



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ОБЛІК ТА ПОВЕРНЕННЯ ЦИВІЛЬНИХ, НЕЗАКОННО УТРИМУВАНИХ В РФ: ЯКІ ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЗА ЦЕ ВІДПОВІДАЮТЬ

Облік та повернення цивільних, незаконно утримуваних в РФ: які державні органи України за це відповідають. Аналітична записка. — Луньова О., ред. Катриченко Т., Сокурєнко Є. — Київ, 2024.

Аналітична записка «ОБЛІК ТА ПОВЕРНЕННЯ ЦИВІЛЬНИХ, НЕЗАКОННО УТРИМУВАНИХ В РФ: ЯКІ ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЗА ЦЕ ВІДПОВІДАЮТЬ» є спробою створити мапу державних суб'єктів, які уповноважені на здійснення заходів щодо обліку та сприяння поверненню цивільних осіб, що перебувають у незаконному утриманні на території РФ та/або тимчасово окупованих територіях України. Окрім вивчення повноважень відповідних суб'єктів, в аналітичній записці проаналізовано те, як рідні осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, сприймають комунікацію з уповноваженими суб'єктами.

Медійна ініціатива за права людини (МІПЛ) — українська громадська організація, яка поєднує журналістику і правозахист для викриття воєнних злочинів Росії в Україні та реагування на порушення прав людини, пов'язані з російською агресією. МІПЛ займається розслідуванням воєнних злочинів, катувань, насильницьких зникнень, порушень прав цивільних і військових в умовах війни. Організація також документує інші порушення прав людини, моніторить судові процеси, пов'язані з війною, готує аналітику, рекомендації і займається національною та міжнародною адвокацією для досягнення справедливості і забезпечення прав і свобод людини.

Детальніше про діяльність Медійної ініціативи за права людини: mipl.org.ua

Центр прав людини ZMINA працює у сфері захисту свободи слова, свободи пересування, протидії дискримінації, попередження тортур і жорстокого поводження, боротьби з безкарністю, захисту правозахисників і громадських активістів на території України, включно з окупованим Кримом, а також захисту прав людей, які потерпіли внаслідок війни. Організація проводить інформаційні кампанії, освітні програми, працює над моніторингом і документуванням випадків порушень прав людини, готує дослідження, аналітику й домагається змін завдяки національній та міжнародній адвокації.

Детальніше про Центр прав людини ZMINA та його діяльність: zmina.ua, zmina.info

Фонд "Партнерство за сильну Україну" (ФПСУ) – це донорська програма, що фінансується урядами Великої Британії, Естонії, Канади, Нідерландів, Сполучених Штатів Америки, Фінляндії, Швейцарії та Швеції. За спільної підтримки уряду України та урядів-партнерів Фонд реалізує проекти в деокупованих і прифронтових громадах, а також на національному рівні. Метою ФПСУ є зміцнення стійкості українського уряду в умовах російської агресії та посилення його спроможності надавати критично необхідну допомогу громадам у співпраці з громадянським суспільством, ЗМІ та приватним сектором.

Детальніше про діяльність Фонду "Партнерство за сильну Україну" та його ініціативи: www.facebook.com/PartnershipFundForAResilientUkraine

Дана записка була підготовлена за підтримки Фонду "Партнерство за сильну Україну". Зміст цієї записки є виключною відповідальністю МІПЛ і ZMINA і не обов'язково відображає позицію Фонду та/або його фінансових партнерів.

ЗМІСТ

Вступ _____	4
1. Державні суб'єкти, що опікуються цивільними особами, позбавленими особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України _____	5
1.1 Координаційний штаб із питань поводження з військовополоненими _____	7
1.2 Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини _____	10
1.3 Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України _____	11
1.4 Служба безпеки України _____	13
Висновки та рекомендації _____	14

ВСТУП

Починаючи з 2014 року, Російська Федерація здійснює збройну агресію проти України, що супроводжується масовими незаконними затриманнями цивільних осіб на тимчасово окупованих територіях.

Саме таких осіб, яких незаконно утримує влада РФ, повернути найскладніше, оскільки відсутні сталі механізми, які б дозволили їх звільнити, а *ad hoc* механізми не здатні забезпечити системне звільнення «цивільних заручників».¹

Водночас Держава Україна заявляє про повернення цивільних осіб як про один з обов'язкових елементів врегулювання збройного конфлікту в Україні. Так, повернення військовополонених, цивільних, незаконно позбавлених особистої свободи, інтернованих, примусово переміщених та депортованих українців з території РФ входить до пункту 4 Формули миру Президента України.²

При цьому всередині держави за роботу з категорією цивільних осіб, чия свобода була обмежена у зв'язку зі збройною агресією проти України, відповідають різні суб'єкти, які мають різні повноваження, власні бази даних (реєстри) «цивільних заручників», вони використовують у своїй роботі різну термінологію та процедури визнання певних осіб такими, що їх незаконно утримує РФ.

В Україні діє спеціальний закон, який стосується цивільних осіб, незаконно утримуваних РФ, — це Закон України «Про правовий та соціальний захист осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України»³ (далі — Закон). Проте цей Закон не визначає виключного кола суб'єктів, які відповідають за всі питання, що стосуються «цивільних заручників», — від обліку до реінтеграції після повернення. Тому визначення такого кола суб'єктів, відповідальних за різні питання, що стосуються цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, їхніх повноважень та шляхів координації та взаємодії, залишається на сьогодні актуальним. Частина цих інституцій має повноваження відповідно до Закону, реалізація якого була ретельно проаналізована в аналітичній записці

«Як Україна допомагає цивільним заручникам та їхнім рідним», підготовленій експертами Кримської правозахисної групи, Центру прав людини ZMINA, КримSOS, Медійної ініціативи за права людини, БФ «Схід SOS» до першої річниці закону в 2023 році.⁴

Аналітична записка «Облік та повернення цивільних, незаконно утримуваних в РФ: які державні органи України за це відповідають» має на меті виокремити конкретні органи, організації, установи, що мають різноманітні повноваження в сферах визнання, обліку, надання допомоги, сервісів та сприяння поверненню громадян України — цивільних осіб, які незаконно ув'язнені та утримуються РФ. Це коротке дослідження містить як аналіз повноважень окремих суб'єктів — наприклад, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Національного інформаційного бюро, Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо, — так і аналіз практики реалізації таких повноважень, насамперед з точки зору родичів «цивільних заручників».

Ключові положення та висновки аналітичної записки ґрунтуються на аналізі нормативно-правових актів, публікацій на веб-сайтах уповноважених суб'єктів й інтерв'ю з десятьма представниками родин цивільних осіб, яких незаконно утримують у РФ, щодо досвіду звернення до різних органів влади, а також на оцінці змін у розподілі функцій уповноважених суб'єктів, що відбулися протягом 2024 року. Напівструктуровані інтерв'ю були проведені експертами Медійної ініціативи за права людини в період з 8 по 24 червня 2024 року.

1. У цій аналітичній записці поняття «цивільна особа, незаконно утримувана РФ», «цивільний заручник», «особа, позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» використовуються як тотожні за обсягом та змістом із метою спрощення сприйняття читачами.

2. Ukraine's Peace Formula Philosophy. Офіційний сайт Президента України. https://www.president.gov.ua/storage/j--files-storage/01/19/53/32af8d644e6cae41791548fc82ae2d8e_1691483767.pdf

3. Закон України «Про правовий та соціальний захист осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» від 26.01.2022

№ 2010-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

4. Як Україна допомагає цивільним заручникам та їхнім рідним? Рік із дня набрання чинності Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Аналітична записка. — Ред. Луньова О. — Київ, 2023: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/luk_help_print.pdf

1. ДЕРЖАВНІ СУБ'ЄКТИ, ЩО ОПІКУЮТЬСЯ ЦИВІЛЬНИМИ ОСОБАМИ, ПОЗБАВЛЕНИМИ ОСОБИСТОЮ СВОБОДОЮ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

В Україні визначена низка суб'єктів, які мають повноваження щодо цивільних осіб, які позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України. До цих повноважень, зокрема, можна віднести:

- встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- облік таких осіб;
- розшук та розслідування факту позбавлення особистої свободи;
- надання підтримки особам, щодо яких встановлений факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членам їхніх родин;
- комунікація з рідними цивільних осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи.

До переліку суб'єктів, які мають повноваження щодо цивільних осіб, незаконно утримуваних РФ, варто віднести:

- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі — Мінреінтеграції);
- Національне інформаційне бюро (далі — НІБ);
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими;
- Служба безпеки України;
- Національна поліція України,
- Державна міграційна служба України;
- Міністерство охорони здоров'я України;
- Координаційний центр із надання правничої допомоги;
- Міністерство соціальної політики України;

- Пенсійний фонд України;

- Національна соціальна сервісна служба;

- Міністерство економіки України (через Державну службу зайнятості);

- Міністерство освіти та науки України;

- сільські, селищні, міські ради або уповноважені ними органи (в частині забезпечення права на житло для тимчасового проживання).

Що стосується повернення цивільних осіб, то такі повноваження не закріплені жодним нормативно-правовим актом, проте на практиці це питання перебуває у сфері повноважень низки суб'єктів: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими, Об'єднаного центру з координації пошуку та звільнення військовополонених, незаконно позбавлених волі осіб унаслідок агресії проти України при Службі безпеки України.

Варто зазначити, що всі ці органи, зокрема до-радчі, організації та установи не утворюють єдиної державної системи, яка б опікувалася питаннями цивільних осіб. Відтак родичам осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, складно зрозуміти, чи відбувається між суб'єктами бодай якась комунікація та координація. Тож на запитання про те, до кого родичі цивільних, незаконно утримуваних РФ, зверталися після зникнення рідної особи, вони зазвичай наводять перелік із низки суб'єктів, зокрема таких як НІБ, Мінреінтеграції, СБУ, Нацполіція, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Координаційний штаб із питань поводження з військовополоненими. Також родичі звертаються до Міжнародного комітету Червоного Хреста та національних і міжнародних неурядових організацій.

Про незрозумілість повноважень державних органів у питаннях обліку, пошуку та звільнення цивільних осіб, затриманих РФ, під час інтерв'ю говорили родичі позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Наприклад, під час опитувань родини зазначають, що вони не знають, до якого органу слід звертатися передусім у випадку, якщо близьку людину затримали/позбавили свободи.

Подекуди інформація на сайтах органів влади є суперечливою. Так, на сайті Національного інформаційного бюро є пам'ятка, відповідно до якої родичі мають звернутися до НІБ, Об'єднаного центру з пошуку та звільнення полонених СБУ та Національної поліції України.⁵ На тому ж сайті на початку липня оприлюднена інша інформація — що звертатися треба до НІБ, Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими та до Об'єднаного центру з пошуку та звільнення полонених СБУ.⁶

Щодо осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, такий облік ведуть Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Національне

інформаційне бюро, Координаційний штаб із питань поводження з військовополоненими, Об'єднаний центр із координації пошуку та звільнення військовополонених, незаконно позбавлених волі осіб унаслідок агресії проти України СБУ. Окрім того, деяких «цивільних заручників» обліковує МВС через Реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Тож зрозуміти, до кого варто звертатися для внесення інформації про незаконне утримання цивільної особи, важко. Саме тому через відсутність «єдиного вікна» родичі осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, звертаються до всіх можливих державних органів, а також до МКЧХ та громадських організацій.

Насамперед звертались до Червоного Хреста, а потім — до поліції. У поліцію заяву написали. У Координаційний штаб [Координаційний штаб із питань поводження з військовополоненими]. Ну кругом, і до Буданова писали листа. Національне інформбюро. Мінреінтеграції. До Офісу Уповноваженого теж писали листа. В СБУ не зверталися. У поліції сказали, що справа заведена, вони передадуть до СБУ.⁷

Відтак доволі гостро постає питання синхронізації та внутрішньої координації органів влади між собою задля розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та членів їхніх сімей, оскільки це не тільки ретравматизує родини затриманих, а й створює додаткове навантаження на державні

органи, що мають виконувати безпосередню роботу з пошуку зниклих.

Далі детальніше зупинимося на ключових органах, які відповідають за облік та повернення осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

До цих органів доречно віднести такі:



Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими



Уповноважений Верховної Ради України з прав людини



Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій



Об'єднаний центр із координації пошуку та звільнення військовополонених, незаконно позбавлених волі осіб внаслідок агресії проти України при СБУ

5. Якщо ваша близька людина потрапила в полон: <https://nib.gov.ua/load/158/docs/yaksho-vasha-blizka-lyudina-potrapila-u-polon-06e453b.pdf>

6. Якщо людина потрапила в полон — куди повідомляти?: <https://nib.gov.ua/news/yaksho-lyudina-potrapila-v-polon-kudi-povidomlyati>

7. Тут і нижче наведені цитати з інтерв'ю з родичами цивільних осіб, незаконно утримуваних РФ.

1.1 КООРДИНАЦІЙНИЙ ШТАБ З ПИТАНЬ ПОВОДЖЕННЯ З ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИМИ



Основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність/повноваження:

- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257 «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2024 р. № 208 «Деякі питання поводження з військовополоненими».

Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими є тимчасовим допоміжним органом Кабінету Міністрів України. Він був створений із метою сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також військових формувань, утворених відповідно до законів правоохоронних органів та громадських об'єднань із питань поводження з оборонцями України, які перебувають у полоні держави-агресора, цивільними особами, позбавленими особистої свободи внаслідок збройної агресії, особами, зниклими безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України та військовополоненими ворогами.

Головою Координаційного штабу є начальник Головного управління розвідки Міністерства оборони України. Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Координаційного штабу покладено на Головне управління розвідки Міноборони.

До лютого 2024 року, коли були внесені відповідні зміни⁸ до Положення про Координаційний штаб⁹, де-юре штаб опікувався лише питаннями поводження з військовополоненими. Хоча тривалий час обговорювалося включення до повноважень штабу й питань, пов'язаних із поводженням із незаконно утримуваними РФ цивільними особами.



8. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2024 р. № 208 «Деякі питання поводження з військовополоненими»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2024-%D0%BF#Text>

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257 «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2022-%D0%BF#Text>

До ключових завдань Координаційного штабу належать:

- організація інформаційного та правового супроводу членів сімей оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора, цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії, та осіб, зниклих безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, з питань, що стосуються дотримання їхніх прав і законних інтересів;
- організація інформаційного та правового супроводу випадків порушення прав оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора, та цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії;
- супровід діяльності, пов'язаної з реінтеграцією та постізоляційним супроводом оборонців України, звільнених із полону держави-агресора, та цивільних осіб, що були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії.

Змінами до урядової Постанови № 257 в лютому 2024 року була створена інформаційна система з питань поводження з військовополоненими, яка складається з бази даних, комплексу автоматизованих робочих місць та електронних кабінетів користувачів.¹⁰ При цьому база даних повинна містити систематизовану сукупність даних про оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора, цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії, та осіб, зниклих безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, що містяться в інформаційній системі з питань поводження з військовополоненими.

Власником і розпорядником інформаційної системи є держава в особі Головного управління розвідки Міноборони.¹¹

На практиці Координаційний штаб збирає інформацію про цивільних осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, зокрема на підставі авторизованого звернення родичів. Водночас незрозумілими є взаємодія та співвідношення цієї інформаційної системи ГУР МО і, наприклад, Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (про нього мова піде нижче).

Під час інтерв'ю родичі «цивільних заручників» називають Координаційний штаб одним із найдоступніших для комунікації. Водночас ключовим очікуванням від Координаційного штабу родичів цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, є дії, скеровані на пошук та забезпечення повернення цивільних додому.

У військовий час такими речами могли б краще займатися військові структури. Мені здається, у Координаційного штабу може бути найбільша компетенція й взагалі розуміння. Бо у цивільної людини буде менше саме такого досвіду.

Притому більшість опитаних не помітили суттєвих змін у діяльності Координаційного штабу у зв'язку зі змінами, внесеними в лютому 2024 року, та роз-

повсюдженням роботи Штабу на цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Відомо те, що постанова почала працювати і з'явилися повноваження стосовно цивільних заручників — Координаційний штаб став відповідальним за їхнє повернення. Але по факту нічого не змінилось, результату ніякого не бачу.

Стали активніше влаштовувати зустрічі саме по цивільних заручниках, через два роки нарешті почали думати про статус цих громадян. Але поки це тільки бюрократичні питання, які, на мою думку, не пришвидшують роботу з повернення цивільних.

16 квітня в Києві представили робочу групу, створену при Координаційному штабі з питань поводження з військовополоненими, яка опікуватиметься питаннями цивільних громадян України, незаконно позбавлених особистої свободи Росією. До цієї групи увійшли представники Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Координаційного штабу, Офісу генерального прокурора, СБУ, громадських організацій, зокрема, які були створені рідними «цивільних заручників» тощо.¹² Очолив робочу групу представник Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони Олександр Кононенко. Одним із завдань робочої групи є створення спільної стратегії для звільнення цивільних із незаконного утримання в РФ та на тимчасово окупованих територіях України.¹³

Зрештою з лютого 2024 року до 15 липня на підконтрольну територію України за участі Координаційного штабу повернули наразі 14 цивільних громадян.

12. У Києві презентували робочу групу, що опікуватиметься цивільними заручниками, затриманими Росією / ZMINA, <https://zmina.ua/event/u-kyievi-prezentuvaly-robochu-grupu-shho-opikuvatymetsya-cyvilnymy-zaruchnykamy-zatrymanyh-rosiyeyu>

13. Питаннями українських цивільних, яких утримує РФ, опікуватиметься спеціально створена робоча група — Лубінець / Інтерфакс-Україна, <https://interfax.com.ua/news/general/980739.html>

1.2 УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ



Основний нормативно-правовий акт, що регулює діяльність/повноваження:

→ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-ВР

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений) відповідальний за здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина та захист прав кожного на території України й у межах її юрисдикції на постійній основі.¹⁴

Спеціальних повноважень, які стосуються цивільних осіб, незаконно утримуваних РФ, зниклих безвісти за особливих обставин, Уповноважений відповідно до законодавства не має. Втім саме Уповноважений визначений відповідальним за реалізацію пункту 4 Формули миру Президента України щодо звільнення військовополонених, незаконно утримуваних цивільних осіб і депортованих громадян, зокрема дітей.

Цей гуманітарний напрям роботи охоплює:

- координацію діяльності між органами державної влади та міжнародними партнерами;
- адвокацію посилення міжнародного тиску на РФ;
- пошук інформації про місця утримання та умови перебування військовополонених, незаконно утримуваних цивільних осіб і депортованих та її верифікацію;
- доступ до місць утримання та розроблення механізмів повернення громадян;
- реінтеграцію та реабілітацію повернутих;
- інформаційні кампанії та інформування про ситуацію;
- встановлення справедливості та гарантії неповторення порушень у майбутньому.¹⁵

Переважає більшість питань, порушених 2023 року перед Уповноваженим щодо позбавлених свободи та зниклих безвісти цивільних осіб, стосувалися з'ясування місць утримання, сприяння у звільненні та поверненні в Україну; забезпечення прав на належну медичну допомогу, гідні умови утримання, права на інформацію, зокрема забезпечення можливості зв'язку з рідними, листування тощо; сприяння в оформленні на території України посвідчення особи на повернення в Україну; реалізації належних прав осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії, та членів їхніх родин.¹⁶

Уповноважений регулярно проводить зустрічі з родинами цивільних, незаконно утримуваних на території РФ. Тому в інтерв'ю родичі зниклих безвісти називали Офіс Уповноваженого одним із таких, де вони мають найчастішу комунікацію. Притому родичі цивільних заручників оцінюють ефективність цієї комунікації по-різному. Залежно від досвіду, одні опитані казали, що мали ефективну комунікацію, інші — навпаки.



Якщо сильно захотіти, то комунікація є з усіма органами влади.

Найбільш ефективна — з Офісом Омбудсмена [Уповноважений Верховної Ради України з прав людини] і Координаційним штабом. Вони завжди на зв'язку, по факту 24/7 є можливість до них звернутись. З-поміж усіх інших вони частіше реагують на зауваження чи пропозиції.

1.3 МІНІСТЕРСТВО З ПИТАНЬ РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ



Основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність/повноваження:

- Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій» від 8 червня 2016 р. № 376;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 15 листопада 2022 р. № 1281

Відповідно до свого Положення, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (далі — Мінреінтеграції) координує здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій збройних формувань Російської Федерації, окупаційної адміністрації та/або державних органів Російської Федерації на тимчасово окупованій території, а також членів їхніх сімей.¹⁷

Ця робота фактично реалізується у створенні та забезпеченні діяльності Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (далі — Комісія). Згідно із Законом, Комісія відповідає за прийняття рішень із названих вище питань. Організаційне, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснює Мінреінтеграції.

Завданнями Комісії є:

- 1) розгляд заяв та матеріалів (довідки, інформація, інші документи) щодо встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, визнання членом сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- 2) прийняття рішень про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України чи про непідтвердження факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- 3) прийняття рішень про визнання членом сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, чи про відмову у визнанні членом сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- 4) проведення аналізу практики застосування законодавства з питань соціального та правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- 5) встановлення дати початку строку позбавлення особи особистої свободи під час прийняття рішення про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а в разі звільнення особи з місць несвободи — дати її звільнення.

¹⁷ Підпункт 9 пункту 4 Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій» від 8 червня 2016 р. № 376: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n10>

Мінреінтеграції відповідальне за створення та ведення Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (далі — Реєстр). Держателем та володільцем інформації, що обробляється в Реєстрі та/або завантажується з Реєстру, також є Мінреінтеграції. Адміністратором та технічним адміністратором Реєстру є державне підприємство «Український національний центр розбудови миру», що належить до сфери управління Мінреінтеграції.¹⁸

Реєстр функціонує з метою забезпечення збору та узагальнення інформації про:

- рішення Комісії про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, про визнання членом сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- встановлення Комісією дати початку строку позбавлення особи особистої свободи, та у разі звільнення особи з місць несвободи — дати її звільнення;
- реалізацію особами, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, членами їхніх сімей права на соціальний і правовий захист, передбачений Законом України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їх сімей»;
- адміністрування потреб осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей.¹⁹

Отже, Реєстр фактично містить інформацію про тих цивільних, факт позбавлення особистої свободи яких був установлений в рамках діяльності відповідної Комісії.

Щодо комунікації, то родичі «цивільних заручників» під час інтерв'ю доволі критично відгукувалися про досвід комунікації з Мінреінтеграції.

Найменш ефективна [комунікація] з Мінреінтеграції з соціальних питань. Не знаю, що тут описувати, бо для мене це орган, який намагається всі питання й проблеми перекинути на когось іншого, навіть якщо ці питання точно в їхній компетенції.

До сфери управління Мінреінтеграції належить ДП «Український національний центр розбудови миру», яке після початку широкомасштабної збройної агресії проти України виконує функції Національного інформаційного бюро (НІБ) відповідно до Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року²⁰ та Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року²¹. Згідно з інформацією на офіційному сайті, НІБ збирає дані про (1) військовополонених, (2) цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи, (3) депортованих та примусово переміщених осіб, зокрема дітей, (4) зниклих безвісти, (5) осіб, які загинули, (6) осіб, примусово мобілізованих на тимчасово окупованих територіях України.²²

Таку інформацію НІБ збирає з метою обміну даними з Центральним інформаційним агентством МКЧХ²³, яке є посередником у спілкуванні НІБів супротивних сторін у міжнародному збройному конфлікті.²⁴ Відтак важливо зауважити, що НІБ, утворений на базі ДП «Український національний центр розбудови миру», накопичує інформацію, однак не є органом, відповідальним за повернення цивільних осіб із незаконного утримання в РФ.

На сайті НІБ міститься інформація щодо того, що він співпрацює з Координаційним штабом із питань поводження з військовополоненими, Об'єднаним центром із координації пошуку та звільнення військовополонених, незаконно позбавлених волі осіб внаслідок агресії проти України при СБУ та координує свою діяльність із різними міністерствами, органами і службами. У разі підтвердження інформації, що розшукувана особа перебуває в незаконному утриманні за даними, які має НІБ на момент звернення, заявника про це повинні повідомити одразу. Щойно інформація надходить до НІБ, дані розшукуваної особи вносять до Реєстру (ймовірно, бази даних НІБ). Для того, щоб розшукати особу, НІБ передає інформацію до правоохоронних органів, міжнародних моніторингових місій, організацій та Координаційного штабу для ведення перемовин щодо звільнення.²⁵

18. Пункт 4 Порядку створення, ведення, доступу до відомостей Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій» від 8 червня 2016 р. № 376: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n10>

19. *Ibid*, пункт 8

20. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення державного підприємства, яке виконує функції Національного інформаційного бюро» від 17 березня 2022 р. № 228-р: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2022-%D1%80#Text>

21. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання виконання Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року» від 31 травня 2022 р. № 434-р: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/434-2022-%D1%80#Text>

22. Національне інформаційне бюро: <https://nib.gov.ua>

23. Стаття 123 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року; статті 137, 140 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року.

24. Overview of the Legal Framework Governing National Information Bureaux. International Committee of the Red Cross (ICRC): <https://www.icrc.org/en/publication/4616-overview-legal-framework-governing-national-information-bureaux>

25. <https://nib.gov.ua/load/158/docs/lyaksho-vasha-blizka-lyudina-potrapiya-u-polon-06e453b.pdf>

1.4 ОБ'ЄДНАНИЙ ЦЕНТР З КООРДИНАЦІЇ ПОШУКУ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИХ, НЕЗАКОННО ПОЗБАВЛЕНИХ ВОЛІ ОСІБ ВНАСЛІДОК АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ ПРИ СБУ



Основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність/повноваження:

→ Закон України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII;

→ Наказ Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України від 08.04.2019 № 573/152/252 «Про затвердження Положення про Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях»

СБУ має найтриваліший досвід роботи зі звільнення військовополонених та цивільних осіб, незаконно захоплених в ході збройної агресії проти України. Так, ще у 2016 році при СБУ був створений Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб, заручників та встановлення місцезнаходження безвісти зниклих в районі проведення антитерористичної операції.²⁶ Наразі цей центр трансформований в Об'єднаний центр з координації пошуку та звільнення військовополонених, незаконно позбавлених волі осіб внаслідок агресії проти України.

Об'єднаний центр уповноважений на ведення обліку осіб, які позбавлені особистої свободи, і веде відповідну базу, починаючи з 2016 року.

Родичі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, називають СБУ серед тих, хто, на їхню думку, є відповідальними за звільнення цивільних заручників. Так само СБУ називають серед тих органів, до яких родичі звертаються у зв'язку з позбавленням їхнього рідного свободи окупаційними органами влади чи РФ.

Основними завданнями Об'єднаного центру є:

- звільнення полонених оборонців України;
- звільнення цивільних осіб, які незаконно позбавлені волі внаслідок агресії проти України;
- повернення незаконно депортованих дітей та дорослих осіб, яких утримують під владою держави-агресора (її окупаційних сил чи окупаційних адміністрацій);
- репатріація тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку зі збройною агресією проти України.²⁷

На мою думку, більшу відповідальність за це [пошук та повернення цивільних заручників] несе Служба безпеки України. Хоча я й туди писала, але потім справу повернули до поліції. Я вважаю, що повинна СБУ, це їхнє повноваження, їхня робота.

26. Наказ СБУ, Міністерства оборони України, МВС «Про затвердження Положення про Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб, заручників та встановлення місцезнаходження безвісти зниклих в районі проведення антитерористичної операції» dsl 19.05.2016 № 237/267/388 (втратив чинність): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0856-16#Text>

27. <https://ssu.gov.ua/obiednanyi-tsentr-z-koordinatsii-poshuku-ta-zvillennia-viiskovopolonenykh-nezakonno-pozbavlenykh-voli-osib-vnaslidok-ahresii-proti-ukrainy>

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 1.** Питаннями цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, у тій чи іншій мірі опікується значна кількість державних органів, як-от: Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі — Мінреінтеграції); Національне інформаційне бюро; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими; Служба безпеки України; Національна поліція України; Державна міграційна служба України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство соціальної політики України; Пенсійний фонд України; Національна соціальна сервісна служба; Міністерство економіки України (через Державну службу зайнятості); Міністерство освіти та науки України; сільські, селищні, міські ради або уповноважені ними органи (у частині забезпечення права на житло для тимчасового проживання).
- 2.** Основними повноваженнями цих органів є: 1) встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України; 2) облік; 3) розшук та розслідування факту позбавлення особистої свободи; 4) надання підтримки особам, стосовно яких встановлений факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членам їхніх родин; 5) комунікація з рідними цивільних осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи.
- 3.** Попри значну кількість і розгалуженість, ці органи не утворюють систему з єдиним координаційним центром або таку, структура і взаємозв'язки якої будуть зрозумілими родинам осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.
- 4.** Відсутнє «єдине вікно» для звернень рідних осіб, незаконно утримуваних РФ, внаслідок чого після отримання інформації про незаконне затримання близької людини рідні починають звертатися до всіх відомих їм органів та подавати одну й ту ж саму інформацію до всіх державних суб'єктів, а також до МКЧХ та громадських організацій. Це призводить до додаткової травматизації (ретравматизації) родичів, а також до надмірного навантаження правоохоронних органів та інших уповноважених суб'єктів.
- 5.** Існує кілька реєстрів (баз даних), які містять інформацію щодо осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Співвідношення цих реєстрів не є прозорим та зрозумілим, порядок їх ведення часто неопублічний. Також потребує роз'яснення родичам значення цих реєстрів у процесі перемовин щодо звільнення цивільних осіб із незаконного утримання РФ.
- 6.** Родичі осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, не дуже чітко уявляють, який саме із суб'єктів відповідальний за повернення їхніх рідних. До найчастіше згадуваних належать Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та СБУ. Втім залишаються незрозумілими координація та взаємодія між різними уповноваженими органами, які мають схожі завдання з обліку та розшуку осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

На підставі проведеного дослідження та інтерв'ю з родичами цивільних заручників рекомендуємо наступне:

→ 1. Забезпечити належну координацію державних органів та інституцій у частині роботи з родичами цивільних осіб, незаконно утримуваних РФ. Така координація має насамперед стосуватися передачі інформації про факт незаконного утримання особи до органів, які уповноважені на облік цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

→ 2. Визначити суб'єкт, який має стати «єдиним вікном» або першочерговим суб'єктом для звернення родичів із метою не тільки інформування про факт незаконного позбавлення волі цивільної особи на території РФ чи тимчасово окупованих територіях України, але й для отримання родичами таких осіб належної верифікованої інформації про їхні подальші дії, державну підтримку та підтримку з боку громадських організацій. Такий визначений (уповноважений) орган повинен мати відповідний штат працівників, який забезпечить можливість системної комунікації з родинами цивільних.

→ 3. Врегулювати питання обліку цивільних осіб, незаконно утримуваних в РФ чи на тимчасово окупованих територіях України, з метою уникнення дублювання інформації та отримання державою верифікованих даних щодо таких осіб.

→ 4. Сприяти створенню й налагодженню механізму (механізмів), використанню досвіду, зокрема, третіх сторін, що міг би активізувати перемовний процес щодо пошуку осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та їх повернення.

Аналітична записка «ОБЛІК ТА ПОВЕРНЕННЯ ЦИВІЛЬНИХ, НЕЗАКОННО УТРИМУВАНИХ В РФ: ЯКІ ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ ЗА ЦЕ ВІДПОВІДАЮТЬ» є спробою створити мапу державних суб'єктів, які уповноважені на здійснення заходів щодо обліку та сприяння поверненню цивільних осіб, що перебувають у незаконному утриманні на території РФ та/або тимчасово окупованих територіях України. Окрім вивчення повноважень відповідних суб'єктів, в аналітичній записці проаналізовано те, як рідні осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, сприймають комунікацію з уповноваженими суб'єктами.

Медійна ініціатива за права людини (МІПЛ) — українська громадська організація, яка поєднує журналістику і правозахист для викриття воєнних злочинів Росії в Україні та реагування на порушення прав людини, пов'язані з російською агресією. МІПЛ займається розслідуванням воєнних злочинів, катувань, насильницьких зникнень, порушень прав цивільних і військових в умовах війни. Організація також документує інші порушення прав людини, моніторить судові процеси, пов'язані з війною, готує аналітику, рекомендації і займається національною та міжнародною адвокацією для досягнення справедливості і забезпечення прав і свобод людини.

Детальніше про діяльність Медійної ініціативи за права людини:



 mipl.org.ua



 [MediaInitiativeforHumanRights](https://www.facebook.com/MediaInitiativeforHumanRights)

Центр прав людини ZMINA працює у сфері захисту свободи слова, свободи пересування, протидії дискримінації, попередження тортур і жорстокого поводження, боротьби з безкарністю, захисту правозахисників і громадських активістів на території України, включно з окупованим Кримом, а також захисту прав людей, які потерпіли внаслідок війни. Організація проводить інформаційні кампанії, освітні програми, працює над моніторингом і документуванням випадків порушень прав людини, готує дослідження, аналітику й домагається змін завдяки національній та міжнародній адвокації.

Детальніше про Центр прав людини ZMINA та його діяльність:



 zmina.ua



 [zmina.ua](https://www.facebook.com/zmina.ua)

Фонд "Партнерство за сильну Україну" (ФПСУ) – це донорська програма, що фінансується урядами Великої Британії, Естонії, Канади, Нідерландів, Сполучених Штатів Америки, Фінляндії, Швейцарії та Швеції. За спільної підтримки уряду України та урядів-партнерів Фонд реалізує проекти в деокупованих і прифронтових громадах, а також на національному рівні. Метою ФПСУ є зміцнення стійкості українського уряду в умовах російської агресії та посилення його спроможності надавати критично необхідну допомогу громадам у співпраці з громадянським суспільством, ЗМІ та приватним сектором.

Детальніше про діяльність фонду "Партнерство за сильну Україну" та його ініціативи:



 [PartnershipFundForAResilientUkraine](https://www.facebook.com/PartnershipFundForAResilientUkraine)