

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.44>

## ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЩОДО ПОШУКУ ОСІБ, ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН

**Сидоренко С.Г.,***здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук**Приватного вищого навчального закладу**«Університет сучасних знань»*

### **Сидоренко С.Г. Перспективи застосування в Україні міжнародного досвіду щодо пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.**

Дана стаття містить порівняльно-правовий аналіз пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, в Україні та інших країнах. Автором досліджено порядок пошуку зниклих безвісти осіб в Україні та країнах, які мали воєнні та збройні конфлікти, внаслідок чого запровадили спеціальні механізми для розшуку осіб, зниклих безвісти в умовах таких конфліктів.

Досліджено міжнародний досвід окремих країн щодо функціонування внутрішньодержавних органів, наділених компетенцією вирішення питань, пов'язаних з пошуком зниклих безвісти осіб, серед яких: Федеративна Республіка Німеччина, Боснія і Герцеговина, Республіка Хорватія, Чорногорія, Республіка Сербія, Республіка Косово, які у різні часові періоди мали на своїх територіях збройні конфлікти.

В статті проаналізовано взаємодію окремих країн з Міжнародною комісією з питань зниклих безвісти – міжурядовою організацією, яка створена для вирішення проблеми осіб, зниклих безвісти внаслідок конфліктів, що мали місце на Балканському півострові. Відмічено, що зазначена міжурядова організація здійснює своє функціонування в тому числі на території України внаслідок збройної агресії з боку Російської Федерації.

Автором акцентовано увагу, що в Україні створюються належні передумови для реалізації державної політики у сфері регулювання суспільних відносин, які пов'язані з пошуком осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, визначеністю правового статусу та соціальним захистом таких осіб. При цьому виокремлено необхідність застосування в Україні позитивного міжнародного досвіду інших країн щодо організації та застосування комплексу заходів під час здійснення пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Наголошено на тому, що необхідним наслідком пошуку осіб, зниклих безвісти, є віднов-

лення соціального статусу таких осіб, їх конституційних прав, обов'язків, та свобод, які гарантовані державою.

Встановлено, що українське законодавство наразі визначає широке коло органів державної влади, які уповноважені здійснювати розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. При цьому наведено авторську позицію щодо переваг та недоліків такого суб'єктного складу розшукової діяльності.

**Ключові слова:** зникла безвісти особа, воєнний стан, воєнний конфлікт, збройний конфлікт, збройна агресія, державна політика, пошук, міжнародний досвід, особливі обставини.

### **Sydorenko S.G. Prospects for application in Ukraine of international experience in searching missing persons under special circumstances.**

This article contains a comparative and legal analysis of the organization of search for persons missing under special circumstances, in Ukraine and other countries. The author researches the order of search for missing persons in Ukraine and countries that had military and armed conflicts, as a result of which they introduced special mechanisms for searching for persons missing in such conflicts.

The international experience of some countries on the functioning of domestic bodies with competence to solve issues related to the search for missing persons, including: the Federal Republic of Germany, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, Montenegro, the Republic of Serbia, the Republic of Kosovo, which in different time periods had armed conflicts in their territories.

The article analyzes the interaction of individual countries with the International Commission on Missing Persons, an intergovernmental organization created to solve the problem of persons missing due to conflicts that took place in the Balkan Peninsula. It is noted that this intergovernmental organization carries out its functioning, including on the territory of Ukraine

as a result of armed aggression by the Russian Federation.

The author emphasizes that the proper prerequisites for the implementation of state policy in the field of regulation of public relations are created in Ukraine, which are related to the search for persons missing under special circumstances, the certainty of legal status and social protection of such persons. At the same time, the need for the use of positive international experience of other countries in Ukraine on the organization and application of a set of measures during the search for persons missing under special circumstances has been highlighted.

It is noted that the necessary consequence of the search for missing persons is the restoration of the social status of such persons, their constitutional rights, obligations, and freedoms that are guaranteed by the state.

It has been established that Ukrainian legislation currently defines a wide range of state authorities that are authorized to search for persons missing under special circumstances. At the same time, the author's position on the advantages and disadvantages of such a subject composition of search activity is given.

**Key words:** missing person, martial law, military conflict, armed conflict, armed aggression, state policy, search, international experience, special circumstances.

**Постановка проблеми.** Безвісна відсутність як правова категорія та ефективні шляхи розшуку безвісно відсутніх осіб неодноразово були предметом наукового вивчення широкого кола дослідників, адже відсутність інформації щодо місцеперебування конкретної особи, на жаль, є досить поширеним життєвим явищем. На підставі безвісної відсутності особа втрачає можливість реалізувати конституційні права, свободи, інтереси, які гарантовані державою, оскільки її відсутність може бути наслідком неправомірних дій, вчинених стосовно неї, серед яких слід виокремити такі: викрадення, депортація, незаконне позбавлення волі, торгівля людьми, взяття в полон, вбивство.

Актуальність дослідження питань, пов'язаних із пошуком осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, не викликає сумніву, адже є підстави констатувати, що в умовах збройного конфлікту, який триває в Україні з 2014 року, та повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України з 24 лютого 2022 року кількість зниклих безвісти осіб як серед цивільних осіб, в тому числі дітей, так і серед військовослужбовців щоденно збільшується.

В контексті реалізації державної політики щодо адміністративно-правового регулювання пошуку зниклих безвісти осіб за особли-

вих обставин безумовно Україною здійснено ряд значних кроків: ратифіковано в 2015 році Міжнародну конвенцію про захист усіх осіб від насильницьких зникнень [1]; прийнято Закон України «Про правовий статус осіб безвісти» від 12 липня 2018 року № 2505-VIII (назва в редакції 2018 року), назву якого відповідно до внесених змін 14 квітня 2022 року звужено до кола осіб, які зникли безвісти за особливих обставин [2]; запроваджено інститут Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, який координує кол-центр з розшуку зниклих безвісти осіб; передбачено створення Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин тощо.

Попри зазначене, аналіз наукових досліджень свідчить про недостатнє приділення уваги питанням, пов'язаним з організацією пошуку осіб, які безвісно зникли. В свою чергу особливої уваги потребує проблематика пошуку осіб, які зникли безвісти саме за *особливих обставин* (курсив тут і далі – авт.), якими відповідно до Закону України «Про правовий статус осіб безвісти за особливих обставин» вважаються:

- 1) збройний конфлікт;
- 2) воєнні дії;
- 3) тимчасова окупація частини території України;
- 4) надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру [2],

оскільки в умовах воєнного стану традиційні (усталені) способи пошуку таких осіб відрізняються від пошуку зниклих безвісти осіб за інших життєвих ситуацій. Під час наявності масових воєнних дій звичайні системи пошуку осіб, зниклих безвісти, функціонують дещо інакше, що обумовлено наявністю значної кількості тимчасово окупованих територій України, зон проведення бойових дій, де діяльність державних органів України, уповноважених на здійснення пошуку зниклих безвісти осіб обмежена зовнішніми факторами та загрозами.

**Стан опрацювання проблематики.** Окремим питанням розшуку безвісти відсутніх осіб були присвячені наукові доробки фахівців галузі криміналістики і оперативно-розшукової діяльності, зокрема: Д.В. Бойчука [3], В.Я. Горбачевського [4], Р. Козьякова [5], О.Ю. Плєскач, М.В. Стацак [6] та ряду інших науковців. Проте питання адміністративно-правового регулювання пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, порівняльно-правовий аналіз та перспективи застосування міжнародного досвіду щодо пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин залишається недостатньо дослідженим, що обумовлює нагальну необхідність розробки зазначеної проблематики на теоретико-прикладному рівні. Досвід окремих країн, які були стороною військового

конфлікту, та мають запроваджену практику пошуку осіб, зниклих безвісти, пропонується розглянути в даній науковій публікації.

**Метою статті є** порівняльно-правовий аналіз досвіду окремих країн пошуку осіб, зниклих безвісти, за обставин воєнного чи збройного конфлікту, з подальшим формуванням перспективних напрямів застосування позитивного міжнародного досвіду при здійсненні пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, який передбачено в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні порядок та суб'єкти пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, наразі передбачено відповідним спеціальним Законом України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» [2] (далі - Закон).

До квітня 2022 року статтею 17 зазначеного Закону було передбачено окремі переліки органів, уповноважених на облік та/або розшук осіб, зниклих безвісти, і органів, що уповноважені здійснювати облік та інші функції відносно осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. На підставі Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» від 14 квітня 2022 року № 2191-IX [7] до складу органів, передбачених статтею 17 Закону «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», які уповноважені здійснювати облік осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, віднесено:

1) Міністерство оборони України; 2) Міністерство охорони здоров'я України; 3) Державну міграційну службу України; 4) Державну пенітенціарну службу України; 5) Державну службу України з надзвичайних ситуацій; 6) Міністерство розвитку громад та територій України; 7) Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій; 8) Адміністрацію Державної прикордонної служби України; 9) Національну гвардію України; 10) Національну поліцію України; 11) Службу безпеки України; 12) органи прокуратури; 13) місцеві органи виконавчої влади.

До складу органів, які уповноважені на розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, віднесено Національну поліцію України та органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» – оперативні підрозділи: 1) Національної поліції України; 2) Державного бюро розслідувань; 3) Служби безпеки України; 4) Служби зовнішньої розвідки України; 5) Державної прикордонної служби України; 6) управління державної охо-

рони; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; 7) розвідувального органу Міністерства оборони України; 8) Національного антикорупційного бюро України; 9) Бюро економічної безпеки України [8]. Взаємодію окремих суб'єктів пошукової діяльності відносно безвісно зниклих осіб врегульовано Наказом від 03 травня 2012 року № 169/391 «Про взаємодію Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України в питанні розшуку осіб» [9].

На підставі наведеного вище, доречно зазначити, що в Україні законодавчо визначено досить широке коло суб'єктів, уповноважених здійснювати розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. З одного боку, вважаємо, що такий суб'єктний склад має сприяти всебічному охопленню засобів здійснення пошуку осіб, зниклих безвісти. З іншого боку, на наш погляд, таке функціональне розпорощення здатне знижувати ефективність проведення пошуку через неналежну і несвоєчасну взаємодію зазначених суб'єктів, умовне «делегування» функції здійснення пошук зниклих безвісти осіб від одного суб'єкта пошукової діяльності до іншого, відсутність єдиного державного органу, що відповідальний за здійснений пошук особи, зниклої безвісти внаслідок наявності особливих обставин. На нашу думку, таке коло суб'єктів пошукової діяльності ускладнює процес комунікації з близькими родичами та членами сімей осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та уповільнює процес пошуку зниклих безвісти осіб особливо з числа військовослужбовців.

Аналізуючи досвід інших країн, варто зауважити, що у Федеративній Республіці Німеччині питаннями розшуку безвісти зниклих осіб займаються Міністерство внутрішніх справ Федеративної Республіки Німеччини та Служба пошуку Червоного Хреста Німеччини, якою впродовж 2019-2020 років було отримано 10 091 запитів щодо розшуку безвісти зниклих осіб під час війни [10]. Розшук зниклих безвісти осіб під час війни здійснюється за однойменним реєстром, в якому станом на кінець 2020 року міститься близько 20 млн. осіб.

Серед найбільших збройних конфліктів ХХ ст. визнається війна на Балканському півострові, внаслідок якої за оцінками міжнародних організацій зафіксовано 40 000 зниклих безвісти осіб через воєнні конфлікти – так звані «Югославські війни» у колишній Югославії.

Розшук зниклих безвісти осіб в Боснії і Герцеговині здійснює Інститут з питань зниклих безвісти. При цьому країною, яка найбільш тісно співпрацює із зазначеним Інститутом з питань зниклих безвісти Боснії і Герцеговини є Республіка Хорватія, в якій питання розшуку

зниклих безвісти осіб за особливих обставин (війни) є компетенцією Управління у справах затриманих і зниклих безвісти при Міністерстві у справах ветеранів Республіки Хорватія. Метою діяльності даного Міністерства є пошук полонених і зниклих безвісти з війни за незалежність (1991–1995 рр.), ексгумація та ідентифікація останків жертв війни.

В свою чергу, Угоди про співпрацю щодо пошуку зниклих безвісти осіб були підписані Державною прокуратурою Республіки Хорватія з прокурором Республіки Сербії з військових злочинів 13 червня 2006 року та з державним прокурором Чорногорії 28 червня 2006 року. Республіка Хорватія у 2017 році підписала з Боснією і Герцеговиною протокол про співпрацю у справах зниклих безвісти; крім того, в Республіці Хорватія створено основу для переслідування і судового розгляду воєнних злочинів, які були скоєні під час воєнного конфлікту.

В Республіці Хорватія прийнято низку законодавчих актів, як: Закон про права хорватських ветеранів Вітчизняної війни та членів їхніх сімей, Закон про захист військових і цивільних інвалідів війни, Закон про відповідальність Республіки Хорватія за шкоду, заподіяну членами хорватської армії та поліції під час виконання службових обов'язків під час Вітчизняної війни, який регулює відповідальність Республіки Хорватія за шкоду, заподіяну в цей період [11]. Також слід зазначити, що Республіка Хорватія здійснює тісну взаємодію з Міжнародною комісією з питань зниклих безвісти (англ. *International Commission on Missing Persons – ICMP*), в межах якої зусилля спрямовуються на ідентифікацію останків загиблих осіб, визначення ДНК осіб, які зникли безвісти внаслідок збройних конфліктів в країнах, які створені на території колишньої Югославії.

В Чорногорії повноваження щодо розшуку зниклих безвісти осіб за особливих умов має Чорногорська комісія з питань зниклих безвісти, Управління поліції Чорногорського центру судово-медичної експертизи за участю Міжнародної комісії з питань зниклих безвісти.

Якщо порівнювати досвід Республіки Сербія, то питання розшуку зниклих безвісти осіб внаслідок війни належать до компетенції Урядової комісії Республіки Сербія з питань зниклих безвісти, яка займається обміном інформації, наданням допомоги у пошуку, ексгумації останків тіл зниклих безвісти осіб, залученням громадських організацій, які представляють родини зниклих безвісти осіб, сприяють поверненню та ідентифікації зниклих безвісти осіб, пов'язаних з воєнним конфліктом у Республіці Косово.

Досвід Республіки Косово також передбачає на території країни участь Міжнародної комісії з

питань зниклих безвісти, функціонування якої зосереджується на забезпеченні застосування стандартів прозорості та прав людини під час визначення місцезнаходження зниклих безвісти осіб.

Статтею 5<sup>1</sup> Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» в Україні передбачено міжнародне співробітництво у сфері оперативно-розшукової діяльності, яке можливе між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, оперативними підрозділами перелічених вище державних органів та правоохоронними і спеціальними службами інших держав, міжнародними правоохоронними організаціями [8]. Тож в межах зазначеного міжнародного співробітництва, слід зауважити, що з часу повномасштабної збройної агресії з боку Російської Федерації в Україні також передбачається співпраця з Міжнародною комісією з питань зниклих безвісти. За інформацією Міністерства внутрішніх справ України представники Міжнародної комісії з питань зниклих безвісти виявили готовність у наданні допомоги Уряду України в пошуку зниклих безвісти осіб шляхом використання попереднього досвіду збору інформації та референтних зразків під час пошуку зниклих безвісти осіб, а також шляхом застосування можливостей пошукової системи Міжнародної комісії з питань зниклих безвісти і її синхронізації з Єдиним реєстром осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, функціонування якого передбачено в Україні [12].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, в результаті проведеного порівняльно-правового аналізу питань, пов'язаних з пошуком зниклих безвісти осіб та застосування в Україні досвіду окремих країн, які свого часу зазнавали воєнних та збройних конфліктів, щодо пошуку зниклих безвісти осіб, є підстави констатувати, що наразі чинне законодавство України є наближеним до законодавства інших країн в контексті виокремлення спеціального терміну відносно осіб, які зникли безвісти саме внаслідок воєнних чи збройних конфліктів – «особи, зниклі безвісти за особливих обставин». Україною вже запроваджено окремі адміністративно-правові заходи для належного регулювання пошуку таких осіб, а також забезпечення таких осіб та членів їх родин відповідним правовим статусом.

Як і більшість країн, досвід яких досліджувався, під час повномасштабного вторгнення Російської Федерації Україна почала співпрацювати з Міжнародною комісією з питань зниклих безвісти задля розробки дієвих механізмів пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а в разі їх фізичного знищення – ідентифікації людських останків з масових поховань.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень: Закон України від 15.06.2015 р. № 525-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-19#n2> (дата звернення: 20.12.2022).
2. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Закон України від 12.07.2018 р. № 2505-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text> (дата звернення: 20.12.2022).
3. Бойчук Д.В. Правові та організаційно-тактичні основи розшуку безвісно відсутніх осіб: дис. ...кандидата юрид. наук. Харків, 2006. 350 с.
4. Горбачевський В.Я. Особливості досудового розслідування за фактами безвісного зникнення осіб. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 185–201.
5. Козьяков Р. Розслідування безвісного зникнення особи як теоретична та прикладна проблема. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 84–95.
6. Плескач О.Ю., Стацак М.В. Розшук в Україні осіб, зниклих безвісти: стан наукових розробок. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. Вип. 3 (83). 2018. С. 273–281.
7. Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із набуттям статусу осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» : Закон України від 14 квітня 2022 року № 2191-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2191-20#n5> (дата звернення: 20.12.2022).
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#n20> (дата звернення: 23.12.2022).
9. Про взаємодію Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України в питанні розшуку осіб : Наказ Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України від 03 травня 2012 року № 169/391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0804-12#Text> (дата звернення: 24.12.2022).
10. German Red Cross under time pressure to find World War II missing. URL: <https://www.aa.com.tr/en/europe/german-red-cross-under-time-pressure-to-find-world-war-ii-missing/1960713> (дата звернення: 24.12.2022).
11. Preliminary Observations from the Official Visit to Croatia by the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Mr. Fabian Salvioli. URL: <https://www.ohchr.org/en/taxonomy/term/986?page=1> (дата звернення: 24.12.2022).
12. МВС України та Міжнародна комісія з питань зниклих безвісти налагоджують взаємодію. *Урядовий портал*. 26 травня 2022 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mvs-ukrayini-ta-mizhnarodna-komisiya-z-pitan-zniklih-bezvisti-nalagodzhuyut-vzayemodiyu> (дата звернення: 24.12.2022).