



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Уповноважений
Верховної Ради України
з прав людини



УКРАЇНСЬКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК АЙСБЕРГ В ОКЕАНІ РЕФОРМ

*Тематичний звіт за результатами
моніторингу імплементації Національної
стратегії у сфері прав людини*

Київ 2017

Ця публікація є результатом спільної роботи Громадської платформи моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини.

Звіт підготовлений за матеріалами

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів
Консультативної місії Європейського Союзу
Української Гельсінської спілки з прав людини



Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини. Підготовлений учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини / Ред. кол.: Семборкіна К., Блага А., Мойса Б. та ін.; за заг. ред. А. Бущенко, Б. Крикливенко. – К., 2017. – 17с.



Діяльність Української Гельсінської спілки з прав людини з моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини підтримується проектом Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Права людини в дії».

Американський народ, через USAID, надає економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу 55 років. В Україні допомога USAID надається у таких сферах як: економічний розвиток, демократія та управління, охорона здоров'я і соціальний сектор. Починаючи з 1992 р., Агентство США з міжнародного розвитку надало Україні технічну та гуманітарну допомогу на суму 1,8 мільярда доларів. Детальнішу інформацію про програми USAID в Україні можна отримати на офіційному веб-сайті USAID <http://ukraine.usaid.gov> та сторінці у Facebook <https://www.facebook.com/USAIDUkraine>.

ЗМІСТ

- 4** ПЕРЕДМОВА
- 5** ТЕМАТИЧНІ ОГЛЯДИ
- 5** Запровадження інституту конституційної скарги
- 8** Забезпечення якісної і доступної безоплатної правової допомоги
- 11** Окремі аспекти забезпечення ефективного розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводженням чи покаранням
- 14** Ратифікація Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів
- 15** Розслідування злочинів, вчинених в зоні проведення антитерористичної операції
- 17** ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВСТУПНЕ СЛОВО

Керівник Секретаріату
Уповноваженого ВРУ з
прав людини
Богдан Криклевенко:



Виконавчий директор
Української Гельсінської
спілки з прав людини
Аркадій Буценко:



Наприкінці серпня цього року виповнилося 2 роки з дня затвердження Президентом України Національної стратегії у сфері прав людини, на яку покладалися наші великі сподівання, а процес підготовки якої був чи не взірцевим прикладом консолідації зусиль державних органів і громадянського суспільства.

Минуло два роки, а рівень виконання Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини не просто невтішний, він демонструє те, чого ми всі так боялися, – Нацстратегія перетворюється у викладену на папері декларацію про наміри.

На жаль, ми спостерігаємо постійне зниження рівня уваги до цього надзвичайно важливого для нашої країни документа.

Навіть зусилля Громадської платформи моніторингу виконання Нацстратегії не призвели до кардинальних зрушень в усвідомленні необхідності виконання Плану дій урядовими структурами, які стають дедалі пасивнішими у цьому питанні. І що є найбільш загрозливим, через таке байдуже ставлення державних органів інтерес до Нацстратегії втрачається і з боку експертного середовища.

Очевидно, щоб вивести процес імплементації Нацстратегії на новий рівень, ми зобов'язані об'єднати зусилля та інтенсифікувати діалог між правозахисним середовищем та державними органами влади.

Громадський моніторинг імплементації Національної стратегії у сфері прав людини у 2016 році показав низький рівень виконання. Рекомендації виконавцям Плану дій з реалізації Національної стратегії, які надавали експерти протягом минулого року в більшості випадків не були прийняті до уваги. Тому, було прийнято рішення щодо зміни формату презентації результатів моніторингу. На сайті Громадської платформи «Національний індекс прав людини» було створено базу, у якій можна ознайомитися з актуальним станом виконання Плану дій.

Наразі, підготовка аналітичних тематичних звітів щодо нагальних питань, які є у сфері прав людини, їх презентація суспільству, обговорення із зацікавленими сторонами та прийняття необхідних рішень має оптимізувати спільну роботу органів державної влади та правозахисним середовищем у досягненні очікуваних результатів, передбачених Національною стратегією.

Великі сподівання покладаємо на робочу групу при Комітеті ВРУ з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин, яку було створено з метою посилення контрольної та законопроектної функцій Комітету щодо забезпечення Урядом України стратегічних напрямів, визначених Національною стратегією у сфері прав людини. Це не лише додатковий контроль, а й можливість супроводження відповідних законопроектів у парламенті.

ПЕРЕДМОВА

Два роки дії Національної стратегії у сфері прав людини. Акта, який не лише увібрав найбільш нагальні запити суспільства у цій царині, але й став свого роду лакмусовим папірцем ефективності реформ. Цей період позначився поступовим згасанням ейфорії від ухвалення Національної стратегії та Плану дій на її реалізацію та зануренням у рутинну діяльність із напрацювання без сумніву актуальних, інколи надто амбіційних її напрямів. На цьому шляху, на жаль, правозахисним інституціям та громадянському суспільству пропонувалось «гартуватись» у подоланні паралельних викликів. Суспільство стало свідком превалювання тактичних безпекових пріоритетів над цінностями прав людини. Громадськість з тривогою спостерігала за творенням викликів незалежності правозахисних інституцій, засобів масової інформації та неурядових організацій. Незважаючи на такі ситуативні експерименти, все ж залишається оптимізм у спільній роботі держави та суспільства над подоланням викликів перед нашою країною та поступі в утвердженні правозахисних векторів.

Знаковим у цьому зв'язку є введення моніторингу Національної стратегії до пріоритетів Комітету Верховної Ради з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин. Є надія, що такий приклад буде поширено на увесь парламент.

Підвищилась спроможність й Платформи із моніторингу Національної стратегії. Зокрема, завдяки Програмі професійного зростання, що виконується Консорціумом із удосконалення менеджменту освіти в Україні, її експертам була надана можливість вивчити досвід Швеції із вироблення та імплементації стратегічних пріоритетів прав людини. Поповнилась Платформа й новими організаціями - на сьогодні вона налічує 100 учасників.

Разом із тим, Платформою вирішено було переглянути й контент підготовки альтернативних оглядів із імплементації Національної стратегії. Окрім статистичного аналізу виконання Плану дій, акцент в оглядах приділятиметься окремим темам Національної стратегії. Проте, обрання окремих тем у жодному випадку не зменшує важливості інших, не менш актуальних напрямів. Учасники Платформи заохочують неурядові організації подавати відомості, які є вкрай важливими для ефективного виконання Плану дій та його моніторингу. Такі повідомлення узагальнюються нарівні із урядовими та оприлюднюються у звітах Платформи.

Пропонована публікація містить аналіз таких тем: запровадження інституту Конституційної скарги, забезпечення якісної і доступної безоплатної правової допомоги, ратифікація Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів, забезпечення ефективного розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, і злочинів в зоні проведення антитерористичної операції. Автори сподіваються, що привернення суспільної уваги до цих тем та їхнє подальше широке обговорення сприятиме прискоренню прийняття необхідних нормативно-правових актів та вжиття Урядом відповідних заходів з метою поліпшення ситуації в окреслених сферах.

Вкотре нагадуємо, що до Меморандуму про співпрацю між організаціями громадянського суспільства та Уповноваженого ВРУ з прав людини (Громадської платформи моніторингу) можуть приєднатись будь-які організації громадянського суспільства, представницькі органи корінних народів, міжнародні організації та експерти шляхом надсилання повідомлення про приєднання на адресу ks.semyorkina@helsinki.org.ua.

Редакційна рада буде вдячна за будь-які відгуки та пропозиції, які ви можете направляти в офіс Уповноваженого ВРУ з прав людини на адресу електронної пошти (ks.semyorkina@helsinki.org.ua).

ТЕМАТИЧНІ ОГЛЯДИ

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ

Відповідно до Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини (далі План дій) Міністерство юстиції мало розробити законопроект про внесення змін до Закону України "Про Конституційний Суд України" щодо надання фізичним та юридичним особам права на безперешкодне подання конституційного звернення (конституційної скарги).

30 вересня 2016 року набули чинності зміни до Конституції України в частині правосуддя. У статті 151-1 закріплено, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України або ж конституційності закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

У своєму звіті щодо виконання Плану дій Міністерство юстиції посилалося на законопроект «Про Конституційний Суд України» від 17 листопада 2016 року реєстр. № 5336-1, який 09 лютого 2017 року Верховна Рада України прийняла у першому читанні. Але 11.04.2017 даний законопроект було відхилено та знято з розгляду.

Натомість 31 липня 2017 року Президентом України було підписано Закон України «Про Конституційний Суд України» (законопроект №6427-д від 07.06.2017). Відповідно до нього, Конституційний Суд України (далі - КСУ) уповноважений вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

СТАНОМ НА 15.08.2017 В КСУ ЗАРЕЄСТРОВАНО

138 КОНСТИТУЦІЙНІ СКАРГИ

КІЛЬКІСТЬ СКАРГ ЗА СУБ'ЄКТАМИ ПОДАВАННЯ:

поданих фізичними особами **129**
 поданих юридичними особами **9**



КІЛЬКІСТЬ СКАРГ ЗА ЗМІСТОМ:



85

щодо невідповідності положень закону України Конституції України



42

щодо невідповідності прийнятих судових рішень Конституції України



11

щодо невідповідності інших нормативно-правових актів Конституції України

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ НОВОВВЕДЕНЬ

Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України (стаття 151-1 Конституції України). Іншими словами, звернутися до КСУ з конституційною скаргою можуть фізичні та юридичні особи.

Закон містить єдиний виняток щодо юридичних осіб публічного права, які не можуть бути суб'єктами права на конституційну скаргу: органи державної влади і місцевого самоврядування та будь-які особи, що можуть вважатися «урядовою організацією».

Статтю 151-1 Конституції України також передбачено, що конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Олександр Водянніков, національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні, у своїй статті на Lb.ua зазначив, що: «конституційна вимога вичерпання національних засобів юридичного захисту має свої логічні межі, а саме вичерпання не потрібне:

- за відсутності засобів захисту;
- у разі неефективності або неадекватності (але тягар доведення цього покладається на суб'єкта конституційної скарги);
- якщо предметом скарги є відсутність засобів захисту (ст. 55 Конституції; ст. 13 Конвенції).»

Як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами вимог Закону, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу.

У частині другій статті 55 Закону про КСУ передбачено, що **у конституційній скарзі зазначаються:**

1. прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства - місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
2. відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу;
3. короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;
4. опис перебігу розгляду відповідної справи в судах;
5. конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України;
6. обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону;
7. відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів;
8. перелік документів і матеріалів, що додаються.

Статтю 78 цього ж Закону передбачено можливість видачі Великою палатою у виняткових випадках забезпечувального наказу, якщо є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення.

Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

У своєму інтерв'ю суддя КСУ Станіслав Шевчук роз'яснив деякі положення щодо запровадження інституту конституційної скарги у співвідношенні з розглядом справ Європейським судом з прав людини. Так, він зазначив: «якщо конституційне право порушене тільки на підставі закону, то вичерпання національних засобів настане після звернення до КС.

Якщо ж порушення прав було спричинене іншими актами, діями чи бездіяльністю посадових осіб, то Європейський суд може взяти справу до розгляду, незважаючи на відсутність конституційної скарги. Так само ЄСПЛ може не погодитись із рішенням КС.

Важливе значення матиме і практика КСУ. Підстави для узгодження й діалогу з ЄСПЛ вже створено шляхом формулювання та застосування «**принципу дружнього ставлення до міжнародного права**». Відповідно до нього практика тлумачення і реалізації конвенційних прав ЄСПЛ має враховуватися при розгляді справ у порядку конституційного судочинства у випадку, коли конституційні права кореспондуються з відповідними конвенційними правами. Це було вперше сформульовано у рішенні КС від 1.06.2016 №2-рп,

а також отримало повторне застосування у рішенні від 08.09.2016 №6-рп.»²

Закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Відповідно, до прийняття змін або нового закону діятиме це рішення.

У разі визнання КСУ неконституційності закону України, іншого акта (їх окремих положень), що є відмінним від того, що застосував суд при вирішенні справи, особа може подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами до того суду, у якому було винесено остаточне рішення.

Всі інші суб'єкти, щодо яких при винесенні у їх справі судового рішення застосовувався закон (або його положення), який КСУ визнав неконституційним не позбавляються права подати заяву про перегляд за нововиявленими обставинами судового рішення суду тої інстанції, де воно набрало законної сили з посиланням на таке рішення КСУ.

Запровадження інституту конституційної скарги є значним кроком у забезпеченні прав та свобод кожної особи.

Основними викликами залишається розуміння суб'єктами подання скарги того, що КСУ не є інстанцією для оскарження судових рішень та готовність КСУ до надходження великої кількості скарг.

¹ Блог Олександра Водяннікова на Lb.ua «Відчиняючи двері Конституційного Суду: конституційна скарга як нова можливість захисту конституційних прав». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/371421_vidchinyayuchi_dveri_konstitutsiyonogo.html

² Інтерв'ю судді КСУ Станіслава Шевчука щотижневика "Закон і бізнес" № 48, 26 листопада-2 грудня 2016 р.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ І ДОСТУПНОЇ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ³

Національна система безоплатної правової допомоги (далі - БПД), що стартувала 2012 року із первинної правової допомоги та вторинної допомоги у кримінальних справах для окремих категорій, вже сьогодні охоплює цивільні та адміністративні справи із доповненням її клієнтів групами, що потерпають від «нових викликів». В активі БПД оцінка національних експертів та Ради Європи⁴, які рекомендували посилити доступність безоплатної правової допомоги та її ефективність. Останнє задекларовано у стратегічних пріоритетах держави, в тому числі Національною стратегією у сфері прав людини.

ДОСТУПНІСТЬ. За час імплементації Національної стратегії доступ до безоплатної вторинної правової допомоги (далі - БВПД) поширено на: осіб, середньомісячний сукупний дохід яких не перевищує двох розмірів прожиткового мінімуму; дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів;

осіб, що претендують на отримання статусу внутрішньо переміщених; внутрішньо переміщених осіб; осіб, що претендують на статус учасника АТО, інший передбачений законодавством статус; іноземців та осіб без громадянства, затриманих з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, з моменту затримання⁵.

Спрощено й доступ до БВПД через забезпечення осіб, які цього потребують, перекладачами, в тому числі перекладачами жестової мови⁶.

Відкритими залишаються питання доступу до БВПД людей з інвалідністю, осіб із психосоціальними порушеннями, зокрема визнаних недієздатними та осіб, дієздатність яких обмежена. Впливає на доступ до правосуддя і спроможність сплати судового збору окремими категоріями користувачів БВПД.

Поліпшити доступ до БПД покликано й партнерство із неурядовими організаціями. Центрами з надання правової допомоги налагоджено співпрацю з 1029 громадськими організаціями, з більшістю з яких було укладено меморандуми про співпрацю у сфері надання безоплатної правової допомоги (1691 меморандум).



СТАНОМ НА 29 ТРАВНЯ 2017 РОКУ В СИСТЕМІ БПД ФУНКЦІОНУЄ

527

точок доступу до безоплатної первинної правової допомоги,

у тому числі

96

місцевих центрів безоплатної вторинної правової допомоги

431

біро правової допомоги.

³ Підготовлено Українською фундацією правової допомоги, М. Сіома

⁴ Як приклад дослідження: «Система безоплатної правової допомоги в Україні: аналіз першого року функціонування». – 2014. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2014-4_fin; «Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи». – лютий–червень 2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806aab13>

⁵ Закон України «Про безоплатну правову допомогу». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 № 401 «Деякі питання залучення перекладачів (сурдоперекладачів) для забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-2016-%D0%BF>

З 1 СІЧНЯ 2017 РОКУ ДО ВКАЗАНИХ ЦЕНТРІВ/БЮРО ЗВЕРНУЛОСЯ ПОНАД 220 000 ГРОМАДЯН

з яких понад 194 000

надано безоплатну первинну правову допомогу,

а у понад 27 000

випадків прийнято рішення щодо надання безоплатної вторинної правової допомоги

У віддалених населених пунктах діють

1371

дистанційний пункт доступу до правової допомоги⁷.

Наявність значної кількості точок доступу, все ж не дозволяє подолати певні перешкоди у поширенні інформації про безоплатну правову допомогу. Такі проблеми виникають, зокрема через:

- нестачу людських ресурсів, зокрема працівників відділу правопросвітництва та взаємодії з суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги і бюро правової допомоги;
- супротив проведенню інформаційних кампаній з боку окремих голів сільських, селищних рад;
- нестачу видатків з державного бюджету на проведення інформаційної підтримки системи БПД, у зв'язку з чим працівники центрів з надання БВПД вимушені самотійно друкувати необхідні інформаційні матеріали (буклети, брошури) та розповсюджувати їх.

ВИМІРЮВАННЯ ЯКОСТІ. Стандарти якості БПД та механізм проведення відповідного моніторингу, на сьогодні передбачений лише для забезпечення захисту у кримінальному провадженні, зокрема проводиться перевірка наданої адвокатами інформації за вразливими категоріями БВПД; здійснюється збір, узагальнення та поширення практик успішного захисту та прикладів кращої адвокатської практики.

Натомість, процедура відстеження якості надання БВПД у цивільних та адміністративних справах (здійснення представництва) та безоплатної первинної правової допомоги відсутня. Положення розробленого робочою групою проекту відповідних стандартів викликають

запитання, зокрема:

- проект стандартів якості надання БВПД в цивільних та адміністративних справах не повною мірою відображає суть документа, оскільки включено й питання здійснення представництва інтересів осіб у інших кримінальних провадженнях, зокрема під час захисту потерпілих, свідків;
- його положення акцентують увагу на взаємодії центрів з надання БВПД і меншою мірою на основних характеристиках моделі гарантованого державою представництва/захисту;
- процедура погодження проекту з органами адвокатського самоврядування, як того вимагає Меморандум про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Міністерством юстиції України у сфері надання БПД досить тривала та проблематична у зв'язку з розбіжностями поглядів/позиції зацікавлених сторін.

РИЗИКИ. Радою Європи констатовано прийнятний рівень незалежності Координаційного центру з надання правової допомоги (далі – КЦПД) по відношенню до виконавчої влади та парламенту в частині використання ресурсів та штату. Водночас, рекомендовано ужити заходів для посилення незалежності його керівника: «директора КЦПД слід призначати з урахуванням особистих якостей відповідно до незалежної процедури публічного призначення з остаточним затвердженням Кабінетом Міністрів України, і строк перебування на посаді директора КЦПД повинен бути визначений Законом про БПД. У ньому також повинні бути визначені підстави і порядок усунення з посади директора КЦПД»⁸.

⁷ Інфографіка звіту про діяльність системи БПД у 2016 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legaid.gov.ua/images/docs/infogtaf_2016_final.pdf

⁸ «Оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи». – лютий–червень 2016. – С. 93 – 94. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806aab13>

Саме у частині призначення Директора КЦПД безоплатна правова допомога зіштовхнулася із викликом. Проведений Міністерством юстиції конкурс був поставлений під сумнів як працівниками системи БПД, так і правозахисною спільнотою. У Заяві «Відкритої громадської платформи розвитку української системи безоплатної правової допомоги, а також спостерігачів від громадськості за конкурсним відбором на посаду Директора Координаційного центру» від 4 червня 2017 року вказувалося на «значні процедурні та змістовні хиби і порушення під час проведення конкурсу». Громадські організації, зокрема звернули увагу на відсутність чітких критерій оцінювання та визначення компетенцій, внаслідок чого не було забезпечено рівні умови для кандидатів; незбалансованість складу комісії, що у своїй більшості формувалась із працівників Мін'юсту⁹.

12 червня 2017 року Міністерство юстиції під тиском громадянського суспільства та внаслідок протесту працівників Координаційного центру погодилось із необхідністю проведення нового конкурсу: «Вже найближчим часом, із залученням незалежної експертизи міжнародних донорів та партнерів, буде оголошено і проведено консультативний прозорий конкурс, за підсумками якого керівництву Міністерства юстиції буде запропоновано кандидатури на посаду директора Координаційного центру з надання правової допомоги»¹⁰. У відповідній заяві визнано необхідність посилення незалежності системи БПД: «Надалі, спільно з донорами та партнерами, які підтримують розвиток системи надання безоплатної правової допомоги, буде проведена робота щодо створення концепції подальшого розвитку системи. Дана концепція має посилити інституційний розвиток та незалежність системи»¹¹.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КАТУВАННЯМИ, ЖОРСТОКИМ, НЕЛЮДСЬКИМ АБО ТАКИМ, ЩО ПРИНИЖУЄ ГІДНІСТЬ, ПОВОДЖЕННЯМ ЧИ ПОКАРАННЯМ¹².

Національною стратегією констатовано системність проблеми катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поведження чи покарання, складовою якої є відсутність ефективного розслідування відповідних злочинів.

За статистикою, у Державному реєстрі судових рішень міститься

421

вироки за обвинуваченням працівників міліції у тортурах.



Так, у 2016 суди винесли всього

26

 вироків

(майже в тисячу разів менше, ніж відповідних заяв про злочин)

тоді як у листопаді 2016 року прокуратура почала

102

 кримінальні провадження

за ст. 364 та 365 КК України¹³.

На сьогодні випадки катувань та неналежного поведження розслідуються слідчими підрозділами органів прокуратури. Упродовж 2016 року прокуратурою відкрито 355 кримінальних проваджень за фактами перевищення влади або службових повноважень (у 2015 році – 431 провадження) та 4 кримінальних провадження – за фактами катування (у 2015 році – 6 проваджень), у яких вручено повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення 55 працівникам поліції. Упродовж 5 місяців 2017 року органами прокуратури відкрито 65 кримінальних проваджень за фактами перевищення влади або службових повноважень та 9 кримінальних проваджень за фактами катувань, у яких

вручено повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення 9 поліцейським.

Усього (станом на 30.05.2017) у провадженні органів прокуратури та на розгляді у судах знаходилось 560 кримінальних проваджень вказаної категорії відносно 162 працівників поліції. Найбільшу їх кількість розпочато відносно працівників підрозділів кримінальної поліції – 188, патрульної поліції – 138, поліції особливого призначення та слідства – по 52¹⁴. Як вказувалося вище, вкрай незначна кількість судових рішень щодо зазначених злочинів не дозволяє говорити про ефективність їх розслідування.

⁹ Відкрита Заява «Відкритої громадської платформи розвитку української системи безоплатної правової допомоги, а також спостерігачів від громадськості за конкурсним відбором на посаду Директора Координаційного центру». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/147-cherven-2017/2034-vidkryta-zaiava-vidkrytoi-hromadskoi-platfomy>

¹⁰ Спільна заява Міністерства юстиції України та Координаційного центру з надання правової допомоги. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/holovna/147-cherven-2017/2042-spilna-zaiava-ministerstva-iustytzii-ukrainy-ta-koordinatsiinoho-tsentru-z-nadannia-pravovoi-dopomohy>

¹¹ Там само.

¹² Підготовлено Іваном Юрчиком, Асоціація Українських моніторів дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів.

¹³ Подання Коаліції правозахисних організацій Проти катувань. // Універсальний періодичний огляд: альтернативний вимір. Третій цикл УПО. Україна. / Компіляція альтернативних доповідей організацій громадянського суспільства. 2017. – С. 25. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/UPR_3rd-cycle_CSOS_ua.pdf

¹⁴ Проект Національної доповіді до Універсального періодичного огляду III циклу. – С. 14 – 15. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/uramkah-pidgotovki-do-prohodjennya-ukrainoyu-3-go-tsiklu-universalnogo-periodichnogo-oglyadu-radi-oon-z-prav-lyudini-v-ministerstvi-yustitsii-vidbudetsya-obgovorennya-proektu-natsionalnoi-dopovidi-ukraini-schodo-stanu-dotrimannya-prav>

СУБ'ЄКТ РОЗСЛІДУВАННЯ.

Розслідування скарг щодо позбавлення життя або катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поводження чи покарання, з боку представника будь-якого державного органу має бути незалежним та безстороннім, відповідати стандартам ефективності розслідувань. Зазначені стандарти, серед іншого, передбачають, що службовці, які залучаються до проведення розслідувань, і особи, що приймають рішення, мають бути незалежними від осіб, що є причетними до фактів, за якими проводиться розслідування (див. зокрема, практику Європейського суду з прав людини, Керівні принципи застосування європейських стандартів ефективного розслідування фактів жорстокого поводження).

Одним із варіантів, запропонованих експертами, було покладення таких функцій на Державне бюро розслідувань (далі – ДБР, Бюро).

12 листопада 2015 року прийнято Закон України «Про Державне бюро розслідувань», який набрав чинності 01 березня 2016 року. Законом визначено одним із завдань ДБР розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів. Разом з тим, через тривалу процедуру конкурсу на керівні посади, Бюро досі не функціонує. Окрім зазначеного, іншими потенційними ризиками ефективності діяльності ДБР є надмірне розширення його повноважень. Всупереч Плану дій (пп.2 п.6), яким передбачено створення незалежного органу, виключною компетенцією якого буде розслідування випадків жорстокого поводження та інших випадків неналежного поводження з боку працівників правоохоронних органів (на це повноваження розрахована чисельність 1500 осіб), Законом на ДБР покладені повноваження розслідувань злочинів (крім злочинів, розслідування яких здійснюють інші органи), вчинених працівником будь-якого правоохоронного органу. Йдеться не тільки про катування, а й про зловживання службовим становищем, дорожньо-транспортні пригоди, що призвели до тяжких наслідків тощо.

Останнім часом набуває популярності небезпечна тенденція замкненості розслідувань всередині системи державного органу. Так, Законом України «Про Вищу раду правосуддя» (№1798-VIII від 21.12.2016) статтю 216 Кримінального процесуального кодексу України було доповнено новою частиною шостою, якою встановлено, що слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України.

Для надання оцінки відповідності Конституції України вищезазначених положень, Уповноваженим ВРУ з прав людини 10 березня 2017 року було направлено Конституційне подання. У Конституційному поданні, зокрема, зазначається, що законодавство України унеможливує здійснення незалежного розслідування за відповідними скаргами, що в свою чергу призводить до невиконання державою конституційного обов'язку забезпечувати ефективне розслідування відповідних злочинів.¹⁵ 22 червня 2017 року у Конституційному Суді України розпочато розгляд справи.

Міністерством юстиції у законопроекті «Про пенітенціарну систему» (триває розроблення законопроекту) передбачені положення про слідчі підрозділи, які є органами досудового розслідування, що діють у складі пенітенціарної системи. На ці підрозділи пропонується покласти повноваження здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях органів і установ пенітенціарної системи. Зазначені положення законопроекту були піддані жорсткій критиці вітчизняними та міжнародними експертами.

Планом дій передбачалась розробка законопроектів для приведення національного законодавства щодо катувань та неналежного поводження у відповідність із міжнародними стандартами¹⁶, з терміном виконання у II кварталі 2016 року. Міністерство юстиції повідомило про розроблення законопроекту про внесення змін до ст. 127

КК України для приведення її у відповідності до міжнародних стандартів щодо злочину катування. Зокрема, передбачено спеціальний суб'єкт вчинення катування – особа, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Законопроектом також пропонується збільшити строки давності для звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з закінченням цих строків для згаданої категорії злочинів.

Проте, експерти неоднозначно оцінюють визначене у Плані дій завдання про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо скасування строків давності розслідувань злочинів, складовою яких є катування та/або жорстоке поводження. «Пропонована редакція пункту Плану дій не відповідає таким принципам кримінального права як гуманізм та економія репресії, тим більше, що міжнародними документами саме така вимога не висувається»¹⁷.

Нормативне вдосконалення процедури дисциплінарного розслідування за скаргами громадян та ефективний розгляд таких скарг¹⁸. Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України внесено законопроект «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» (реєстр. № 4670), який на сьогодні підготовлено до другого читання¹⁹. Всупереч Плану дій, проектом не передбачено жодних прав скажника та порядку залучення його до розгляду справи. Неврегульована й можливість залучення скажником

адвоката чи іншого спеціаліста в галузі права, правозахисників, незалежних експертів.

Альтернативою забезпечення прав скажника можна розглядати положення проекту, яким проведення службових розслідувань за фактом порушення поліцейським службової дисципліни покладається на дисциплінарні комісії, до яких можуть залучатись представники громадськості, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет (ст. 15 проекту). Представники громадськості, ймовірно, зможуть погоджувати відповідні клопотання від скажника про долучення до розгляду справи або активно вивчати подані показання, докази тощо. Порядок залучення громадськості до роботи комісії має бути затверджений наказом МВС.

Поправками, поданими групою народних депутатів,²⁰ передбачено обов'язкове залучення представників громадськості за умови, якщо розслідування відбувається за скаргою громадянина. Такий підхід, можливо, допоможе забезпечити всебічність та об'єктивність розгляду скарги. Запропонована модель повністю відповідає рекомендаціям, наданим у Висновку БДІПЛ ОБСЄ до проекту Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність»²¹, в частині призначення представників громадськості за результатами публічно оголошеного конкурсу із детальним зазначенням критеріїв та порядку відбору.

¹⁷ Річний звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (1 грудня 2015р. – 1 грудня 2016р.). – С. 14

¹⁸ Підпункт 9 пункту 6 Плану дій.

¹⁹ Текст законопроекту №4670 до другого читання від 19.05.2017 // [Електронний ресурс] Офіційний веб-портал Верховної Ради України / Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59106&pf35401=424282>

²⁰ Групою народних депутатів було подано поправки до законопроекту «Про Дисциплінарний статут НПУ», які були розроблені за участі експертів групи // Експертна група «Поліція під контролем», 06.12.2016 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://police-experts.info/2016/12/06/9348/>

²¹ Висновок щодо проекту Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність». Висновок-№г: GEN-UKR/260/2014 [A1C] від 01.12.2014 р. [Електронний ресурс] / Веб-сайт ОБСЄ. [Режим доступу]: <http://www.osce.org/uk/odihr/131966?download=true>

¹⁵ Конституційне подання Уповноваженого ВРУ з прав людини від 10 березня 2017 року № 1 -559/17-107

¹⁶ На виконання підпунктів 3, 4, 6 пункту 6 Плану дій.

РАТИФІКАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ЩОДО ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКУ ЖЕРТВАМ НАСИЛЬНИЦЬКИХ ЗЛОЧИНІВ

Європейська конвенція щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів (далі - Конвенція) спрямована на посилення захисту прав та забезпечення державної підтримки потерпілих від умисних насильницьких злочинів. Держави повинні впровадити системи відшкодування державою шкоди потерпілим на тій території, де були здійснені ці злочини, особливо в тих випадках, коли злочинець не відомий або не має коштів.

Станом на липень 2017 року проект закону про ратифікацію Конвенції Міністерством юстиції не розроблений. Аргумент – відсутність імплементаційного законодавства, яке має передувати ратифікації Конвенції. Закон України «Про міжнародні договори» містить відповідну вимогу (ч. 4 пункти «є», «е» ст.9), що пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України мають *inter alia* включати порівняльну таблицю - в разі подання пропозицій щодо ратифікації міжнародного договору України, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України або яким вносяться зміни до іншого міжнародного договору України; ратифікаційні документи повинні включати фінансово-економічне обґрунтування, та, у разі потреби, пропозиції щодо покриття витрат відповідних бюджетів.

Міністерством юстиції розроблено проект закону «Про компенсацію збитків жертвам умисних насильницьких злочинів». Вступеч Закону України «Про міжнародні договори» проект не містить змін до інших законів, крім змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (доповнення статтю 188-43 щодо невиконання законних вимог органів, на які покладається компенсація збитків жертвам умисних насильницьких злочинів).

До законопроекту не додано фінансово-економічного обґрунтування, оскільки План дій передбачає створення фонду відшкодування збитків потерпілим від злочинів, пов'язаних з насильством, який гарантуватиме відшкодування шкоди потерпілим від таких злочинів (у тому числі їх сім'ям) у разі неможливості отримання компенсації від осіб, які вчинили такі злочини. Формування такого фонду повинно здійснюватися за рахунок надходжень від виконання покарань у вигляді штрафу та виправних робіт, а також за рахунок коштів державного бюджету. Законопроект Міністерства юстиції не передбачає створення такого фонду. Натомість, законопроект надає повноваження приймати рішення про виплату компенсації центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям на підставі рекомендацій, у тому числі щодо розміру збитків, що підлягають компенсації, утвореного ними відповідного міжвідомчого експертно-дорадчого органу з питань компенсації збитків жертвам умисних насильницьких злочинів. Компенсація збитків відповідно до цього Закону здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Наразі законопроект, після зауважень Консультативної місії Європейського Союзу, доопрацьовується з метою врахування міжнародних стандартів у відповідній сфері та кращих практик країн ЄС. Попередньо Консультативна місія ЄС провела низку робочих зустрічей та кілька круглих столів із практиками у сфері кримінальної юстиції та громадськістю з метою вироблення оптимальної схеми компенсації. Планується, що напрацьована концепція буде відображена у проекті закону після подання відповідних зауважень та пропозицій Місією у серпні 2017 року.

РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ У ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Збройний конфлікт на сході України, який продовжується вже три роки, супроводжується значною кількістю різного роду злочинних проявів.

У ЛЮТОМУ 2017 РОКУ ПРЕС-СЛУЖБА МЗС УКРАЇНИ ПОВІДОМИЛА



про понад
9,8 ТИС.
осіб
убитими



близько
23 ТИС.
осіб
поранилими



та майже
1,8 МЛН
чоловік, які стали
вимушеними пере-
селенцями з початку
російської агресії²²

У зв'язку з цим надзвичайної актуальності набула проблема забезпечення права на життя.

Національна стратегія у якості першої стратегічної мети також визначила забезпечення належних гарантій захисту права на життя, наявність правових засобів захисту і механізмів ефективного розслідування порушень права на життя. Планом заходів передбачено 21 завдання, спрямовані на досягнення цих результатів. При цьому очікувалось, що вони будуть досягнуті максимально у I кварталі 2017 року.

Проте, здійснене експертами УГСПЛ дослідження стану розслідування вбивств та зникнень в зоні АТО виявило існування таких системних проблем:

- неврегульованість підслідності між органами досудового розслідування;
- неефективність механізму здійснення досудового розслідування смерті / загибелі та зникнення безвісти осіб у районах проведення АТО;
- відсутність контакту між потерпілим

та слідчим (фактично, у потерпілих відсутня актуальна інформація щодо здійснення досудового розслідування; потерпілі не інформуються про проведення слідчих дій);

- у деяких випадках результати проведення молекулярно-генетичної експертизи є неякісними;
- слідчими закриваються кримінальні провадження за фактами загибелі особи у разі підтвердження співпадіння ДНК-профілів на підставі відсутності події кримінального правопорушення. У межах кримінального провадження не проводиться встановлення обставин загибелі особи²³. Тобто слідчі, розглянувши матеріали кримінального провадження за фактом безвісного зникнення особи за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 115 Кримінального кодексу України (умисне вбивство), ідентифікувавши особу за ДНК-профілем виносять постанову про закриття кримінального провадження у зв'язку із відсутністю події кримінального правопорушення.

²² Від російської агресії в Україні загинули майже 10 тис. громадян України – МЗС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dt.ua/UKRAINE/vid-rosiyskoyi-agresiyi-v-ukrayini-zaginuli-mayzhe-10-tis-gromadyan-ukrayini-mzs-234002_.html

²³ Тотальна безкарність в зоні АТО : розслідування вбивств та зникнень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://helsinki.org.ua/files/docs/1450250376.pdf>

Окрім того, через відсутність на державному рівні правової кваліфікації міжнародного збройного конфлікту та статусу його учасників, органами слідства надається різна юридична кваліфікація вчинених однакових суспільно небезпечних діянь - злочинів проти основ національної безпеки, злочинів проти життя і здоров'я особи або злочинів терористичної спрямованості.

Звернемо увагу й на те, що важливою підставою для розробки ефективних заходів протидії злочинам, вчиненим у зв'язку з збройним конфліктом, є достовірна статистична інформація щодо загальної кількості злочинів. Проте наразі у статистичних обліках така інформація не виділяється – є лише дані щодо загальної кількості суспільно небезпечних діянь, вчинених на території Донецької та Луганської областей, що підконтрольні уряду України.

Досі не розпочата діяльність Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні, яка була утворена відповідно до постанови

Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 329²⁴. Комісія є дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України у сфері сприяння забезпеченню реалізації міжнародно-правових зобов'язань України в галузі міжнародного права. Завданнями Комісії є, зокрема, підготовка пропозицій щодо застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права (МГП) в Україні, сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань застосування та реалізації норм МГП, збір і моніторинг інформації про дотримання норм МГП в Україні та випадки їх порушення, а також сприяння розробленню механізму належної фіксації таких порушень, надання пропозицій щодо вжиття заходів реагування на них, проведення аналізу ефективності усунення виявлених порушень

Головою Комісії за посадою є Міністр з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. Однак до теперішнього часу немає жодної інформації щодо затвердження персонального складу Комісії та початку її роботи.

²⁴ Про утворення Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 № 329. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/329-2017-п>

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВИСНОВКИ:

Виконання Плану дій, хоч повільно, але наближає до реалізації стратегічних напрямків Національної стратегії. Проте, небезпечні тенденції посягання на незалежність систем захисту прав людини нівелюють будь-які принципи демократії. На недопущення скасування досягнень у забезпеченні прав людини спрямований громадський моніторинг імплементації Національної стратегії і виконання Плану дій.

Позитивні зрушення у виконанні Плану дій:

- визначення законом процедури подання конституційної скарги фізичними та юридичними особами;
- стрімкий розвиток системи безоплатної правової допомоги та формування нових

стандартів якості безоплатної вторинної правової допомоги;

- створення правових засад діяльності органу розслідувань неналежного поведіння з боку працівників правоохоронних органів (ДБР);
- розробка проекту Дисциплінарного статуту Національної поліції України;
- створення комісії, яка координує дії органів державної влади з питань застосування та реалізації норм МГП, збору і моніторингу інформації про дотримання норм МГП в Україні та випадки їх порушення, а також сприяння розробленню механізму належної фіксації таких порушень, надання пропозицій щодо вжиття заходів реагування на них, проведення аналізу ефективності усунення виявлених порушень;

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. МІНІСТЕРСТВУ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ:

- проводити роз'яснювальну кампанію щодо предмету, порядку подання і розгляду конституційної скарги;
- при проведенні конкурсу на посаду директора КЦПД та формуванні нової концепції розвитку системи надання безоплатної правової допомоги врахувати необхідність посилення інституційної спроможності та незалежності системи;
- інтенсифікувати роботу з підготовки імплементаційного пакету документів для ратифікації Європейської конвенції щодо відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів;
- врегулювати в нормативно-правових актах незалежність розслідування фактів неналежного поведіння в пенітенціарній системі відповідно до європейських стандартів.

2. КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

- вжити заходів щодо прискорення створення ДБР у передбачені КПК строки (не пізніше листопада 2017 року), визначивши розслідування катувань в якості пріоритету його діяльності;

- визначити на державному рівні позиції щодо правового визначення міжнародного збройного конфлікту, статусу його учасників та захищених осіб.

3. МІНІСТЕРСТВУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

- забезпечити можливість безпосередньої участі скаржника та залучення ним адвоката чи іншого спеціаліста в галузі права, правозахисників, незалежних експертів під час дисциплінарного розслідування всіх проявів неналежного поведіння;
- забезпечити належні гарантії захисту права на життя та наявність правових засобів захисту і механізмів ефективного розслідування порушень права на життя в зоні активної фази збройного конфлікту.

4. МІНІСТЕРСТВУ З ПИТАНЬ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ УКРАЇНИ

- розпочати діяльність Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні.

