

14. Історія держави і права Української РСР: [у 2-х т.]. – К.: Наукова думка, 1967. – Т. I. (1917-1967 рр.). – С. 14-15.
15. Кримінальний Кодекс УРСР (1922 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: у 2-х т.: [навч. посіб.] / за ред. В.Д. Гончаренка. – К.: Ін Юре, 1996. – Т. 2. – С. 185-186.
16. Кримінальний Кодекс УСРР (1960 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2000-05>.
17. Об ответственности за неуважение к суду Закон СССР от 2 ноября 1989 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr1164.htm>.

УДК 235.87

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ БЕЗДОМНИХ ОСІБ

Кожура Л.О., ад'юнкт

*Національна академія внутрішніх справ*

У науковій статті окреслюється коло питань, що стосуються визначення поняття «правове регулювання» та розкривається його зміст. Автор характеризує нормативну базу, що врегульовує питання, пов'язані зі всебічним захистом бездомних осіб, та пропонує її часткове вдосконалення та доповнення.

*Ключові слова: правове регулювання, нормативний акт, бездомні особи.*

Кожура Л.А. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ БЕЗДОМНЫХ / Национальная академия внутренних дел, Украина

В научной статье определяется круг вопросов, касающихся определения понятия «правовое регулирование» и раскрывается его содержание. Автор характеризует нормативную базу, которая регулирует вопросы, касающиеся всесторонней защиты бездомных лиц, и предлагает её частичное усовершенствование и дополнение.

*Ключевые слова: правовое регулирование, нормативный акт, бездомные лица.*

Kozhura L.O. LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE LAW PROTECTION HOMELESS / National academy of internal affairs, Ukraine

The article outlines a range of issues relating to the definition of "regulation" and revealed its contents. The author describes the regulatory framework that governs issues related to the comprehensive protection of homeless people and offers its partial improvements and additions.

Theoretical approaches to the definition of the category of "regulation", bred by leading scientists. The author gives the term "legal regulation" to understand the phenomenon as a specific and efficient activities of the state, which has organized manner, the guarantor of law, by using a wide variety of legal means of specific methods and techniques, which aims ordering social relations.

Proposed to amend Art. 46 of the Constitution of Ukraine, stating it as follows: "Every person (citizen of Ukraine, an alien or a stateless refugee) has the right to social protection, including the right to security in the event of full, partial disability, widowhood, unemployment conditions beyond its control, and in old age, and in other cases provided by law".

Determined that the existing state system of social protection of homeless people and prevent homelessness does not correspond to the scale and nature of the problem is not that effective. The law contains a number of shortcomings and contradictions that require amendments to the newest version of this regulation. Yes, there are problems concerning the protection of rights of the homeless. As we noted earlier, no registration number of persons deprived of their rights, which entails deterioration of homeless and effectively removes them from the system of social security.

It was found that the law sphere homeless peculiar: the lack of systematic and comprehensive approach to the definition and protection of the rights of homeless people, the lack of thoughtful and clear mechanisms for implementation of state programs for the protection of the vulnerable, declarative, dispersion, oversaturation and entanglement with the presence of terminological inconsistencies and legal conflicts, partial compliance with international legal instruments on human rights, lack of funding government programs for the homeless, the lack of well-established mechanism for cooperation and joint efforts of various sectors – Health, Interior,

Labour and Social Welfare; formalizovanist approach government agencies to problematic categories of persons.

*Key words: Legal Framework, regulation, homeless person.*

Право бездомних осіб на всебічний захист з боку держави, гарантоване демократичними перетвореннями та процесами, які перманентно відбуваються в сучасному українському суспільстві. Цінність окремої особистості загалом та її життя зокрема, проголошені на державному рівні. Бездомні особи, як одна з найвразливіших та найменш захищених верств населення, потребують визнання їх гідності, не тільки продекларованої, а й реально забезпеченої та гарантованої.

Право як важливий інструмент держави для вироблення і втілення в життя політики у всіх напрямках, враховує вищезазначені тенденції та забезпечує систему правового регулювання [1, 9].

Проблеми забезпечення прав і свобод людини і громадянина загалом та його правове регулювання зокрема, досліджували такі відомі науковці-юристи, як В.Б. Авер'янов, Н.Б. Болотіна, М.В. Вітрук, О.А. Лукашова, П.М. Рабінович та інші вчені. Проте, правове регулювання адміністративно-правового захисту бездомних осіб все ще лишається малодослідженим. Тому надалі доцільним вбачається з'ясування змісту вищезазначеного феномену.

Метою статті є визначення правового регулювання адміністративно-правового захисту бездомних осіб та аналіз вітчизняної нормативної бази, що регулює захист цієї категорії населення.

Зважаючи на актуальність проблеми захисту бездомних осіб у сучасному соціумі та повернення їх до соціально адаптованого життя, ця сфера потребує впорядкування, охорони та захисту з боку органів публічної адміністрації. Впорядкування, охорону та захист органи влади здійснюють за допомогою правового регулювання відносин, що досліджуються.

На сьогодні існує значна кількість визначень категорії «правове регулювання», виведених провідними науковцями, ми ж визначаємо цей феномен як конкретну та результативну діяльність держави, що має організований характер, виступає гарантом реалізації правових норм, здійснюється за допомогою широкого спектру правових засобів, специфічних методів та способів, основною метою якої є упорядкування суспільних відносин.

Правове регулювання – складний та багатоаспектний феномен, одним з видів якого є нормативне регулювання [2]. Реалізація нормативного регулювання відбувається за допомогою норм права, відображених у законах та інших нормативно-правових актах, аналіз яких буде здійснено нами далі.

Основний Закон має досить широкий спектр норм, якими урегульовано захист категорій населення, що нами досліджуються.

Домінуючою в даному контексті бачиться в ст.46, якою гарантовано право громадян на соціальний (адміністративно-правовий) захист. Проте вказана стаття оперує словосполученням «право громадян», а не «право кожного» (іноземців, осіб без громадянства, біженців тощо) на такий захист. Тому, зважаючи на зазначене, пропонуємо внести зміни до ст.46 Конституції України [3], виклавши її в такій редакції: «Кожна людина (громадянин України, іноземець, особа без громадянства, біженець) має право на соціальний захист, що включає право на забезпечення її у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від неї обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом».

Базовим законом України, який забезпечує соціальний (адміністративно-правовий) захист бездомних осіб, є Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей» [4], який набрав чинності з 1 січня 2006 року, та викладений у новій редакції 19 квітня 2011 року.

Вказаний Закон визначив загальні засади соціального захисту бездомних осіб, забезпечив правове регулювання відносин у суспільстві, що спрямовані на реалізацію бездомними особами прав і свобод, передбачених Конституцією, визначив основні терміни та принципи, на яких ґрунтується соціальний захист бездомних осіб, їх основні права та обов'язки.

При прийнятті нової редакції Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей» було проаналізовано стан бездомності в Україні та зміни, що

відбулися у вирішенні цієї проблеми; досліджена діюча нормативна база соціального захисту бездомних осіб; вивчений світовий досвід щодо законодавчого супроводження та соціальної підтримки бездомних осіб тощо.

Проте, існуюча державна система соціального захисту бездомних осіб та профілактики бездомності не відповідає масштабам та природі проблеми, не є достатньо ефективною. Закон містить ряд недоліків та суперечностей, які потребують внесення змін та доповнень до новішої редакції цього нормативного акту.

Так, залишаються проблеми щодо захисту прав бездомних. Як ми зазначали раніше, без реєстрації особи позбавляються ряду прав, що тягне погіршення стану бездомних і фактично викидає їх із системи державного соціального забезпечення.

Публічна адміністрація спробувала врегулювати цю прогалину, прийнявши ряд правових актів, що мали би вирішити це питання. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року № 895 було затверджено Порядок реєстрації місця проживання або перебування бездомних осіб [5], відповідно до якої реєстрація місця проживання або перебування бездомної особи здійснюється шляхом внесення до паспортного документу або документу, що посвідчує законність проживання на території України, відомостей про місце проживання або перебування бездомної особи із зазначенням місцезнаходження центру обліку бездомних осіб, де вона перебуває на обліку, або закладу для бездомних осіб, де їй надається тимчасовий притулок. Реєстрація здійснюється територіальними органами та підрозділами Державної міграційної служби (вказані юридичні особи публічного права діють відповідно до Положення про Державну міграційну службу України [6]).

Проте до цього часу практика впровадження цих нормативних актів залишається незадовільною.

Таким чином, Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» в черговий раз слід доповнити наступними положеннями.

По-перше, завершити реформування законодавства у сфері реєстрації осіб з урахуванням позитивної міжнародної практики та Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» [7].

По-друге, скасувати визначену Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» процедуру реєстрації тимчасового місця перебування (оскільки така процедура передбачена Законом, проте, не використовується на практиці).

По-третє, завершити створення автоматизованої системи обліку реєстрації осіб із застосуванням кращих прикладів інших країн та дотримання міжнародних стандартів захисту прав людини. Така система повинна бути автономною та не об'єднувати інші дані про особу, що збираються іншими органами влади.

По-четверте, законодавчо визначити терміни «бродяжництво» та «бродяги», оскільки вони відсутні у законодавстві України, проте залишаються у вжитку багатьох посадових осіб та пересічних громадян.

По-п'яте, законодавчо збільшити та урізноманітнити кількість програм щодо захисту і підтримки бездомних осіб, врахувавши досвід зарубіжних країн.

По-шосте, статті 2 та 3 зазначеного Закону доповнити наступними термінами: «бездомність» (пропонуємо розглядати даний феномен ширше і розуміти його одночасно і як суспільне явище, і як стан окремої особи), «бездомні особи», «соціальний захист бездомних осіб» (оскільки назва Закону містить це словосполучення, а текст нормативного акта не роз'яснює його), «адміністративно-правовий захист бездомних осіб» (цей вид захисту є похідним поняттям від захисту соціального).

Закон України «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 № 966-IV [8] визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Однією з таких обставин є бездомність.

Також вказаний документ визначає принципи надання соціальних послуг особам, які цього потребують, види послуг, форми їх надання, порядок і умови отримання таких послуг, основні

права отримувачів та тих, хто надає соціальні послуги. Йдеться і про міжнародне співробітництво, вивчення й поширення передового міжнародного досвіду з питань соціальної роботи з бездомними.

Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» від 17.03.2011 № 3160-VI запобігає бездомності серед осіб, які звільняються з установ виконання покарань. В Україні колишні ув'язнені досить широко представлені в популяції бездомних. Тому зазначений нормативний акт визначає порядок і умови надання соціальної допомоги особам, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також засади участі в їх соціальній адаптації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій і об'єднань громадян.

Особам, які є звільненими та знаходяться в групі ризику щодо бездомності, надаються послуги тимчасового притулку, а також соціальні, медичні, юридичні, освітні, реабілітаційні та інші послуги.

У Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV визначено правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла.

Зокрема, визначено особливості взяття на соціальний квартирний облік бездомних осіб.

Відповідно до ст.14 зазначеного документа, громадяни без визначеного місця проживання звертаються для отримання соціального житла до органу місцевого самоврядування за місцем свого перебування. У день звернення громадяни без визначеного місця проживання отримують направлення на безоплатне тимчасове (до шести місяців) проживання в тимчасовому притулку для дорослих.

Аналіз наведеної статті свідчить, що зазначений закон оперує категорією «громадяни без визначеного місця проживання», що викликає неоднозначність у розумінні, оскільки Закон України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей» та інші нормативно-правові акти такого поняття не містять. Така розбіжність у категорійному апараті бачиться неправильною, тому пропонуємо змінити словосполучення «громадяни без визначеного місця проживання» на категорію «бездомні особи» з метою однакового розуміння вказаного феномена та відсутності непорозуміння з боку осіб, які потребують соціального житла.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 639-р від 17 квітня 2008 року № 639-р було схвалено Концепцію соціального захисту бездомних громадян. Метою вказаного документа є визначення основних напрямів створення системи реінтеграції бездомних осіб для запобігання їх соціальному виключенню та дискримінації. Завданнями Концепції є запровадження ефективних форм профілактики бездомності, створення умов для розвитку мережі соціальних закладів, удосконалення нормативно-правової бази з питань соціального захисту бездомних осіб, підготовка соціальних працівників, запровадження нових форм соціальної підтримки людей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.2008 р. № 1402-р затверджено План заходів щодо реалізації Концепції соціального захисту бездомних громадян до 2012 року.

Основними напрямками роботи щодо реалізації Концепції є: вивчення проблеми бездомності як соціального явища та формування науково-теоретичних засад соціальної політики; розвиток профілактичної роботи; запровадження обліку бездомних осіб; розвиток системи соціальних послуг бездомним особам; реінтеграція бездомних осіб.

Наказом Міністерства соціальної політики України від 19.04.2011 р. № 135 затверджене Типове положення про центр обліку бездомних осіб, яке впорядковує роботу центрів обліку бездомних осіб, утворених для виявлення та ведення обліку бездомних осіб.

Наказом Міністерства соціальної політики України від 28 грудня 2011 року № 574 Про деякі питання діяльності центру обліку бездомних осіб з метою удосконалення діяльності центрів обліку бездомних осіб було затверджено форму посвідчення про взяття на облік бездомної особи, форму журналу реєстрації документів для оформлення реєстрації місця проживання або

місця перебування бездомної особи та форму журналу реєстрації заяв про оформлення зняття з реєстрації місця проживання бездомної особи.

Характеризуючи законодавство щодо адміністративно-правового захисту бездомних осіб, можна стверджувати, що воно прогресує в напрямку зміни характеру державної політики щодо цієї незахищеної верстви населення.

Так, від перших спроб, спрямованих на утворення системи соціального та інших видів захисту бездомних осіб, зроблених на початку 90-х років, сутність яких полягала в наданні харчування таким особам, первинної медичної допомоги, одягу тощо, до розвитку, реформування та удосконалення цієї системи захисту. Сьогодні заходи публічної адміністрації спрямовані, перш за все, на профілактику бездомності. У випадках виявлення осіб із таким соціальним статусом, їм надається не тільки первинна допомога, а розроблена модель реінтеграції бездомних до соціально адаптованого життя. Разом із тим, законодавству даної сфери властиві:

- 1) відсутність системного та комплексного підходу до визначення та захисту системи прав бездомних осіб;
- 2) відсутність продуманих та чітких механізмів реалізації державних програм для захисту цієї незахищеної верстви населення;
- 3) декларативність, розпорошеність, перенасиченість та заплутаність із наявністю термінологічних неузгодженостей та правових колізій;
- 4) часткова узгодженість з міжнародними правовими актами про права людини;
- 5) недостатність системи фінансування державних програм щодо бездомних осіб;
- 6) відсутність налагодженого механізму взаємодії та об'єднання зусиль різних галузей – охорони здоров'я, внутрішніх справ, праці і соціального захисту населення;
- 7) формалізованість підходу державних структур до проблемних категорій осіб.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Олена Миколаївна Мельник. – К., 2004. – 20 с.
2. Общая теория государства и права: академ. курс в 2 т. / Под ред. М.Н. Марченко. – Т. 2. – М.: Юридическая литература, 1998. – 497 с.
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02.06.2005 № 2623-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 26. – С. 1108. – Ст. 354.
5. Порядок реєстрації місця проживання або перебування бездомних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 року № 895 // Офіційний вісник України від 02.09.2011. – 2011. – № 65. – С. 39. – Ст. 2540.
6. Положення про Державну міграційну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник Президента України від 18.04.2011. – 2011. – № 10. – С. 34. – Ст. 558.
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV «// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 № 966-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 45. – Ст. 358.