки і відомості про судові рішення щодо визнання таких осіб: а) зниклими безвісти, б) безвісно відсутніми, в) померлими. Крім цього він має право отримувати інші дані, що можуть забезпечити ефективність пошукових заходів.

Значену 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.

4. Розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

Розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин це система спеціальних заходів, які передбачені нормативними документами і здійснюються компетентними органами та їх службовими і посадовими особами з метою встановлення місця знаходження осіб, що розшуковуються.

До понять «службові особи» і «посадові особи». В законодавстві застосовують обидва терміни. У Конституції вони присутні у статтях 40, 42, 55 (службова особа) та 19, 40,42 (посадова особа). У КУпАП лише посадова особа; у КК обидва терміни: ст. 8, 18 (службова особа) та 18, 57 (посадова особа). Мінюст роз'яснив, що враховуючи наведене, вбачається, що при з'ясуванні підстав для віднесення осіб до категорій посадових або службових осіб слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини.

При регулюванні відносин, які виникають у зв'язку розшуком законодавець розмежував: а) суб'єктів уповноважених на облік зниклих безвісти осіб; б) суб'єктів уповноважених на їх розшук.

До перших (уповноважених на облік) належить низка центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також органи прокуратури.

Міністерство оборони України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна міграційна служба України; Державна пенітенціарна служба України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Міністерство регіонального розвитку та будівництва України; Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України; Адміністрація Державної прикордонної служби України; Національна гвардія України; Національна поліція України; Служба безпеки України; органи прокуратури; місцеві органи виконавчої влади.

До других (уповноважених на розшук) насамперед належить Національна поліція України. Крім неї, ця функція доручена суб'єктам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Їх перелік міститься у ст.5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»¹⁵.

¹⁵ Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ. ВВР, 1992, № 22, ст.30.

У тексті цієї статті вони позначені як «оперативні підрозділи» відповідних органів. Тобто, якщо йдеться про Службу безпеки України, то такими суб'єктами будуть оперативні підрозділи Центрального управління, оперативні підрозділи регіональних органів, оперативні підрозділи органів військової контррозвідки.

Національна поліція України має оперативні підрозділи у такому статусі: а) кримінальна поліція, б) спеціальна поліція; Служба безпеки України закріплює їх у таких назвах: а) оперативні підрозділи Центрального управління, б) оперативні підрозділи регіональних органів, в) оперативні підрозділи органів військової контррозвідки; Державне бюро розслідувань називає їх: а) оперативними, б) оперативно-технічними, в) внутрішнього контролю, г) забезпечення особистої безпеки; Служба зовнішньої розвідки України має такі оперативні підрозділи: а) агентурної розвідки, б) оперативно-технічні, в) власної безпеки; Державна прикордонна служба України концентрує оперативні підрозділи в Управлінні розвідки адміністрації державної прикордонної служби України; Управління державної охорони має підрозділ оперативного забезпечення охорони; Державна кримінально-виконавча служба України має оперативні підрозділи у складі органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; Міністерство оборони України має оперативні підрозділи у складі розвідувального органу, яким є Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Національне антикорупційне бюро України має оперативні підрозділи: а) детективів, б) оперативно-технічні, в) внутрішнього контролю; Бюро економічної безпеки України має оперативні підрозділи: а) детективів, б) оперативно-технічні.

Розшук особи, зниклої безвісти за особливих обставин, здійснюється по заяві. Заява подається до відповідного територіального органу Національної поліції України. У заяві зазначається інформація, що може сприяти розшуку.

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. Ці ж особи можуть звернутися з повідомленням про зникнення особи до Уповноваженого. У такому разі заяву про розшук подає Уповноважений.

Уповноважений, з метою отримання інформації, що може сприяти розшуку, надсилає запити: а) до органів державної влади, зокрема органів, уповноважених на облік та розшук осіб, зниклих безвісти, б) органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, в) громадських об'єднань, г) до міжнародних гуманітарних організацій, що можуть володіти необхідною інформацією (Товариство Червоного Хреста України; Управління ООН з координації гуманітарних питань).

Керівники органів і громадських об'єднань, до яких надійшов запит (крім міжнародних організацій), зобов'язані в триденний строк повідомити

Уповноваженого про результати його розгляду. Таке повідомлення має бути у письмовій формі.

Уповноважений узагальнює отриману інформацію та у триденний строк передає її до відповідного територіального органу Національної поліції України для вжиття заходів з розшуку зниклої безвісти особи. Якщо запит не може бути розглянуто у триденний строк з об'єктивних причин, відповідний керівник повідомляє про це Уповноваженого. При цьому визначається інший строк, що не перевищує одного місяця.

Якщо місячного строку недостатньо, відповідний керівник, по-перше, доводить до відома Уповноваженого обставини, що унеможливають надання інформації у встановлений строк; по-друге, продовжує вживати всіх можливих заходів з метою отримання інформації, що може сприяти розшуку особи, зниклої безвісти.

Важливим завданням Уповноваженого є моніторинг виконання заходів щодо розшуку зниклих безвісти осіб. У межах його виконання, він має право витребувати у відповідного територіального органу Національної поліції України інформацію про результати розшукових заходів.

Розшук зниклої безвісти особи припиняється не пізніше ніж через три дні з дня: а) встановлення місця її перебування; б) встановлення місця поховання чи місцезнаходження останків. Про таке рішення повідомляються її близькі родичі, члени сім'ї, а також заявник. Про припинення розшуку невідкладно робиться відмітка в Реєстрі.

За невиконання законних вимог Уповноваженого (запити, витребування інформації тощо) передбачена адміністративна відповідальність. Вона регламентована статтею 188-51 КУпАП «Невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

Відповідно до неї, а) невиконання законних вимог Уповноваженого і б) перешкоджання здійсненню ним своїх повноважень тягнуть накладення штрафу на посадових осіб від 100 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне (протягом року) вчинення таких дій тягне накладення штрафу на посадових осіб від 250 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, за своїми характеристиками, склад цього проступку є: 1) за характером шкоди формальним; 2) за ступенем суспільної небезпеки кваліфікованим; 3) за суб'єктом проступку посадовим; 4) за структурою альтернативним; 5) за повнотою викладення велінь бланкетним.

Встановлення складу потребує розслідування діяння і складання протоколу. За статтею 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», протокол про вчинення дій передбачених ст. 188-51 КУпАП складають: а) Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; б) уповноважені особи секретаріату Уповноваженого, в) особи визначені Уповноваженим.

Протокол про адміністративне правопорушення складається не пізніше 24-х годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох

примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Справи про проступки, передбачені ст. 188-51 КУпАП підвідомчі судам (ст. 221 КУпАП). Вони розглядаються у 15-денний строк з дня одержання судом протоколу та інших матеріалів справи. Розглянувши справу, суд виносить постанову по справі. Це може бути постанова: а) про накладення адміністративного стягнення штрафу; б) про закриття справи.

Постанова оскаржується шляхом подання апеляційної скарги. Строк оскарження 10 днів з дня винесення постанови. Якщо протягом цього терміну апеляційну скаргу не подано постанова набирає законної сили.

5. Алгоритм дій для родичів та членів сім'ї, які розшукують зниклих рідних

Зникнення людини безвісті для її родичів та членів сім'ї подія особливої трагічності. За образним виразом, вони опиняються у «пеклі невідомості». Тому цілком природним 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 розшукують 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 безвісті», який розкриває шляхи подолання родичами зниклих безвісті юридичних, адміністративних, фінансових, психологічних труднощів.

Свої послуги з різних питань, що стосуються зникнення осіб безвісті пропонують Національна асоціація адвокатів, Міжнародна комісія з питань зниклих безвісті, низка правових компаній.

На регіональному рівні створені центри Офісу Уповноваженого. Сьогодні вони працюють у Запорізькій, Київській, Дніпропетровській, Львівській та Рівненській областях. Розпочали роботу координатори на Київщині, Вінниччині, Сумщині, Одещині, Хмельниччині та Миколаївщині.

ВИСНОВКИ

Дослідження статусу та організаційно-правового інституту зниклих безвісті за особливих обставин з огляду на доктрину прав людини, дозволяє сформулювати наступне:

1. Правовий інститут зниклих безвісті за особливих обставин є поліструктурним феноменом, який утворює взаємодія суспільних відносин

різної генези: матеріальних, процесуальних, процедурних, цивільно-правових, адміністративно-правових, оперативно-розшукових, управлінських, деліктних, сфери забезпечення свобод, інтересів і прав людини тощо. Зазначене є підставою для твердження, що це інститут комплексної правової природи, регулювання якого забезпечується нормами відповідних юридичних галузей. Системоутворюючу функцію у їх сукупності виконують норми Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

2. Процес набуття особою статусу «зниклої безвісти за особливих обставин» складається з двох стадій. На першій стадії особа набуває статусу такої, що вважається зниклою безвісти за особливих обставин. Він корелюється з моментом подання заявником заяви про факт зникнення особи. Такий статус пропонується назвати «імпліцитним (тимчасовим, латентним) правовим статусом». На другій стадії імпліцитний правовий статус трансформується у правовий статус особи, що зникла безвісти за особливих обставин. Він корелюється з моментом внесення даних про зниклу особу до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин і залишається за особою до припинення її розшуку. Такий статус пропонується назвати «експліцитним (основним) правовим статусом».

3. Принциповою особливістю правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є неможливість такою особою самостійно його реалізовувати. Норми, що визначають статус, тільки мають на увазі існуванні легального носія, але їх фактичними адресатами є інші суб'єкти, яким «доручена» їх реалізація.

4. З метою ефективної реалізації статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин законодавець запровадив спеціальний правовий механізм, який складається з: а) норм (нормативних актів), б) державних органів і інституцій, в) громадських колективних суб'єктів, г) окремих осіб.

5. Втрата цивільно-правових компонентів правового статусу особи зниклої безвісти за особливих обставин, не перешкоджає існуванню такого статусу на базі адміністративно-правових компонентів. Лише втрата адміністративно-правових компонентів статусу (включаючи відповідний запис у Реєстрі) припиняє дію всієї системи відносин правового статусу особи зниклої безвісти за особливих обставин.

6. Доктрина прав людини уявляється нами як феномен систематизованих понять для позначення всієї сукупності юридико-наукових трактувань і суджень про відповідний правовий простір, його логіко-теоретична парадигма. Її інтегрують: а) усталена система поглядів, ідей і положень, генерованих юридичною наукою і опосередкованих юридичною практикою; б) колективна думка авторитетних учених-юристів з приводу основних проблем правового регулювання та інших правових явищ; в) нормативний матеріал у якому відбиваються принципи і цінності держави, місцевого самоврядування і громадянського суспільства; г) певний тип праворозуміння, відповідно до якого функціонує і розвивається цілісна система прав людини.

7. Одним з позитивних результатів функціонування спеціального правового механізму реалізації статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин слід визнати створення алгоритму дій для родичів та членів сім'ї, які розшукують зниклих рідних.

АНОТАЦІЯ

Проблематика дослідження обумовлена особливостями статусу осіб, які зникли безвісти за особливих обставин. Феномен «особа, що зникла безвісти за особливих обставин» постав реальністю правового простору, по-перше, з введенням в Україні воєнного стану відповідно до Указу Президента України № 64/2022 від 24.02.2022р., по-друге, з легалізацією юридичного регулювання відносин цього сегменту гуманітарного права Законом України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» від 12.07.2018 р. № 2505-VIII (в редакції від 14.04.2022 р). Норми зазначених актів стали предметом даного дослідження.

Правовий статус осіб зниклих безвісти за особливих обставин аналізується з позицій розуміння категорії «статус» а) законодавцем, висвітленого у відповідних актах позитивного права, і б) доктрини прав людини.

Зазначається, що інститут осіб зниклих безвісти за особливих обставин має комплексну правову природу, адже є результатом інтеграції відносин різної генези: матеріальних, процесуальних, процедурних, цивільно-правових, адміністративно-правових, оперативно-розшукових, управлінських, деліктних, сфери забезпечення свобод, інтересів і прав людини тощо.

Дослідженням встановлено, що процес набуття особою статусу «зниклої безвісти за особливих обставин» складається з двох стадій. На першій стадії особа набуває статусу такої, що вважається зниклою безвісти за особливих обставин. На другій він трансформується у правовий статус особи, що зникла безвісти за особливих обставин.

На підставі аналізу детермінантних ознак кожної із стадій сформульовано пропозиція маркувати першу стадію «імпліцитним (тимчасовим, латентним) правовим статусом», а другу стадію «експліцитним (основним) правовим статусом».

Підкреслено, що принциповою особливістю правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є неможливість такою особою самостійно його реалізувати. Норми, що визначають статус, тільки мають на увазі існуванні легального носія, але їх фактичними адресатами є інші суб'єкти, яким «доручена» їх реалізація.

Встановлено, що реалізація правового статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин здійснюється за допомогою спеціального правового механізму, який складається з норм (нормативних актів); державних органів і інституцій; громадських колективних суб'єктів; окремих осіб.

Привертається увага до твердження, що одним з позитивних результатів функціонування спеціального правового механізму реалізації статусу осіб,

зниклих безвісти за особливих обставин слід визнати створення алгоритму дій для родичів та членів сім'ї, які розшукують зниклих рідних.

Детально проаналізовані компетенції Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин і Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Зокрема, розкрито зміст адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого, яка регламентована статтею 188-51 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Невиконання законних вимог Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

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. Kolpakov V. K. Postmodern locations in administrative law: doctrinal understanding and overcoming. Amparo. No. 2. 2022. 68 p. P. 5-15. P.10. DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-2-01>

3. Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України. Офіційний вісник України. 2017, № 61, ст. 1886.

4. Міжнародне гуманітарне право. Посібник для юриста [М. М. Гнатовський, Т. Р. Короткий, А. О. Кориневич, В.М. Лисик, О. Р. Поєдинок, Н. В. Хендель]; за ред. Т. Р. Короткого. Київ-Одеса Українська гельсінська спілка з прав людини, Фенікс, 2016. 2017. 145 с. URL.: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/МНП-final.pdf>. С.28.

5. Éric David. Principes de droit des conflits armés. 5e éd. Bruxelles: Bruylant, 2012, 1151 p. P. 295. DOI <https://doi.org/10.7202/1017547ar>

6. Колпаков В. К. Концепт «поняття адміністративного права». Запорізькі правові читання. Запоріжжя: ЗНУ, 2021. 111 с. С. 25-29

7. Колпаков В. К. Феноменология доктрины административного права. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дублін (Ірландія), 07 липня 2021 р. Дублін: Наукові перспективи, 2021. 116 с. С. 82-86.

8. Колпаков В. К. Адміністративно-правовий статус інших (крім органів виконавчої влади) державних органів. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У 2т.: Т.1: Загальна частина Ред. колегія В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с. С. 235-242.

9. Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. Ампаро. Видавничий дім «Гельветика», 2022. № 1. 38 с. С. 23-36. С. 27. DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2022-1-03>

10. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022. № 64/2022. Голос України № 37 від 24.02.2022

11. 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. Закон України від 14.04.2022 № 2191-IX. Офіційний вісник України. 2022, № 35, ст. 1896

12. Колпаков В. К. Регулювання будівельної галузі нормами адміністративного права. Наукові перспективи: журнал. 2023. № 1(31) 2023. С.585. С.473-485. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-1\(31\)-473-485](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-1(31)-473-485)

13. Колпаков В. К. Механізм забезпечення прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи : збірник тез доповідей за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків 04.12. 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. 146 с. С. 50-53.

14. 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

15. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. ВВР, 1992, № 22, ст.30.

Information about the author:

Kolpakov Valerii Kostiantynovych,

Doctor of Law, Professor,

Head of the Department of Constitutional and Administrative Law

Zaporizhzhia National University

66, Zhukovsky str., Zaporizhzhia, 69600, Ukraine