

УДК 342.9:[351.74:343.34](477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.29>**Ольга Безпалова,**

доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування  
факультету № 3  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДОТРИМАННЯМ ПРАВ ЛЮДИНИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ/ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ

Окреслено проблемні питання, пов'язані із забезпеченням дотримання прав і свобод людини під час тимчасової окупації частини території України та військової агресії Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей. Визначено категорії осіб, права яких порушуються під час та після проведення антитерористичної операції/операції Об'єднаних сил, що дозволило дійти висновку про необхідність вироблення дієвого механізму гарантування прав таких категорій громадян з боку держави. Розглянуто основні права громадян, щодо яких відбуваються систематичні порушення, та сформульовано основні заходи, що мають вживатися з метою недопущення їх порушення, відновлення порушених прав та мінімізації негативних наслідків. Доведена необхідність виробити на загальнодержавному рівні механізм реабілітації жертв катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Наголошено, що у зв'язку з початком російської збройної агресії основними категоріями осіб, щодо яких спостерігалися випадки катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, є військовослужбовці, які перебувають у зоні конфлікту на сході України, та цивільне населення. Визначено, що створення груп діалогу зумовлено тим фактом, що в демократичному суспільстві роль поліції полягає в тому, щоб захищати права громадян на вільне зібрання. Співробітники поліції патрулюють невеликі групи в натовпі та для кращої видимості одягнені у жовті жилети замість звичайної форми. Вони підтримують контакт з людьми, пояснюючи права та обов'язки учасників масового заходу. Зроблено висновок, що сьогодні з боку держави не лише створюються важливі передумови для врегулювання збройного конфлікту, що має місце на території Донецької та Луганської областей, а й приділяється неабияка увага створенню належних умов для гарантування реалізації громадянами усіх наданих їм Конституцією України прав і свобод. І у зв'язку з цим важливого значення набуває створення умов для реалізації прав громадян саме під час врегулювання збройного конфлікту та забезпечення правопорядку, недопущення порушення вказаних прав з боку правоохоронних органів, сприяння у їх реалізації.

**Ключові слова:** права громадян, антитерористична операція, операція Об'єднаних сил, правопорядок, відновлення.

**Постановка проблеми.** На законодавчому рівні чітко визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (стаття 3 Конституції України). Спрямованість діяльності держави визначається саме колом прав і свобод людини, системою гарантій їх забезпечення. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Усвідомлюючи це, органи державної влади України повинні вживати заходів щодо створення належних умов для забезпечення прав і свобод громадян, недопущення їх порушення та від-

новлення порушених прав. Важливим кроком у цьому напрямі є прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», якою в Україні визначаються вектори руху щодо впровадження європейських стандартів життя в оборонній, соціально-економічній, правоохоронній сферах.

**Мета статті** – висвітлити проблемні питання, пов'язані із забезпеченням дотримання прав і свобод людини під час проведення антитерористичної операції/операції об'єднаних сил, визначити категорії осіб, права яких здебільшого порушуються, та власне такі права.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовими векторами, визначеними даною Стратегією, є:

1) вектор розвитку (забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя);

2) вектор безпеки (забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності);

3) вектор відповідальності (забезпечення гарантій того, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах);

4) вектор гордості (забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт) [1].

У цих векторах руху заплановано реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, що у результаті дозволить забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, запровадити якісно нові підходи до гарантування прав громадян. Вектори руху було прийнято з урахуванням рекомендацій місії Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Венеціанської комісії, висновків Європейської комісії «За демократію через право». Це дозволило високотити умови для забезпечення відносно високого рівня гарантій прав громадян в Україні.

В умовах тимчасової окупації частини території України та військової агресії Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей проблема захисту прав і свобод людини постає особливо гостро. У кризовій ситуації ризики непропорційного обмеження прав і свобод людини зростають, що потребує особливого контролю з боку суспільства. Необхідно звернути увагу, що сьогодні, на жаль, не на всій території нашої держави створено однакові умови для реалізації громадянами конституційно закріплених за ними прав і свобод. У зв'язку з початком у 2014 році російської військової агресії проти України:

– системний характер мали порушення прав і свобод людини на окупованих територіях Донецької та Луганської областей;

– певна специфіка щодо реалізації окремих прав людини мала місце на території проведення Антитерористичної операції (а з 30 квітня 2018 року в зоні проведення Операції Об'єднаних Сил).

Така ситуація була зумовлена:

– ескалацією збройного конфлікту на сході України, зокрема діяльністю терористичних збройних формувань,

– обстрілами житлових районів, наслідком яких стали жертви серед цивільного населення,

– вбивствами цивільних та інших осіб, захищених за міжнародним гуманітарним правом,

– незаконними затриманнями, насильницькими зникненнями та катуваннями,

– руйнуванням у результаті обстрілів житлового фонду, пошкодженням об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, а також системи життєзабезпечення;

– руйнуванням фінансової, банківської сфери, транспортної інфраструктури та систем зв'язку та комунікацій;

– економічним занепадом та зростанням рівня безробіття внаслідок закриття підприємств, розриву економічних зв'язків, фізичного знищення виробничих потужностей.

Основними правами, щодо яких відбувалися порушення, можна назвати такі: 1) право на життя, захист від катувань та поганого поводження; 2) право на справедливий суд, право на правову допомогу (що було зумовлено, зокрема, обмеженим доступом жертв конфлікту до правосуддя); 3) право на приватність; 4) свобода пересування; 5) право на свободу та особисту недоторканність; 6) свобода думки, совісті та віросповідання; 7) свобода мирних зібрань; 8) свобода об'єднань; 9) право власності; 10) право на гідний рівень життя; 11) право на освіту; 12) протидія дискримінації; 13) права внутрішньо переміщених осіб (зокрема в частині доступу до соціальних послуг та державної допомоги, оформлення документів); 14) права жінок; 15) права дітей; 16) права людей з інвалідністю; 17) права осіб із проблемами психічного здоров'я; 18) право на участь в управлінні державними справами (зокрема, шляхом участі у голосуванні).

Також варто додати, що у результаті збройного конфлікту на Сході України виникло декілька нових груп населення, які потребують соціального захисту:

– цивільні особи, які перебували в полоні і потерпали від насильства та катувань, але не отримали інвалідність;

– цивільні особи, які перебували в полоні й отримали інвалідність;

– цивільні особи, які отримали тілесні ушкодження, пов'язані зі збройним конфліктом, але не отримали інвалідність;

– цивільні особи, які отримали тілесні ушкодження, пов'язані зі збройним конфліктом, і отримали інвалідність внаслідок таких тілесних ушкоджень;

– непрацездатні члени сім'ї цивільних осіб, які загинули в полоні або через бойові дії.

Сьогодні не вироблено чіткого механізму надання відповідного соціального статусу й адекватної соціальної допомоги вказаним категоріям цивільних осіб, які постраждали в ході збройного конфлікту.

Усвідомлюючи необхідність створення необхідних умов щодо гарантування усім громадянам України безперешкодної можливості щодо реалізації гарантованих їм Конституцією прав та вироблення дієвого механізму відновлення порушених прав Міністерством внутрішніх справ України було ініційовано прийняття Стратегії відновлення цілісності України і деокупації Донбасу «Механізм малих кроків». У цій Стратегії передбачено низку кроків щодо відновлення системної роботи органів влади, підвищення якості життя людей, забезпечення безпеки і правопорядку, нормалізації всіх процесів життєдіяльності [2].

Важливим кроком у напрямі створення належних умов для дотримання прав і свобод громадян на території України (у тому числі на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей), вдосконалення діяльності держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, вирішення системних проблем у даній сфері є прийняття у 2015 році Національної стратегії у сфері прав людини [3]. Вказаною Стратегією визначено ключові права і свободи людини, які потребують вироблення дієвого механізму захисту. У даному документі звертається увага як на ті права і свободи, порушення яких має місце на всій території України, так і на ті права і свободи, порушення яких є найбільш характерним у регіонах, де проводиться АТО/ООС та на тимчасово окупованих територіях Донбасу.

Основним суб'єктом забезпечення правопорядку є органи Національної поліції. Саме на них безпосередньо покладається завдання щодо надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод громадян, тобто реалізація підходу «служіння суспільству». Зміст даного підходу полягає в дотриманні та забезпеченні прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності органів поліції; реалізації органами поліції своїх функцій відповідно до потреб людини (Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року) [4].

Розглянемо коротко основні права громадян, щодо яких відбуваються систематичні порушення, та основні заходи, що мають вживатися з метою недопущення їх порушення, відновлення порушених прав

та мінімізації негативних наслідків (право на життя; протидія катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; забезпечення права на свободу та особисту недоторканність; забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань; захист прав внутрішньо переміщених осіб; звільнення заручників та відновлення їхніх прав).

**Право на життя.** Життя людини є найвищою соціальною цінністю. Починаючи з 2014 року відбуваються систематичні порушення права на життя внаслідок:

– незаконних дій терористичних організацій ДНР та ЛНР, бойовиків, найманців, а також агресії Російської Федерації;

– збільшення незаконного обігу зброї;

– непропорційного використання сили та спеціальних засобів працівниками правоохоронних органів;

– неналежного надання медичної допомоги громадянам України.

Так, лише у 2014 році на території Донецької області було зареєстровано 2 377 умисних вбивств (для порівняння: у 2013 році – 273 вбивства, у 2015 році – 1 418, у 2016 році – 230). Що стосується Луганської області, то у 2014 році було зареєстровано 280 умисних вбивств (для порівняння: у 2013 році – 154 вбивства, у 2015 році – 74, у 2016 році – 59).

У зв'язку з цим з боку держави має бути:

– вироблено належні гарантії захисту права на життя та запроваджено правові засоби захисту і механізми ефективного розслідування порушень права на життя.

– створено ефективну систему, спрямовану на забезпечення протидії злочинним діянням проти життя людини, запобігання їм, припинення та покарання за такі діяння, відшкодування сім'ям потерпілих;

– створено умови для додержання норм міжнародного права для захисту життя мирного населення на тимчасово окупованій території України.

**Протидія катуванням, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.** У зв'язку з початком російської збройної агресії основними категоріями осіб, щодо яких спостерігалися випадки катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, є військовослужбовці, які перебувають у зоні конфлікту на сході України, та цивільне населення. Варто відзначити, що катування військовослужбовців має системний та масштабний характер. Ті військові та працівники правоохоронних органів, що перебували у полоні, підлягали допитам, вимаганням неправдивих свідчень

та співпраці з російськими спецслужбами (як шляхом психологічного тиску, так і шляхом тортур та погроз фізичного знищення). Зважаючи на те, що випадки катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання завдають не лише фізичної, але й психічної шкоди, важливо виробити на загальнодержавному рівні механізм реабілітації жертв таких злочинів.

Необхідність **забезпечення права на свободу та особисту недоторканність** актуалізувалася з 2014 року у зв'язку з поширенням насильницьких зникнень осіб на тимчасово окупованій території України та у районі проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях. Так, для прикладу, за даними ЄРДР з початку збройного конфлікту на сході України слідчими органів Національної поліції розпочато майже 3,2 тис. кримінальних проваджень за фактами незаконного позбавлення волі осіб (ст. 146 КК України).

З метою максимально повного забезпечення прав громадян на свободу та особисту недоторканність від органів поліції вимагається суворе дотримання процедури розслідування для притягнення до відповідальності осіб, винних у викраденні людей на тимчасово окупованій території України та у районі проведення антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях, в тому числі з використанням міжнародно-правових механізмів.

Специфічною категорією, щодо яких право на свободу та особисту недоторканність може порушуватися під час здійснення ними професійної діяльності, є представники засобів масової інформації (журналісти), які висвітлюють події у зоні АТО/ООС. Журналісти під час планування відрядження до зони конфлікту повинні бути ознайомлені з особливостями забезпечення особистої фізичної та цифрової (захист облікових засобів та пристроїв) безпеки, потенційними ризиками у зоні конфлікту.

**Звільнення заручників та відновлення їхніх прав.** Основною проблемою, що існує у даній сфері, є відсутність ефективної системи заходів щодо визволення заручників, які захоплені і (або) утримуються на території Донецької і Луганської областей, забезпечення їх реабілітації.

Так, з початку тимчасової окупації окремих районів Донецької та Луганської областей слідчими органів Національної поліції розпочато 3 091 кримінальне провадження за фактами незаконного позбавлення волі та захоплення як заручників осіб (де 974 – за фактом викрадення чи захоплення військово-

вослужбовців та 2 582 – цивільних осіб), з яких 2 079 – на території Донецької області, 1 012 – Луганської області.

Натепер нерозшуканими залишаються 2 372 безвісти зниклих осіб та у полоні перебуває 984 (незаконно позбавлені волі) особи у кримінальних провадженнях, розпочатих слідчими органів Національної поліції [5].

Варто зазначити, що з метою ефективного розслідування фактів незаконного викрадення громадян, захоплення заручників працівники слідчих підрозділів взаємодіють із представниками карного розшуку та підрозділами криміналістичного забезпечення.

З метою створення ефективної системи заходів щодо звільнення заручників представниками Національної поліції систематично проводяться зустрічі з членами Служби безпеки України, Міністерства закордонних справ України, Робочої групи ООН з прав людини з питань насильницьких та недобровільних зникнень громадян, посилення діалогу між органами влади, які займаються питаннями ненасильницького зникнення, та сім'ями зниклих безвісти осіб для сприяння розслідування обставин усіх повідомлень про насильницькі зникнення.

**Забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань.** Одним із конституційних прав громадян є право на мирні зібрання. Так, відповідно до статті 39 Основного закону громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

До числа повноважень Національної поліції в частині дотримання прав громадян на свободу мирних зібрань належать такі: 1) забезпечення публічного порядку і безпеки людей під час проведення мирного зібрання; 2) супроводження учасників мирного зібрання, а також за наявності дозволу органу місцевого самоврядування – тимчасове обмеження або зміна маршрутів руху транспорту, встановлення спеціальних знаків; 4) на прохання організатора одного з одночасних мирних зібрань або в разі необхідності під час проведення контрзібрань забезпечення розведення учасників зібрань на безпечну відстань, при цьому не обмежуючи сторони у праві проведення одночасних мирних зібрань.

У разі, якщо учасники мирного зібрання масово застосовують насильство або своїми діями перешкоджають затриманню осіб, що вчиняють насильство в ході мирного зібрання, та якщо іншим чином припинити насильство не можливо, органи поліції оголошують про втрату зібранням мирного характеру.

В оголошенні про втрату зібранням мирного характеру органи поліції повідомляють про: 1) надання часу для залишення місця проведення зібрання для осіб, що не беруть участь в актах насильства; 2) можливість реалізувати своє право на мирне зібрання таким чином, щоб не перешкоджати законним діям працівників правоохоронних органів, в тому числі шляхом проведення спонтанного зібрання.

У рамках створення належних умов для забезпечення права на захист свободи мирних зібрань прийнято Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Згідно зі змінами, суд не обов'язково може заборонити – він може дозволити проведення мирного зібрання, але із застереженням, наприклад, що має бути розведення контрзібрань. Владні органи можуть вимагати заборони мирних зібрань лише в окремих випадках і не пізніше ніж за 24 години до самого зібрання. Розглянути справу суд має протягом двох днів або негайно. Позивач, перед тим як звертатися до суду, повинен оприлюднити позовну заяву на своєму сайті, крім того, електронною поштою повідомити організаторів проведення мирного зібрання про те, що він звертається до суду. Суб'єкт владних повноважень повинен самостійно доводити в суді, що є підстави для заборони, а всі аргументи необхідно попередньо включити до позовної заяви.

Із середини 2017 року у низці регіонів держави розпочалося практичне впровадження діяльності груп комунікації (перемовників або групи діалогу) поліції під час проведення масових заходів. Під час створення цих підрозділів за основу взято досвід поліції комунікації Чеської Республіки у взаємодії з Консультативною місією Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки в Україні, яка діє з 2014 року в Україні. Натепер групи функціонують у багатьох регіонах, зокрема у Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Харківській, Хмельницькій областях, місті Києві [5] тощо. Основною метою діяльності груп діалогу є налагодження взаємодії та довіри. Завданням вказаних груп є налагодження діалогу з організаторами та учасниками акцій під час масових заходів: акцій протестів, футбольних матчів, маршів, релігійних заходів тощо.

Створення груп діалогу зумовлено тим фактом, що в демократичному суспільстві роль поліції полягає в тому, щоб захищати права громадян на вільне зібрання. Співробітники поліції патрулюють невеликими групами в натовпі та для кращої видимості одягнені у жовті жилети замість звичайної форми. Вони підтримують контакт із людьми, пояснюючи права та обов'язки учасників масового заходу. Встановлюючи діалог із громадянами під час великих зібрань, співробітники поліції значно зменшують ризик ескалації насильства та запобігають конфронтації.

### Висновки

Зважаючи на викладене вище, хотілося б зазначити, що сьогодні з боку держави не лише створюються важливі передумови для врегулювання збройного конфлікту, що має місце на території Донецької та Луганської областей, а й приділяється неабияка увага створенню належних умов для гарантування реалізації громадянами усіх наданих їм Конституцією України прав і свобод. І у зв'язку з цим важливого значення набуває створення умов для реалізації прав громадян саме під час врегулювання збройного конфлікту та забезпечення правопорядку, недопущення порушення вказаних прав з боку правоохоронних органів, сприяння у їх реалізації.

### Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 13.11.2019).
2. Стратегія відновлення цілісності України і деокупації Донбасу «Механізм малих кроків» URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5b1faf7a125a0/> (дата звернення: 12.11.2019).
3. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 13.11.2019).
4. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>. (дата звернення: 03.11.2019).
5. Безпалова О.І. Дотримання прав людини під час охорони публічного порядку під час проведення Операції Об'єднаних Сил. *Забезпечення правопорядку на території проведення операції Об'єднаних сил*: матеріали всеукраїнського науково-практичного семінару (м. Маріуполь, 12 жовтня 2018 р.). Маріуполь, 2018. С. 23–50.

*Issues related to ensuring the observance of human rights and freedoms during the temporary occupation of part of the territory of Ukraine and military aggression of the Russian Federation in certain regions of Donetsk and Luhansk regions are outlined. The categories of persons whose rights are violated during and after the conduct of the anti-terrorist operation/operation of the United Forces have been determined, which has led to the conclusion that it is necessary to develop an effective mechanism for guaranteeing the rights of such categories of citizens by the state. The basic rights of citizens who are subject to systematic violations are considered and the basic measures that should be taken to prevent their violation, restoration of violated rights and minimization of negative consequences are formulated. The need to develop a mechanism for rehabilitation of victims of torture, cruel, inhuman or degrading, abusive or punitive, has been demonstrated at the national level. It is emphasized that, due to the onset of Russian armed aggression, the main categories of persons who have been subjected to torture, cruel, inhuman or degrading treatment are servicemen in the conflict zone in eastern Ukraine and civilians. It is determined that the creation of dialogue groups is conditioned by the fact that in a democratic society, the role of the police is to protect citizens' rights to free assembly. Police officers patrol small groups in the crowd and, for better visibility, dressed in yellow vests instead of the usual uniform. They keep in touch with people by explaining the rights and responsibilities of the mass event participants. It is concluded that today the state not only creates important preconditions for the settlement of the armed conflict that takes place in the territory of Donetsk and Luhansk regions, but also draws considerable attention to the creation of proper conditions for guaranteeing the citizens of all rights and freedoms granted to them by the Constitution of Ukraine. In this regard, it is of great importance to create conditions for the realization of citizens' rights precisely during the settlement of armed conflict and to ensure law and order, to prevent violations of these rights by law enforcement agencies, to assist in their implementation.*

**Key words:** citizens' rights, anti-terrorist operation, United Nations operation, law and order, recovery.