

Філатов В. В.,*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ БУЛИ ПОЗБАВЛЕНІ СВОБОДИ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті здійснено аналіз адміністративно-правових аспектів соціального захисту осіб, які були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України. Автор зазначає, що вказані особи вважаються жертвами конфлікту, яким завдана шкода і які набувають особливого міжнародно-правового та національного статусу, що забезпечує низку додаткових прав і гарантій. Було констатовано, що встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України відбувається в рамках окремої процедури, яка регламентована нормами адміністративного законодавства. Доведено, що ця процедура ґрунтується не тільки на нормах національного законодавства, оскільки спирається на міжнародно-правові стандарти у сфері прав людини. Аргументовано, що особи позбавлені особистої свободи мають права на гарантії від держави, які враховують їхні потреби (відновлення документів, працевлаштування, отримання правової допомоги, медико-психологічна реабілітація тощо). Наголошено на необхідності розмежування потреб осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Зазначено, що на етапі конфлікту самі особи та члени їхніх сімей потребують додаткових прав і гарантій від держави, а також гуманітарної допомоги. При цьому відзначено, що на постконфліктному етапі актуалізуються потреби в інституційній підтримці самоорганізації, залученні до процесів формування політики та національної пам'яті. Автор доходить висновку, що в законодавстві України доволі чітко окреслено адміністративно-правові аспекти встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Обґрунтовано, що ключове завдання держави на етапі конфлікту полягає в необхідності сформувати комплексну політику соціально-економічного та правового захисту жертв, а в умовах постконфліктного розвитку – забезпечити їм право на правду та участь в державному (місцевому) управлінні.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, держава-агресор, збройна агресія, жертви конфлікту, перехідне правосуддя, соціально-правовий захист.

Постановка проблеми. Жертви конфлікту є особливими учасниками перехідних процесів, оскільки міжнародне право гарантує їм спеціальний міжнародно-правовий статус. В свою чергу на національному рівні держава також повинна забезпечити їм окремий правовий статус та надати низку необхідних гарантій. Однією з найбільш значущих за обсягом категорій жертв конфлікту є особи, щодо яких встановлено факт позбавлення їх особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. На сьогодні в державі існує профільний законодавчий акт, втім

є низка проблем щодо отримання окремих гарантій. Це вказує на певну недосконалість адміністративно-правових аспектів забезпечення соціального захисту цих осіб, наслідком чого є соціальний конфлікт та соціальна відчуженість цієї категорії жертв конфлікту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Частково у своїх наукових працях проблематику захисту прав осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України досліджували Н. П. Бортник та Т. В. Линник. Однак, комплексних досліджень адміністративно-правових аспектів соціального захисту означеної категорії жертв конфлікту не проводилося, що вказує на актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз адміністративно-правових аспектів соціального захисту осіб, які були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Виклад основного матеріалу. Н. П. Бортник справедливо зауважує, що право на життя має свої цілі, які реалізуються законодавцем як основні вектору в політиці сучасної держави, оскільки перехід до сталого розвитку потребує гармонійно розвиненої людини, особистість, яка має високу моральність і духовність. Законодавець за допомогою певних механізмів, гарантій, закріплених у нормативно-правових актах, покликаний бути двигуном прогресу у розгортанні демократичних відносин на національному рівні [1, с. 23]. Слід погодитися з цією тезою але додати, що навіть в умовах збройного конфлікту право на свободу гарантовано людині нормами міжнародного гуманітарного права, і забезпечується на національному рівні.

Слід виходити з того, що право на свободу є занадто важливим в демократичному суспільстві, тому людина не втрачає можливість користуватися захистом, передбаченим національним законодавством та міжнародно-правовими актами, навіть якщо вона сама дала згоду на взяття під варту, особливо, якщо ця людина не має дієздатності для того, щоб погодитися або не погодитися із запропонованими діями [2, с. 7]. Дуже часто подібні випадки фіксують на тимчасово окупованих територіях. Слід зауважити, що особи, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України в перехідному правосудді вважаються жертвами, яким завдана шкода і які набувають особливого міжнародно-правового та національного статусу, що забезпечує низку додаткових прав і гарантій, зокрема права на правду, повернення й відшкодування.

В свою чергу під шкодою ми розуміємо моральну або майнову шкоду, примусове переміщення або депортацію, шкоду, завдану здоров'ю людини (включаючи смерть членів сім'ї),

неможливість користування майном, шкоду, завдану системними порушеннями прав людини (дискримінація, незаконне переслідування, обмеження конституційних прав і свобод тощо). Візуалізація жертв конфлікту в стратегіях перехідного правосуддя відбувається саме через шкоду, яка була завдана внаслідок соціальних потрясінь. Поряд з цим, шкода окреслює змістовне наповнення окремих напрямів перехідного правосуддя, зокрема характеризує питання компенсації та пошуку правди [3, с. 351].

Громадяни України, які були позбавлені свободи державою-агресоркою, за законодавством України мають право на отримання низки гарантій. Серед них зокрема можна виділити: право на правову допомогу, право на медичну допомогу та реабілітацію, право на психологічний супровід, право на щорічну та одноразову грошову допомогу, право на забезпечення житлом тощо. Усі ці гарантії закріплені в нормах Закону України від 26 січня 2022 року № 2010-IX «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Однак, важливою передумовою набуття цих гарантій є встановлення самого факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Тільки в такому випадку особа або члени її сім'ї можуть отримати додаткові права від держави [4].

На рівні законодавства визначене коло осіб, які можуть розраховувати на означені гарантії. Зокрема, до числа осіб, щодо яких може бути встановлений факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України: 1) осіб, яких було позбавлено особистої свободи у зв'язку із захистом державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України; 2) цивільних осіб, яких було позбавлено особистої свободи під час перебування на тимчасово окупованих територіях України або на території держави-агресора. До останньої категорії входять посадовці, громадські активісти, а також особи, які по суті стали заручниками держави-агресорки [4]. На момент ухвалення профільного законодавчого акту він не охоплював усіх осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Саме тому у 2023 році було прийнято Закон України від 29 червня 2023 року № 3181-IX, яким було розширено перелік підстав для встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та приведення окремих його положень у відповідність із законодавством. Важливість цього документу полягає в тому, що він розширив коло звільнених цивільних осіб, які можуть розраховувати на гарантії від держави. Зокрема, в тексті закону було закріплено категорію «тимчасово окуповані території України». До цього моменту, використовувався термін «тимчасово окуповані території Донецької і Луганської областей та Автономної Республіки Крим і міста Севастополя». Означені зміни зумовлені повномасштабним вторгненням в умови якого з'явилися новоокуповані території. Мова йде про окремі населені пункти Запорізької, Херсонської та Харківської областей, враховуючи ті, які були звільнені протягом останніх двох років війни [5].

Згідно статті 4 профільного закону, підставами для встановлення цього факту є: 1) заява особи або її законного представника, або члена сім'ї особи; 2) документ, що підтверджує факт перебування в неволі (довідка про те, що військовослужбовець або інша особа перебуває (перебувала) в місцях несво-

боди внаслідок збройної агресії проти України; документ, що підтверджує участь особи в АТО, ООС а також у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації проти України); 3) витяг з Єдиного державного реєстру досудових розслідувань (за наявності кримінального провадження стосовно особи); 4) повідомлення органів сил безпеки та сил оборони стосовно особи. Усі надані документи розглядаються Комісією з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, яка утворюється при Мінреінтеграції [4].

Отже, встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України відбувається в рамках окремої процедури, яка регламентована нормами адміністративного законодавства. По суті це окрема процедура, яка індивідуалізована на рівні підстав та владних інституцій, які приймають в ній участь. Ключова роль в цій сфері відведена Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, яка має наступні завдання:

1) розгляд заяв та матеріалів 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 невідповідність цього факту;

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 такому визнанні;

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 також дати її звільнення [6].

У Положенні про вказану Комісію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 року № 1281 вказано, що до її складу входять: представник, визначений Президентом України; по одному представнику Мінрозвитку, МЗС, Мін'юсту, Міноборони, МВС, Мінсоцполітики, МОЗ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісу Генерального прокурора, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим; не більше п'яти представників від громадських об'єднань, у тому числі міжнародних, що провадять діяльність у сфері захисту прав людини [6]. Це свідчить про комплексний підхід до формування та роботи комісії, який має забезпечити її незалежність та ефективність.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 року № 1122 були врегульовані питання використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та свобод осіб, які позбавлені (були позбавлені) особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/

або органами влади Російської Федерації з політичних мотивів, а також у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, заходів з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій [7]. Отже, державні гарантії забезпечені конкретним механізмом фінансування окремих заходів, що робить їх реальними для вигодонабувачів.

Т. В. Линник справедливо зауважує, що відповідно до чинної організаційно-правової моделі захисту осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України набуває виключної управлінської суб'єктності у відповідних правовідносинах а тому для неї стають вагомими стандарти Європейського суду з прав людини щодо діяльності квазісудових органів. Крім того значущим є дотримання Комісією та іншими органами влади усього комплексу норм та процедур Женевських конвенцій та інших релевантних норм міжнародного права. При цьому основними викликами відповідної діяльності слід вважати баланс конфіденційності та транспарентності у процедурі захисту осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії [8, с. 390]. Вбачається, що процедура встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України ґрунтується не тільки на нормах національного законодавства. Вона також спирається на міжнародно-правові стандарти у сфері прав людини. Коротко схарактеризуємо відповідні міжнародно-правові акти:

– Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року (гарантує права на свободу та особисту недоторканність, а також містить пряму заборону катувань та використання примусової праці) [9];

– Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року (містить право на компенсацію, а також право на справедливий суд та безпосередню участь в управлінні своєю країною [10];

– Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року (містить заборону фізичного та морального примусу до цивільного населення, а також заборону безпідставних покарань до осіб, які перебувають на окупованій території [11];

– Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року (встановлює заборону насилля над життям та особистістю, жорстокого поводження і тортур, захоплення заручників, наруги над людською гідністю [12].

Необхідно зауважити, що позбавлені особистої свободи особи, як ми раніше вказували, є жертвами конфлікту. Саме тому наявна система гарантій повинна враховувати їхні нагальні потреби (відновлення документів, працевлаштування, отримання правової допомоги, медико-психологічна реабілітація тощо). В профільному законодавчому акті усі ці гарантії присутні. Однак ми повинні виходити з необхідності розмежування потреб жертв конфлікту. Тобто, на етапі конфлікту самі особи та члени їхніх сімей потребують додаткових прав і гарантій від держави, а також гуманітарної допомоги. Однак на постконфліктному етапі актуалізуються інші потреби, зокрема: інституційна підтримка держави у сфері самоорганізації, залучення до процесів формування політики та національної пам'яті.

Отже, на рівні адміністративно-правових засад соціального захисту осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України мають бути передбачені різні рівні інституційного забезпечення потреб вказаної категорії осіб. На сьогодні слід визнати наявність низки проблем соціального

захисту осіб, зазначеної категорії, а саме: 1) декларативність окремих гарантій від держави; 2) виникнення складнощів при відновленні документів особи, яка була звільнена і повернулася в державу; 3) відсутність системи комплексної психологічної реабілітації звільнених з неволі українців; 4) неможливість доступу українських адвокатів до осіб, які тримаються у місцях неволі на території держави-агресорки; 5) недосконалість та часткова декларативність компенсаторних механізмів (відшкодування шкоди); 6) відсутність практики залучення Україною держави-покровительки.

Окремо зазначимо, що особи, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України можуть набувати подвійного статусу. Наприклад, вони можуть бути жертвами катувань та насильницьких зникнень, або цивільними заручниками та незаконно засудженими особами. Внаслідок цього, виникають певні складнощі щодо розмежування вказаних правових статусів на рівні національного законодавства. Це також негативно позначається на звільнених особах. Ще однією проблемою є недостатній рівень деталізації воєнних злочинів в Кримінальному кодексі України, внаслідок чого жертви конфлікту та держава функціонально обмежені в питаннях захисту прав жертв конфлікту на рівні національної судової системи. Усі вищезазначені аспекти зумовлюють необхідність удосконалення адміністративно-правових засад соціального захисту осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Висновки. Таким чином в законодавстві України доволі чітко окреслено адміністративно-правові аспекти встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Вони охоплюють підстави та порядок встановлення факту, а також окремі організаційно-розпорядчі питання роботи спеціальної комісії. Важливим елементом адміністративно-правового забезпечення досліджуваної сфери є система гарантій, яка надається звільненим особам та членам їхніх сімей, а також членам сімей осіб, які ще перебувають в неволі. Ключове завдання держави на етапі конфлікту полягає в необхідності сформувати комплексну політику соціально-економічного та правового захисту жертв, а в умовах постконфліктного розвитку – забезпечити їм право на правду та участь в державному (місцевому) управлінні. Тому аналіз означених напрямів діяльності є перспективним напрямом подальших наукових розробок в цій сфері діяльності держави.

Література:

1. Бортник Н. П. Гарантії та способи захисту права на життя на національному рівні. Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах війни та післявоєнний період: матеріали наукового семінару (Львів, 21 червня 2024 р.). Львів: ЛьвДУВС. 2024. С. 23–25.
2. Право на свободу та особисту недоторканність: посібник зі статті 5 Європейської конвенції з прав людини. Страсбург: ЄСПЛ. 2025. 76 с.
3. Філатов В. В. Модель перехідного правосуддя: теорія та практика миробудування: монографія. Дніпро: Гельветика, 2023. 471 с.
4. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей: Закон України від 26 січня 2022 р. № 2010-ІХ. *Голос України*. 2022. № 107.
5. Про внесення змін до Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи-

стої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» щодо розширення переліку підстав для встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та приведення окремих його положень у відповідність із законодавством: Закон України від 29 червня 2023 р. № 3181-ІХ. *Голос України*. 2023. № 16.

6. 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»: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1281. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 246.
7. Деякі питання соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1122. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 250.
8. Линник Т. В. Організаційно-правові форми захисту осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 387–391.
9. Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04 листопада 1950 року. *Голос України*. 2001. № 3.
10. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. *Голос України*. 2008. № 236.
11. Конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року. *Офіційний вісник України*. 2013. № 27. С. 370. Ст. 942.
12. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року. *Офіційний вісник України*. 2010. № 62. С. 32. Ст. 2179.

Filatov V. Administrative and legal aspects of social protection of persons deprived of liberty as a result of armed aggression against Ukraine

Summary. The article analyzes the administrative and legal aspects of social protection of persons who were deprived of their liberty as a result of armed aggression against Ukraine.

The author notes that these persons are considered victims of the conflict, who have suffered harm and who acquire a special international legal and national status, which provides a number of additional rights and guarantees. It was stated that the establishment of the fact of deprivation of personal liberty as a result of armed aggression against Ukraine occurs within the framework of a separate procedure, which is regulated by the norms of administrative legislation. It is proven that this procedure is based not only on the norms of national legislation, as it is based on international legal standards in the field of human rights. It is argued that persons deprived of personal liberty have the right to guarantees from the state that take into account their needs (restoration of documents, employment, receipt of legal aid, medical and psychological rehabilitation, etc.). The need to distinguish the needs of persons who were deprived of personal liberty as a result of armed aggression against Ukraine is emphasized. It is noted that at the conflict stage, individuals themselves and their family members need additional rights and guarantees from the state, as well as humanitarian assistance. At the same time, it is noted that at the post-conflict stage, the needs for institutional support for self-organization, involvement in the processes of policy formation and national memory are actualized. The author concludes that the legislation of Ukraine quite clearly outlines the administrative and legal aspects of establishing the fact of deprivation of personal freedom as a result of armed aggression against Ukraine. It is substantiated that the key task of the state at the conflict stage is the need to form a comprehensive policy of socio-economic and legal protection of victims, and in the conditions of post-conflict development - to ensure their right to the truth and participation in state (local) administration.

Key words: administrative and legal principles, aggressor state, armed aggression, victims of the conflict, transitional justice, social and legal protection.