

ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ АМНІСТІЇ В УКРАЇНІ ДЛЯ УЧАСНИКІВ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

GROUNDS FOR AMNESTY IN UKRAINE FOR PARTICIPANTS IN THE ARMED CONFLICT IN EASTERN UKRAINE

Бодейко В.А., студентка III курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Робота присвячена аналізу амністії в контексті концепції перехідного правосуддя, проєкт якої представлено Міністерством із питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 11 січня 2021 року. Спеціальний закон, що дасть змогу звільнити від відбування покарання осіб-учасників збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей не прийнято, що зумовлює потенційну неефективність концепції.

Дослідження також звертає увагу на важливість проведення амністії, в контексті концепції перехідного правосуддя, для подолання українським суспільством наслідків збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей.

У зв'язку з цим у роботі наводяться найбільш узагальнені основоположні передумови, що впливають на застосування амністії для учасників збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей, а саме: необхідність реалізації положень Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод та загальна перевантаженість пенітенціарної системи України.

Додатково автор дослідження вказує на проблематику встановлення правильного формату амністії, в разі прийняття рішення про її реалізацію. Вказуючи на ускладнений характер конфлікту, що пов'язаний з одночасним існуванням як міжнародного, так і національного зіткнення на визначеній території, та необхідність примирення суспільства було виокремлено низку чинників, які підтверджують необхідність реалізації амністії в обмеженому форматі. Серед них: міжнародний досвід, на підставі вибірки бази даних Amnesties, Conflict and Peace Agreement (ACPA), соціологічні дані двох опитувань, що визначають суспільний запит та необхідність підтримки авторитету органів державної влади серед населення.

Ключові слова: перехідне правосуддя, амністія, Міжнародний кримінальний суд, кримінальне правопорушення, збройний конфлікт.

The work is devoted to the analysis of amnesty in the context of the concept of transitional justice, the draft of which was presented by the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine on January 11, 2021. A special law allowing the release of persons involved in the armed conflict in certain districts of Donetsk and Luhansk oblasts has not been adopted, which makes the concept potentially ineffective.

The study also draws attention to the importance of amnesty, in the context of the concept of transitional justice, for Ukrainian society to overcome the consequences of the armed conflict in some districts of Donetsk and Luhansk regions.

In this regard, the paper presents the most generalized basic preconditions that affect the application of amnesty for participants in the armed conflict in some districts of Donetsk and Luhansk regions, namely: the need to implement the provisions of the Minsk Agreement and the general congestion of the penitentiary system of Ukraine.

Additionally, the author of the study points to the problem of establishing the correct format of amnesty, in case of a decision on its implementation. Pointing to the complex nature of the conflict, which is associated with the coexistence of both international and national conflict in a given territory, and the need for reconciliation in society, a number of factors were identified that confirm the need for amnesty in a limited format. Among them: international experience, based on a sample of the Amnesties database, Conflict and Peace Agreement (ACPA), sociological data from two surveys that determine public demand and the need to maintain the authority of public authorities among the population.

Key words: transitional justice, amnesty, International Criminal Court, criminal offense, armed conflict.

Актуальність. Збройний конфлікт на сході України (під сходом України маються на увазі окремі райони Донецької та Луганської областей), триває з 2014 року. Законодавство України мирного часу та перших років конфлікту не здатне виступити правовою основою безпечної деокупації та реінтеграції території. Саме тому з метою реалізації «комплексу заходів із подолання наслідків міжнародного збройного конфлікту Російської Федерації та України, а також тимчасової окупації Російською Федерацією окремих районів Донецької та Луганської областей, <...> реінтеграції деокупованих територій та розбудови сталого миру», Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України 11 січня 2021 року оприлюднило проєкт Закону України «Про державну політику перехідного періоду», що передбачає цілу низку заходів, серед яких є і амністія.

Нині закон про амністію для учасників збройного конфлікту на сході України відсутній, що створює законодавчу прогалину та унеможливує примирення суспільства з його наслідками, створюючи реальну можливість рецидиву ситуації не тільки на території сходу України, але й в інших регіонах нашої держави.

Ступінь розробленості проблеми. Свої пропозиції щодо вирішення зазначених проблем висловлювали Ю.І. Арабаджи, А.Б. Блага, Л.-Е. Деніалз, О.М. Житник, О.А. Мартиненко, І.Є. Смирнова, Г.О. Усатий та деякі пра-

возахисні організації, серед яких окремо варто виділити Українську Гельсінську спілку з прав людини.

Метою є дослідження можливості реалізації інституту амністії в Україні в контексті концепції перехідного правосуддя задля безпечної реінтеграції окупованих районів Донецької та Луганської областей.

Виклад основного матеріалу. Подолання збройних конфліктів, з огляду на їх руйнівний характер, є однією з пріоритетних цілей світового співтовариства. Останнє на основі досвіду окремих країн чи регіонів розробило і розвинуло кілька моделей врегулювання конфлікту, серед яких: концепція перехідного правосуддя (Transitional Justice); концепція миробудівництва (Peacebuilding); реформа сектора безпеки (Security sector reform); програма «Роззброєння, демобілізація і реінтеграція колишніх комбатантів» (DDR) та концепція заходів зміцнення довіри (Confidence-building measures).

Аналізуючи ефективність та можливість їх застосування до збройного конфлікту на сході України, варто звернути увагу на дослідження О.А. Мартиненка та А.Б. Благої, які вказують, що всі моделі діють із метою ненасильницького вирішення конфлікту з використанням різноманітних правових механізмів. Згідно з дослідженням цих авторів, Україна вже частково реалізує перші три підходи. Однак самі науковці віддають перевагу концепції перехідного правосуддя як найбільш всеохоплюючій стра-

тегії, що поєднує в собі не тільки каральне, але й відновлювальне правосуддя [2].

Зазначимо, що сучасна концепція перехідного правосуддя виражена у правовій позиції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) і є системою «судових, так і позасудових процесів та механізмів, включаючи ініціативи кримінального переслідування, сприяння ініціативам щодо права на правду, репарації, інституційні реформи та національні консультації» [3, с. 2]. Разом із тим ООН не визначає перехідне правосуддя як сталий конструкт, а визнає можливість комбінування його складників залежно від потреби, ресурсів держави, суспільного запиту тощо.

Одним із загальноприйнятих елементів перехідного правосуддя, особливо на етапі підписання мирних угод між сторонами конфлікту, є амністія. Остання є класичним правовим інститутом, що притаманний українському законодавству до створення національної концепції перехідного правосуддя. Правовою базою регламентації застосування амністії в Україні нині є Розділ XII Загальної частини КК України та Закон України «Про застосування амністії в Україні». Відповідно до законодавства України, амністія – це «повне або часткове звільнення від відбування покарання осіб, визнаних винними у вчиненні кримінального правопорушення, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили» [4].

Необхідність реалізації амністії як елементу перехідного правосуддя зумовлена також зобов'язаннями Мінського саміту. Відповідний Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод, узгоджений «нормандською четвіркою» та підписаний тристоронньою контактною групою 12 лютого 2015 року. Пункт п'ятий Комплексу покладає на Україну зобов'язання щодо забезпечення «помилування і амністії шляхом введення в дію закону, що забороняє переслідування і покарання осіб у зв'язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей України» [5]. При цьому важливим є розуміння того, що ухвалений Комплекс заходів не є остаточним, оскільки переговори щодо урегулювання ситуації на сході України тривають досі. Відповідно, цей документ визначає лише орієнтовний напрям діяльності.

На виконання Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод у Верховній Раді України в 2014 році вже було зареєстровано проєкт Закону України № 5082 «Про недопущення переслідування та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей». Проєкт був прийнятий загалом на пленарному засіданні парламенту 16 вересня 2014 року, проте так і не був підписаний ані Президентом України, ані Головою Верховної Ради України в установленій законодавством строк.

Г.О. Усатий під час аналізу згаданого законопроєкту піддав його виправданій критиці. Науковець зазначав, що ст. 8 проєкту порушує усталену ієрархічну систему нормативно-правових актів, визначаючи вищість ординарного закону порівняно з кодифікованими нормативно-правовими актами. Додатково вказано на порушення численних міжнародних зобов'язань Україною в разі прийняття закону на підставі цього проєкту та невідповідність останнього КК України, оскільки недопущення кримінального переслідування за своєю природою не є видом звільнення від кримінальної відповідальності або від покарання [6].

Загалом наведене твердження – переконливе, оскільки реалізувати Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод, в інтерпретації наведеного проєкту, неможливо у зв'язку з невідповідністю останнього наявним правовим механізмам, що передбачені в КК України. Водночас амністія та помилування, які також згадуються у вищезгаданому пункті п'ятому, є правовими інститутами, за допомогою яких можна звільнити учасників збройного конфлікту від відбування покарання.

Проте необхідність амністії зумовлена не тільки міжнародними зобов'язаннями, що були підписані в Мінську, але й потенціалом пенітенціарної системи. Дані Української Гельсінської спілки з прав людини свідчать, що близько 63 тисяч осіб-учасників збройного конфлікту є членами силових та правоохоронних формувань і можуть підпадати під кримінальне переслідування в Україні. Водночас місця позбавлення волі здатні утримувати лише 44 тисячі засуджених [7].

Відповідно, з огляду на невідворотність застосування амністії, Україна має ретельно дослідити міжнародний досвід її реалізації задля імплементації в українське законодавство тільки високоефективних механізмів. Послідовність та ефективність такого впровадження нині ускладнюється самим характером збройного конфлікту на сході України. Зокрема, про це йдеться у Звіті Офісу прокурора Міжнародного кримінального суду (далі – МКС) про діяльність із попереднього вивчення ситуації за 2019 рік, де зазначалось, що «прямі військові дії між відповідними збройними силами Російської Федерації та України свідчать про існування міжнародного збройного конфлікту на сході України найпізніше з 14 липня 2014 року, паралельно з неміжнародним збройним конфліктом» [8, с. 68].

Звертаючись до світового досвіду, можна зробити висновок, що держави, намагаючись врегулювати конфлікти на своїй території, приймали рішення щодо введення в дію широких амністій, що їх іноді називають нульовими або безвідносними. Вибірка бази даних Amnesties, Conflict and Peace Agreement (АСРА) свідчить, що з 289 представлених амністій 112 реалізовано в безумовному форматі. При цьому більша частина з них була реалізована на стадії активного конфлікту, без переговорного процесу (36), та на етапі підписання комплексних мирних угод між учасниками (39) [9].

В Україні ідею амністії в широкому форматі для учасників збройного конфлікту обстоюють чимало українських політиків, зокрема Вітольд Фокін, колишній заступник глави української делегації в Тресторонній контактній групі, заявляв, що «амністія мусить бути загальною, і тільки тоді з неї є якийсь сенс, бо вона деморалізує противника, вона тим самим зберігає сотні і тисячі життів наших воїнів, зберігає їх здоров'я» [10]. На міжнародному рівні необхідність безумовної амністії відстоює Російська Федерація як учасник Мінського саміту [11].

Вважаємо, що такий формат варто визнати неприйнятним для України, з огляду на значні потенційні втрати. Перш за все це пов'язується з тим, що країни з демократичним режимом (до яких належить і Україна) нечасто застосовують амністії широкого формату, оскільки останні тією чи іншою мірою передбачають втрату органами державної влади авторитету серед населення та не передбачають безапеляційне досягнення поставленої мети – примирення суспільства [12].

Ще одним аргументом, що свідчить проти амністії в широкому форматі є суспільний запит, оскільки будь-які механізми перехідного правосуддя, до яких належить і амністія, мають бути спрямовані на примирення суспільства як загалом, так і з наслідками конфлікту. Це зумовлює факт балансу інтересів між конфліктними групами.

За результатами опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у 2019 році (рис. 1), лише 8,6% опитаних готові підтримати повну амністію для всіх учасників збройного конфлікту на сході України [13]. Нове загальнонаціональне дослідження того ж центру у 2020 році показало, що відсоток прихильників широкої амністії знизився майже вдвічі і на кінець 2020 року становив 4,5% (рис. 2) [14]. Відповідно, реалізація амністії в безумовному форматі створить не виправданий дисбаланс інтересів в суспільстві.

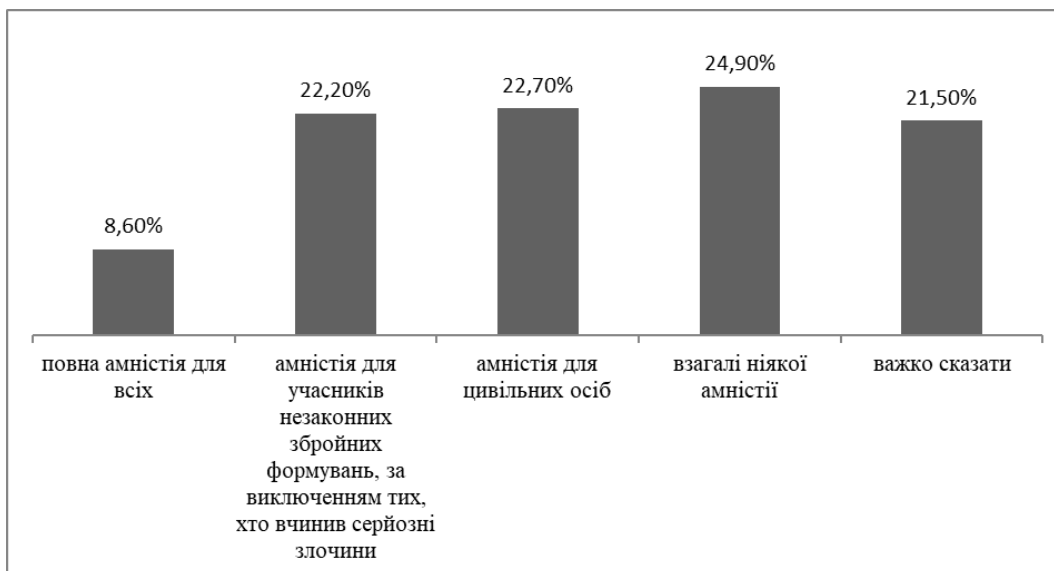


Рис. 1. 13 питання («Відповідно до Мінських Угод треба буде вирішити питання щодо амністії тих, хто був задіяний у військовому конфлікті на Донбасі. Як Ви вважаєте, кого має стосуватися амністія?») опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

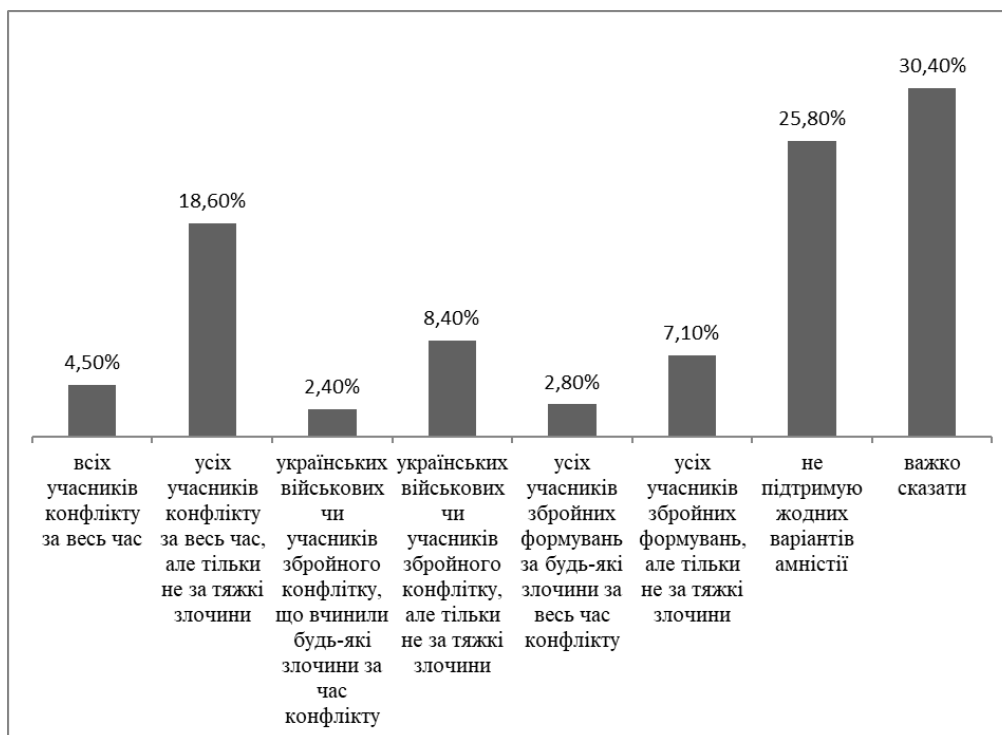


Рис. 2. Опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у 2020 році щодо ставлення до амністії за злочини на сході України і кого вона має стосуватися

Умовні амністії, які є своєрідною антитезою щодо нульових амністій, мають дещо більшу історію застосування. Вибірка АСРА містить інформацію про 177 умовних амністій [9]. При цьому більшість форматів обмежених амністій є індивідуалізованими стосовно кожного конфлікту і, відповідно до Белфастських керівних рекомендацій щодо амністії і відповідальності, вирізняються метою, часовими та територіальними рамками, категоріями кримінальних правопорушень та (або) колом осіб, до яких вона може бути застосована, та деякими іншими умовами [15, с. 10–17].

Такі амністії є більш ефективними, оскільки можуть враховувати міжнародні зобов'язання країни та інтереси

превалюючих груп населення, що дасть змогу пришвидшити процес реінтеграції та знизити прояви сепаратизму.

До того ж реалізація амністії в обмеженому форматі в разі встановлення обов'язку для учасників збройного конфлікту надати інформацію про можливі факти вчинення іншими особами кримінальних правопорушень дасть змогу органам досудового розслідування отримати інформацію щодо кримінальних правопорушень, які були вчинені на непідконтрольних територіях. Зацікавленість органів досудового розслідування щодо такої інформації підтверджується діяльністю Служби Безпеки України в рамках програми, започаткованої у 2015 році, «На

тебе чекають вдома». Програма передбачає звільнення від кримінальної відповідальності для осіб, які «добровільно відмовилися від участі в діяльності терористичних груп та НЗФ, не брали участі у вбивствах, тортурах, зґвалтуваннях, нападах на підприємства, установи, організації та інших тяжких злочинах; щиро готові сприяти в розкритті злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи формування, та припиненні їх діяльності». Станом на початок 2020 року програмою скористалися понад 390 осіб [16]. Такі відомості можуть потенційно пришвидшити процес досудового розслідування та притягнення до відповідальності тих осіб, на яких закон про амністію поширюватись не буде.

Висновки. Отже, амністія – складова частина концепції перехідного правосуддя, що застосовується уповноваженим органом державної влади в широкому чи обмеженому форматі. Обґрунтованість підстав застосування амністії для учасників збройного конфлікту на сході України зумовлена необхідністю реалізації Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 року, зокрема його п. 5, та врахуванням можливостей пенітенціарної системи нашої держави. Як висновок, міжнародні зобов'язання та суспільний запит дають підстави визнати належним реалізацію амністії в обмеженому (умовному) форматі щодо учасників збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну політику перехідного періоду : Проект Закону України. URL: <https://bit.ly/pdppp> (дата звернення: 05.02.2021).
2. Мартиненко О.А., Блага А.Б. Концепція перехідного правосуддя в Україні: уведення у площину юридичної науки. *Юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 30–35.
3. United Nations Approach to Transitional Justice : Guidance note of the secretary-general of UN. 2010. 11 p.
4. Про застосування амністії в Україні : Закон України від 01.10.1996 р. № 392/96-ВР : станом на 3 лип. 2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/96> (дата звернення: 05.02.2021).
5. Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. URL: <https://www.osce.org/140221> (дата звернення: 05.02.2021).
6. Усатий Г.О. Кримінально-правові наслідки звільнення від кримінальної відповідальності бойовиків з ОРДЛО. *Актуальні проблеми кримінального права* : матеріали VIII міжвузівської науково-теоретичної конференції, м. Київ, 16 листопада 2017 р. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2017. С. 53–57.
7. Амністія – непопулярна тема перехідного правосуддя. Українська гельсінська спілка з прав людини. 21.05.2018. URL: <https://helsinki.org.ua/blogs> (дата звернення: 05.02.2021).
8. Report on Preliminary Examination Activities 2019. The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court. 05.12.2019. URL: <https://www.icc-cpi.int/Pages> (дата звернення: 05.02.2021).
9. The Amnesties, Conflict and Peace Agreement (ACPA) dataset. URL: <https://www.peaceagreements.org/amnesties/> (дата звернення: 05.02.2021).
10. «Вона деморалізує противника»: Фокін у Раді заговорив про загальну амністію на Донбасі. УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/war> (дата звернення: 05.02.2021).
11. Росія закликає до «максимально широкої амністії» бойовиків. 15.12.2016. *Громадське телебачення*. URL: <https://hromadske.ua/post> (дата звернення: 05.02.2021).
12. Lesley-Ann Daniels. *Ending peace: amnesty as a tool in ending civil wars*. Barcelona, 2020. 178 p.
13. Шляхи досягнення миру на Донбасі: суспільні настрої, очікування, перестороги – загальнонаціональне опитування. 06.12.2019. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/> (дата звернення: 05.02.2021).
14. Що українці знають та думають про права людини: оцінка змін (2016–2020). 10.12.2020. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/> (дата звернення: 05.02.2021).
15. Белфастські керівні рекомендації щодо амністії та відповідальності з коментарями. Перекладено за вид.: *The Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability* / УНЦПД. Київ : ФОП «Харченко В.О.», 2020. 88 с.
16. За програмою «На тебе чекають вдома» з окупованої частини Донбасу повернулися понад 390 осіб – СБУ. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news.html> (дата звернення: 23.02.2021).