



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Уповноважений  
Верховної Ради України  
з прав людини



УКРАЇНСЬКА  
ГЕЛЬСІНЬСЬКА  
СПІЛКА З ПРАВ  
ЛЮДИНИ



**Резюме тематичного звіту  
«ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК АЙСБЕРГ В ОКЕАНІ РЕФОРМ»  
за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у  
сфері прав людини за період січень 2016 – червень 2017<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Тематичний звіт є результатом спільної роботи Громадської платформи моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини, яка об'єднує зусилля учасників Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. *Деталі* – <http://hro.org.ua/index.php?r=2.2>.

## Вступ та опис поточної ситуації

Два роки дії Національної стратегії у сфері прав людини. Акту, 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.

Разом із тим, Громадською платформою із моніторингу Національної стратегії було вирішено 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.

Отже, тематичний звіт містить детальний аналіз наступних тем, які умовно можна об'єднати через категорії «ефективне розслідування», «компенсація та механізми захисту»<sup>2</sup>: 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.

## 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. Саме 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 України «Про Конституційний Суд України» процедури подання конституційної скарги фізичними та юридичними особами***<sup>3</sup>.

Запровадження інституту конституційної скарги є значним кроком у забезпеченні прав та свобод кожної особи. Адже тепер особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України може звернутись до Конституційного Суду України для його оскарження.

- ***Стрімкий розвиток системи безоплатної правової допомоги та формування нових стандартів якості безоплатної вторинної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах.***

<sup>2</sup> Звіт підготовлений за матеріалами Уповноваженого ВРУ з прав людини, Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, Консультативної місії Європейського Союзу, Української Гельсінської спілки з прав людини.

<sup>3</sup> Закон України №2136-VIII «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.

Це є важливим з огляду на те, що раніше були лише стандарти якості безоплатної правової допомоги та механізм проведення відповідного моніторингу для забезпечення захисту у кримінальному провадженні.

- **Прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань»<sup>4</sup> для створення правових засад діяльності органу розслідувань неналежного поведження з боку працівників правоохоронних органів.**

Відповідно до європейських стандартів ефективного розслідування фактів жорстокого поведження саме Державне бюро розслідувань має стати тим незалежним органом розслідування скарг щодо позбавлення життя або катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поведження чи покарання, з боку представника будь-якого державного органу.

- **Розробка проекту Дисциплінарного статуту Національної поліції України<sup>5</sup>.**

Це нормативне вдосконалення процедури дисциплінарного розслідування за скаргами громадян для найповнішого гарантування захисту права потерпілої особи на справедливий та ефективний розгляд з передбаченням, зокрема, повноправної участі заявника у проведенні дисциплінарного розслідування за його зверненням; можливості заявника залучати до такого розслідування незалежних експертів та відсторонення працівника органів внутрішніх справ від виконання своїх обов'язків на період його проведення; здійснення заходів із захисту заявника та інших сторін від тиску з боку працівників органів внутрішніх справ.

- **Розробка законопроекту «Про компенсацію збитків жертвам умисних насильницьких злочинів».**

Цей закон спрямований на посилення захисту прав та забезпечення державної підтримки потерпілих від умисних насильницьких злочинів. Держава повинна впровадити системи відшкодування шкоди потерпілим на тій території, де були здійснені ці злочини, особливо в тих випадках, коли злочинець не відомий або не має коштів.

- **Створення Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні<sup>6</sup>.**

Міжвідомча комісія 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 сприяє розробленню механізму належної фіксації таких порушень, надає пропозиції щодо вжиття заходів реагування на них, проводить аналіз 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 Координаційного центру з надання правової допомоги та формуванні нової концепції розвитку системи надання безоплатної правової допомоги врахувати необхідність посилення інституційної спроможності та незалежності системи;

<sup>4</sup> Закон України №794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

<sup>5</sup> Законопроект №4670 «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 16.05.2016 – [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59106](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59106).

<sup>6</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 329 «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань застосування та реалізації норм міжнародного гуманітарного права в Україні» від 26.04.2017 – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/329-2017-п>.



- 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 поведження в пенітенціарній системі відповідно до європейських стандартів.

## **2. Кабінету Міністрів України**

- вжити заходів щодо прискорення створення Державного бюро розслідувань у передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України 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 поведження;
- 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.

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.

*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>.*



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



## Детальна інформація щодо теми «РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ВЧИНЕНИХ У ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ»

(витяг із тематичного звіту «Права людини як айсберг в океані реформ»  
за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав  
людини за період січень 2016 – червень 2017)

Збройний конфлікт на сході України, який продовжується вже три роки, супроводжується значною кількістю різного роду злочинних проявів. Так, у лютому 2017 року прес-служба МЗС України повідомила про понад 9,8 тис. осіб убитими, близько 23 тис. осіб пораненими та майже 1,8 млн чоловік, які стали вимушеними переселенцями з початку російської агресії<sup>7</sup>. 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:

- нерегульованість 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 особи<sup>8</sup>. 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.

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

<sup>7</sup> Від російської агресії в Україні загинули майже 10 тис. громадян України – МЗС.  
<https://dt.ua/UKRAINE/vid-rosiyskoyi-agresiyi-v-ukrayini-zaginuli-mayzhe-10-tis-gromadyan-ukrayini-mzs-234002.html>

<sup>8</sup> Тотальна безкарність в зоні АТО: розслідування вбивств та зникнень –  
<https://helsinki.org.ua/files/docs/1450250376.pdf>

**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 № 329.** 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 ВПО. Однак, до теперішнього часу немає жодної інформації щодо затвердження персонального складу Комісії та початку її роботи.

## **Рекомендації:**

### **Кабінету Міністрів України**

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

### **Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та ВПО України**

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

*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>.*