



center for civil
liberties
центр громадянських
свобод

Дослідження

Як покращити систему пошуку безвісти зниклих?

Дослідження

«Як покращити систему пошуку безвісти зниклих?»

Автори: Володимир Яворський, Валентин Сердюк, Наталія Ящук

Текст станом на вересень 2025 року

Це дослідження підготовлене у межах проекту «Правосуддя для жертв війни та покращення дотримання основоположних прав в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу. Усі думки, погляди та пропозиції, викладені в цьому дослідженні, належать виключно авторам та відображають думки, погляди та пропозиції авторів та ГО «Центр громадянських свобод». Це дослідження жодним чином не відображає позиції чи політики Європейського Союзу.



center for civil
liberties
центр громадянських
свобод



Funded by
the European Union

Автор і видавець: Громадська організація «Центр громадянських свобод»

Мови видання: українська

Посилання на сайт: <https://ccl.org.ua>

e-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Рекомендоване цитування: Яворський В.М., Сердюк В.М., Ящук Н.М. «Як покращити систему пошуку безвісти зниклих?» Центр громадянських свобод. 2025. 64 с.

URL: <https://ccl.org.ua/yak-pokrashchyty-systemu-poshuku-bezvisty-znyklykh.pdf>

© Володимир Яворський, Валентин Сердюк, Наталія Ящук. Громадська організація «Центр громадянських свобод», 2025

Зміст

I. Вступ	5
II. Національна система щодо безвісти зниклих	6
Національне законодавство	7
Система органів влади, пов'язаних з питанням зниклих безвісти	12
Як механізм працює на практиці: погляд зі сторони родичів безвісти зниклих	16
Пошук безвісти зниклих	19
ДНК експертиза	20
Проблеми розслідування кримінальних проваджень, пов'язаних зі зниклими безвісти	23
Службові розслідування щодо зниклих безвісти	25
III. Міжнародне право	28
Міжнародне гуманітарне право	29
Міжнародне право прав людини	31
Рекомендації щодо створення комісій з пошуку	32
Обов'язок держав забезпечувати ідентифікацію померлих та зниклих безвісти	33
IV. Міжнародний досвід пошуку безвісти зниклих	34
V. Загальні висновки	50
VI. Рекомендації	58

I. Вступ

Під час збройного конфлікту багато людей зникають безвісти: як цивільних, так і військових. Держава має обов'язки:

1. з'ясовувати кожен випадок зникнення безвісти;
2. вести облік зниклих безвісти;
3. вчиняти ефективні дії, спрямовані на пошук зниклих безвісти;
4. проводити розслідування ймовірних злочинів чи фактів порушення прав людини з метою притягнення винних до відповідальності та встановлення істини, тобто що насправді відбулося зі зниклим для забезпечення права родичів на правду;
5. забезпечити комунікацію органів влади з рідними безвісти зниклих.

Держава повинна законодавчо передбачити та підтримувати правовий механізм, здатний ефективно виконувати ці завдання.

Пошук безвісти зниклих триватиме багато років навіть після воєнних дій, а тому цей механізм повинен бути сталим та відповідати принципу ефективності.

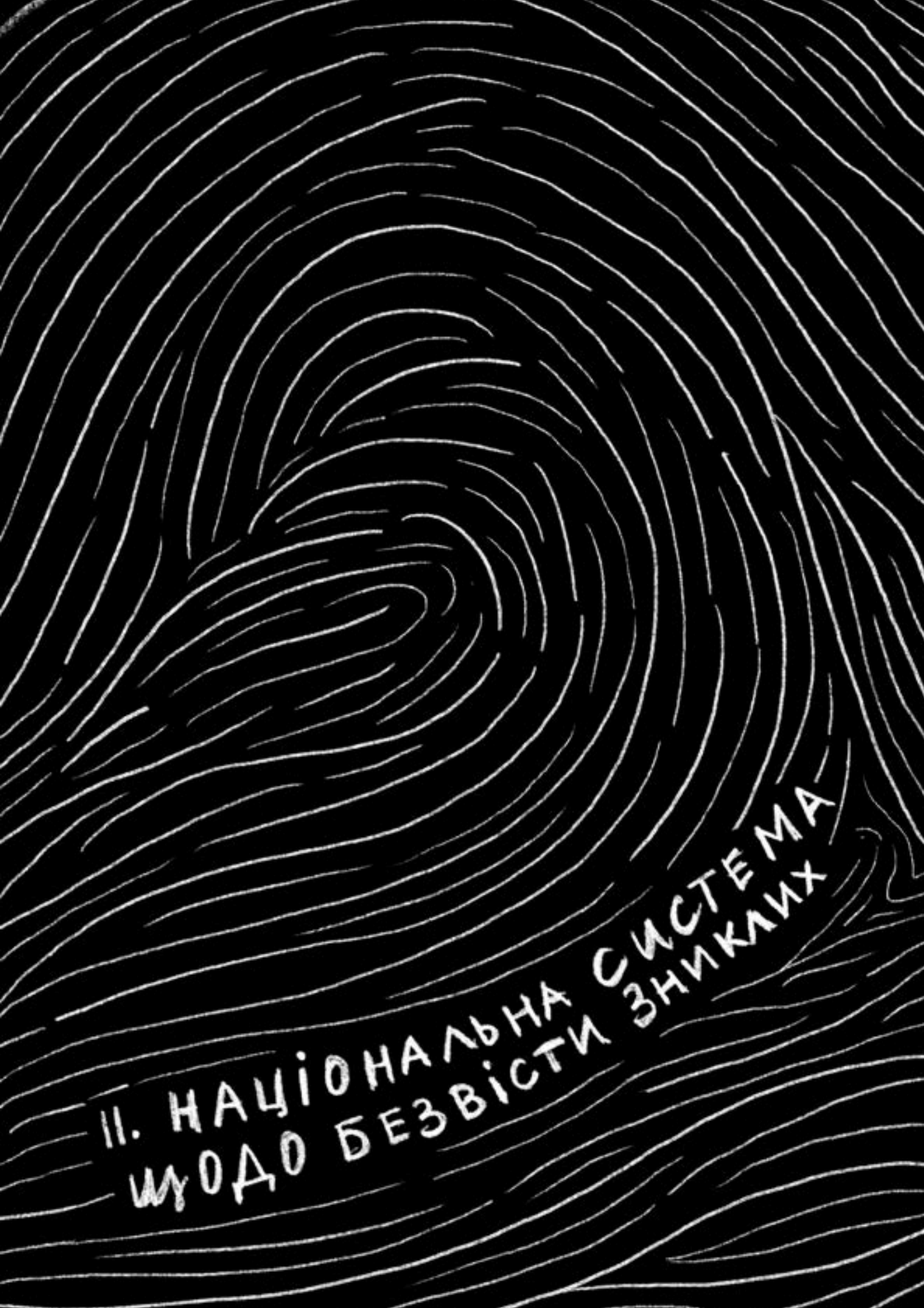
Пошук безвісти зниклих осіб сьогодні є ускладненим за чинного правового механізму на тлі збройної агресії Російської Федерації проти України. Активне військове протистояння та відсіч ворогові призвела до надзвичайно стрімкого збільшення зниклих безвісти осіб, як цивільних, так і військових, продемонструвавши непристосованість чинного державного механізму до їхнього пошуку. Зокрема, неодноразово підтверджувалося, що даний механізм розрахований до реалій мирного часу (так звана модель поліцейського пошуку) і вона не може впоратися з обсягами безвісти зниклих осіб, спричиненими повноцінною агресивною війною. Станом на 29 серпня 2025 року у Єдиному реєстрі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, внесені дані про близько 70 000 людей¹. Станом на серпень 2024 року в Реєстрі було зареєстровано 2410 невпізнаних тіл (останків)².

Передбачений на сьогодні законодавцем механізм має багато проблем на практиці, що призводить до його перевантаженості й незрозумілості для родичів зниклих безвісти осіб та громадськості. Крім цього, чинний механізм повною мірою не відповідає меті — пошуку безвісти зниклих осіб внаслідок війни, а в чинний правовій моделі пошук таких осіб фактично не здійснюється. Тому, чинний механізм потребує перерозподілу навантаження, перехід від чинної правової моделі до іншої, більш налаштованої на пошук безвісти зниклих осіб внаслідок війни, як цивільних, так і військових, щоб бути більш ефективним в довготривалій перспективі.

Метою даного аналізу є висвітлення проблем в системі державного регулювання та управління питанням безвісти зниклих осіб, порівняння національного законодавства з міжнародними рекомендаціями та досвідом, висвітлення складності процедур, з якими фактично стикаються люди, які намагаються відшукати свого зниклого безвісти родича. Цей аналіз ставить за мету продемонструвати чинні системні проблеми з погляду доцільності й ефективності функціонування чинного правового механізму пошуку безвісти зниклих для постраждалих людей та їхніх родичів, та спрямований на захист їхніх прав та законних інтересів.

¹ Кількість зниклих безвісти у світі за останні п'ять років зросла майже на 70% — Червоний Хрест. NV.(29.08.2025). URL: <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/znikli-bezvisti-u-sviti-kilkist-zrosla-na-70-za-ostanni-5-rokiv-i-stanovit-284-400-lyudey-50541039.html> (дата звернення - 07.10.2025 р.)

² Аналітична записка МІПЛ «Як пришвидшити ідентифікацію загиблих, зниклих безвісти на війні». Медійна ініціатива за права людини. URL: <https://mipl.org.ua/yak-pryshvidshyty-identyfikacziyu-zagiblyh-znyklyh-bezvisty-na-vijni/>



II. НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА
ЩОДО БЕЗВІСТИ ЗНИКЛИХ

2.1. Національне законодавство

За загальним правилом у мирний час, визнання особи безвісти відсутньою відбувається в порядку цивільного судочинства на підставі статті 43 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України) з метою здійснення подальших майнових прав відсутньої особи (наприклад встановити опіку над її майном). У такому випадку превалює матеріально-правова зацікавленість або вимушеність особи, яка звертається до суду. Ця процедура існувала до війни й застосовується і сьогодні під час воєнного стану.

У 2018 році був прийнятий окремий закон щодо безвісти зниклих, що був оновлений в 2022 році, який регулює питання правового статусу зниклих безвісти осіб за особливих обставин – Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»³ (надалі – Закон щодо безвісти зниклих). Ним передбачено право особи, зниклої безвісти за особливих обставин на опіку над її майном із моменту внесення про неї відомостей до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, тобто після набуття правового статусу особи зниклої безвісти за особливих обставин.

Відповідно до Закону щодо безвісти зниклих особою, зниклою безвісти вважається фізична особа, стосовно якої немає відомостей про її місцеперебування на момент подання заявником заяви про її розшук.

Особа, яка зникла безвісти в зоні збройного конфлікту під час проходження нею військової служби або за будь-яких інших обставин, що підтверджують факт перебування особи у цій зоні вважається особою, зниклою безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом.

Особа, яка зникла безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, заворушеннями всередині держави або у зв'язку з надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру або іншими подіями, що можуть спричинити масову загибель людей вважається особою, зниклою безвісти за особливих обставин.

Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону щодо безвісти зниклих, подання родичем (представником військового формування, органом державної влади, органом місцевого самоврядування, громадським об'єднанням або будь-якою іншою особою, якій стало відомо про зникнення, Уповноваженим з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин) заяви про зниклого безвісти та його розшук здійснюється до відповідного територіального органу Національної поліції України (надалі – НПУ), органу уповноваженого на розшук осіб, зниклих безвісти.

1 Кількість зниклих безвісти у світі за останні п'ять років зросла майже на 70% – Червоний Хрест. NV.(29.08.2025). URL: <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/znikli-bezvisti-u-sviti-kilkist-zrosla-na-70-za-ostanni-5-rokiv-i-stanovit-284-400-lyudey-50541039.html> (дата звернення - 07.10.2025 р.)

2 Аналітична записка МІПЛ «Як пришвидшити ідентифікацію загиблих, зниклих безвісти на війні». Медійна ініціатива за права людини. URL: <https://mipl.org.ua/yak-pryshvydshyty-identyfikaciyu-zagybylyh-znyklyh-bezvisty-na-vijni/>

3 У «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>

Щодо визнання особи безвісно відсутньою або надання особі статусу зниклої безвісти за особливих обставин, є певні відмінності:

Норми Цивільного кодексу України

Частина перша ст. 43 ЦК України:

- Фізична особа може бути визнана судом безвісно відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування;

Пункт 3 частини другої ст. 293 ЦПК України:

- Суд розглядає в порядку окремого провадження справи про визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою.
- Порядок розгляду судом справ про визнання фізичної особи безвісно відсутньою визначений Главою 4 Розділу IV ЦПК України.

Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»

Частина перша статті 4:

- особа набуває статусу такої, що зникла безвісти за особливих обставин, з моменту внесення про неї відомостей, що містяться у заяві про факт зникнення, до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у порядку, передбаченому цим Законом, та вважається такою, що зникла безвісти за особливих обставин, з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи.

Загалом Цивільний процесуальний кодекс України містить чотири процедури, наслідком якої є ухвалення судового рішення, на підставі якого органами Державної реєстрації актів цивільного стану може бути видано свідоцтво про смерть, зокрема:

- встановлення факту смерті особи в певний час в разі неможливості реєстрації органом державної реєстрації актів цивільного стану факту смерті (пункт 8 частини першої статті 315 ЦПК України);
- встановлення факту смерті особи, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави вважати її загиблою від певного нещасного випадку внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (пункт 9 частини першої статті 315 ЦПК України);
- встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України або на території, на якій введено воєнний чи надзвичайний стан (стаття 317 ЦПК України);
- визнання фізичної особи померлою (статті 305-309 ЦПК України).

Вказані процедури є відмінними між собою та мають певні особливості й, наприклад, впливають на здійснення чи припинення певних соціальних виплат родичам.

Під час повномасштабного вторгнення поширилася судова практика, за якою родичі безвісти зниклих почали звертатися до суду для встановлення факту смерті особи відповідно до Цивільного процесуального законодавства (за процедурою встановлення юридично значимого факту). Це має наслідок визнання особи померлою, при чому без урахування строків, визначених ст. 46 Цивільного кодексу.

Хоча Верховний суд дещо обмежив ці справи, але до нього вони доходять виключно у випадках, коли є спір та апеляційне оскарження. Зокрема, Верховний суд у своєму рішенні вказав:

«Тому оголошення фізичної особи померлою — це ствердження судовим рішенням припущення про смерть цієї особи, тобто констатація високого ступеня ймовірності смерті.

Підставою для оголошення особи померлою є не факти (докази), які напевне свідчать про її загибель, а обставини, що дають підставу припускати смерть такої особи...

З огляду на викладене, виходячи зі змісту положень статей 43, 46 ЦК України, статей 305, 306 ЦПК України, Верховний Суд дійшов висновку про те, що за наявності припущень про факт смерті фізичної особи, у тому числі у зв'язку з воєнними діями, без достовірних доказів, які свідчать про цей факт, правильним буде звернення до суду із заявою про оголошення судом особи померлою (частина друга статті 46 ЦК України), а не із заявою про встановлення факту смерті цієї фізичної особи (пункт 8 частини першої статті 315 ЦПК України).»⁴

Варто зазначити, що загальна процедура та спеціальна процедура в законі не є взаємовиключними. Так, згідно до ч.3 ст.4 Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», надання особі статусу зниклої безвісти за особливих обставин відповідно до цього Закону не позбавляє її родичів або інших осіб права звернення до суду із заявою про визнання такої особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою у порядку, передбаченому законодавством.

Таким чином існують загальна (передбачена цивільним кодексом) та спеціальна (передбачена окремим законом) правові системи, що діє під час особливого періоду, які не зовсім між особою узгоджені й створюють плутанину для пересічної людини. За загальною процедурою, безвісти зниклим можна визнати в порядку цивільного судочинства. Однак паралельно це можна зробити шляхом подання заяви до поліції про безвісти зниклу людину. При цьому, подання заяви про зниклого безвісти та його розшук не позбавляє особи права на звернення до суду для отримання рішення про визнання її родича таким, що є безвісти відсутнім або померлим.

З іншого боку, наявність рішення суду про визнання особи безвісти зниклою чи померлою не має ніякого значення для спеціальної системи. Наприклад, рішення суду про визнання безвісти зниклого померлим не є підставою для припинення його розшуку відповідно до поданої заяви про зниклого безвісти та його розшук. Ба більше, відповідно до частини 2 статті 20 Закону щодо безвісти зниклих, якщо особа, зникла безвісти за особливих обставин, оголошена померлою (рішенням суду), але її останки не знайдено, проведення розшуку не припиняється до встановлення її місцеперебування, місця поховання чи місцезнаходження останків такої особи.

Тобто, така людина й далі рахується безвісти зниклою. Тобто, людина може бути одночасно й безвісно зниклою і померлою.

Відповідно до Цивільного кодексу України підставами для визнання фізичної особи безвісно відсутньою є сукупність юридичних фактів, тобто юридичний склад, до якого включаються⁵:

1. відсутність відомостей про перебування фізичної особи у місці її постійного проживання;
2. відсутність відомостей про дійсне перебування особи й неможливість отримати такі відомості;
3. сплив річного строку з дня одержання останніх відомостей про місце перебування фізичної або з дня, визначеного відповідно до частини другої статті 43 Цивільного Кодексу України;
4. наявність у заявника правової зацікавленості у розв'язанні питання про визнання особи безвісно відсутньою.

⁴ Постанова Верховного Суду у справі № 506/358/22 від 28 лютого 2024 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117624259>

⁵ Рішення Палати Касаційного цивільного суду Верховного Суду в справі № 754/7858/23 від 9 жовтня 2024 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122253121>

Указане відповідає правовому висновку, викладеному Верховним Судом у постановках: від 7 травня 2018 року в справі № 225/1297/17 (провадження № 61-3902св18), від 22 листопада 2018 року в справі № 225/882/17 (провадження № 61-34068св18), від 5 лютого 2020 року в справі № 756/17293/17 (провадження № 61-16093св19), від 6 травня 2020 року в справі № 760/3112/16-ц (провадження № 61-48362св18).

У справах № 754/7858/23 та № 229/4416/21 Верховний Суд більш детально розкриває ст. 43 ЦК України, наголошуючи, що зазначена норма права передбачає перш за все з'ясування місця постійного проживання особи на час її зникнення, заходів, які приймала заявник для встановлення місця знаходження особи, щодо якої ставиться питання про визнання безвісно відсутнім, та чи були вичерпані усі можливості для її знаходження.

У справі № 754/7858/23 Суд відмовив у задоволенні вимог заявника, зазначивши про те, що сам по собі факт оголошення в розшук особи, факт непроживання за місцем реєстрації протягом тривалого часу та фактична відсутність відомостей про його місце перебування не є безумовною підставою для визнання його безвісно відсутнім. Підтверджує даний висновок позиції Суду у справах № 202/14972/23 та № 229/4416/21, в яких зазначено:

1. сам по собі факт втрати зв'язку заявника з особою і фактична відсутність у заявника відомостей про її місце перебування не є безумовною підставою для визнання особи безвісно відсутньою;
2. сам по собі факт втрати заявником зв'язку з особою та/або її небажання спілкуватись із ним, не є підставою для визнання особи безвісно відсутньою.

Судова практика з цього питання доволі стала і незмінна. Особа, що звертається до суду, зобов'язана довести факт зникнення безвісти чи смерті особи певними доказами. Тому ця процедура дуже відрізняється від іншої спеціальної процедури, впровадженої на час війни.

Станом на 1 жовтня 2025 р. в Єдиному державному реєстрі судових рішень є 4671 рішення Верховного Суду з питань визнання особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою. З них близько 70% про оголошення фізичної особи померлою і 30% про визнання особи безвісно відсутньою.

Своєю чергою відповідно до спеціальної процедури людина набуває статусу такої, що зникла безвісти, з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи безвісти та її розшук до поліції, котра реєструє кримінальне провадження в Єдиному реєстрі досудових розслідувань (ЄРДР)⁶. Наступним кроком здійснюється внесення про неї відомостей, що містяться у заяві про факт зникнення, до відповідного Реєстру (Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин). Особа вважається зниклою безвісти до моменту припинення її розшуку, тобто, до моменту встановлення місцеперебування, місця поховання чи місцезнаходження останків особи, зниклої безвісти.

Згідно зі статтею 12 Закону щодо безвісти зниклих створюється Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (надалі – Реєстр) для накопичення та централізації відомостей та даних про таких осіб зниклих безвісти, а також обліку інформації, необхідної для їхнього ефективного розшуку, відповідальним за який є Міністерство внутрішніх справ України (надалі – МВС).

Спеціальний механізм загалом виглядає не складно. Однак він побудований таким чином, що найбільше навантаження щодо виконання функцій механізму покладається на слідчого поліції, що розслідує відповідну кримінальну справу щодо безвісти зниклої особи. При цьому, відповідно до чинного механізму, через факт зникнення особи необхідно відкрити кримінальне провадження, адже коли людина зникла, презюмується, що було вчинено злочин відповідно до статей 115 (вбивство), 146 (Незаконне позбавлення волі або викрадення людини), 146-1 (Насильницьке зникнення) або 438 (Порушення законів та звичаїв війни) Кримінального кодексу України (надалі – КК України).

Відповідно до статті 25 Кримінально процесуального кодексу України (надалі – КПК України), прокурор, слідчий зобов'язані в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення (за виключенням випадків, коли кримінальне провадження може бути розпочате лише на підставі заяви потерпілого) або в разі надходження заяви (повідомлення) про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила⁷.

⁶ Єдиний реєстр досудових розслідувань. URL: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls>.

⁷ Стаття 25 КПК України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/conv#n621>

Стаття 2 КПК України закріплює, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура⁸.

Таким чином, відповідно КПК України слідчий зобов'язаний:

- відкрити кримінальне провадження;
- вносити всю інформацію в ЄРДР та Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- після відкриття кримінального провадження по факту зникнення, відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»⁹, винести постанову про відкриття оперативно-розшукової справи;
- вести оперативно-розшукову справу до моменту встановлення місця перебування, місця поховання чи місцезнаходження останків зниклих безвісти осіб;
- здійснювати оперативно-розшукові слідчі дії;
- прийняти постанову про відбір зразків біоматеріалу та призначення експертизи для виділення ДНК-профілю;
- вести комунікацію з іншими органами державної влади та Уповноваженим з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- відповідно до наказу МВС № 535 від 29.08.2022 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»¹⁰, регулярно наповнювати Реєстр новою інформацією;
- здійснювати інформування Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин про хід досудового розслідування, вжиття заходів для розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, для внесення даних до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, згідно із Законом України «Про Національну поліцію»¹¹.

При цьому слід зауважити, що в умовах агресивної війни в роботі в одного слідчого знаходяться сотні чи навіть тисячі кримінальних проваджень. Відповідно до статті 19 Закону про безвісти зниклих Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (надалі — Уповноважений) сприяє пошуку зниклих безвісти, шляхом направлення запитів з метою отримання додаткової інформації щодо таких осіб, а також у здійсненні моніторингу за процесом розшуку.

У 2024 році Закон щодо безвісти зниклих був суттєво оновлений. Змінами було передбачено, що до функцій Уповноваженого додається можливість здійснення комунікації з метою отримання інформації, що може сприяти розшуку особи, зниклої безвісти за особливих обставин, з особами, які можуть володіти такою інформацією, з отриманням за їхньою згодою письмових або усних пояснень. Тобто можливість звертатися до невизначеного кола суб'єктів, які можуть володіти будь-якою інформацією щодо долі зниклої безвісти особи. Це певною мірою має шанс підвищити ефективність пошукових заходів та отримання інформації про особу для внесення останньої в Реєстр. Крім цього, Кабінет Міністрів України (надалі — КМУ) визначив¹², що:

- повноваження визначені п. 8 ч.1 ст. 11 Закону про безвісти зниклих, а саме формування та робота пошукових груп чи гуманітарних місій з пошуку останків безвісти зниклих, проведення вилучення тіл (останків) померлих (загиблих) осіб та вивезення їх останків, здійснюється спільно Уповноваженим, Національною поліцією (НПУ), СБУ, ДСНС та Генеральним штабом ЗСУ;
- повноваження, визначені п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону про безвісти зниклих, зокрема щодо ведення переговорів з гуманітарними місіями, громадськими об'єднаннями та особами, що працюють чи перебувають на тимчасово окупованих територіях України, здійснює Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими.

Ці органи влади здійснюватимуть функції підпунктів 8 та 9 частини 1 статті 11 Закону під час дії воєнного стану в Україні та протягом одного року з дня його припинення чи скасування.

⁸ Стаття 2 КПК України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/conv#n621>

⁹ Абз. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>

¹⁰ Наказ МВС № 535 від 29.08.2022 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0998-22/conv#n76>

¹¹ П. 28 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n163>

¹² Постанова КМУ № 975 від 12 вересня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2023-%D0%BF#Text>

Фактично, КМУ спочатку наділив певні державні органи повноваженнями, а потім запропонував внести відповідні зміни до самого Закону щодо безвісти зниклих. Зміни, зокрема в частині передачі певних функцій до Центрального управління цивільно-військового співробітництва Генерального штабу Збройних Сил, на нашу думку, є спробою перерозподілу функціонального навантаження заради досягнення більшої якості в процесі пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, їх останків, розшук і фіксацію місць поховання таких осіб, проведення пошукових дій в районах проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та на тимчасово окупованих територіях України. Однак це залишається не повною мірою узгодженим із законом про безвісти зниклих.

Видається очевидним, що законодавство щодо безвісти зниклих є суперечливим і непослідовним, а для громадян воно виглядає надзвичайно заплутаним і складним. Ми не робили огляд соціальних виплат та інших правових невизначеностей, що породжує таке заплутане законодавство, але є десятки спірних питань щодо соціальних виплат та порядку управління майном, що належало безвісти зниклому.

2.2. Система органів влади, пов'язаних з питанням зниклих безвісти

Система органів влади, що займаються питаннями безвісти зниклих, теж доволі складна для розуміння.

З 2014 року Україна не мала системи органів влади, що займалися б питаннями військовополонених чи зниклих безвісти: поліція займалася розшуком цивільних у рамках кримінальних проваджень, а СБУ та Міноборони займалися пошуком позбавлених волі та звільненнями військових і поверненнями цивільних.

Також суди, як і сьогодні мали та мають і зараз повноваження за позовом зацікавленої особи визнавати особу безвісти зниклою чи померлою відповідно до положень Цивільного кодексу України.

Лише в 2016 році СБУ створила Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб, заручників та встановлення місцезнаходження безвісти зниклих в районі проведення антитерористичної операції¹³, що пізніше, в 2019 році, був перетворений в Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях¹⁴. Формально центр діє по сьогодні.

У березні 2022 року, після початку повномасштабного вторгнення, був створений Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими (надалі – КШ, Коордштаб), який очолював Віцепрем'єр-міністр України – Міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій¹⁵. Однак вже в червні 2022 року його очолив Начальник Головного управління розвідки Міноборони (надалі – ГУР) і фактично ця інституція створювалася ГУР Міноборони¹⁶. Постанова Кабінету Міністрів визначає основні завдання та функції Коордштабу та його повноваження. Він діє і по сьогодні.

13 Наказ Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України від 19.05.2016 року № 237/267/388 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0856-16#Text>

14 Наказ Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України від 8 квітня 2019 року № 573/152/252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0413-19#Text>

15 Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2022-%D0%BF/ed20220311#Text>

16 Див. чинну редакцію Постанови Кабміну №257 «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2022-%D0%BF#Text>

У 2018 році був прийнятий закон «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», яким була створена Комісія з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин¹⁷. У квітні 2022 року назва закону була змінена на «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» і був утворений Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин замість Комісії з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Уповноважений планувався як орган в складі Міністерства внутрішніх справ. Фактично Уповноважений та його секретаріат повноцінно почав працювати лише з 2023 року. Він має Секретаріат та відділення в областях, що координують роботу на місцях та ведуть комунікацію з родичами безвісти зниклих.

Паралельно до цієї теми включився Уповноважений Верховної Ради з прав людини, хоча така діяльність в принципі не входить в його конституційні повноваження, оскільки він створений для парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод. Однак в умовах війни, він намагався домовитися про звільнення, отримання інформації про затриманих в РФ та покращення умов їхнього утримання із Уповноваженим РФ з прав людини, що очевидно зумовило його включення до цієї діяльності.

Крім того, для виконання вимог України відповідно до міжнародного гуманітарного права, було створено Національне інформаційне бюро¹⁸ (надалі — НІБ) для обміну інформацією щодо військовополонених. Знову ж таки, ця інституція додала ще один паралельний механізм, оскільки НІБ самостійно почав збирати інформацію про безвісти зниклих.

Як бачимо, система органів влади виглядає доволі складно й непослідовно. Так, 5 органів державної влади до сьогодні ведуть свої власні реєстри безвісти зниклих. Водночас Коордштаб і Уповноважений з безвісти зниклих домовилися про синхронізацію своїх реєстрів, що є прикладом позазаконодавчої спроби налагодити більш ефективне та раціональне функціонування. Ведення власних реєстрів кожним залученим в систему пошуку відомством створює повноваження вимагати від людей звертатися до цих органів влади й надавати одну й ту ж інформацію, що також призводить до зайвої травматизації родичів зниклих безвісти. Це очевидне зайве дублювання функцій й за нормальних обставин держава мала б мати єдиний реєстр, яким могли б користуватися та отримувати з нього інформацію інші органи влади.

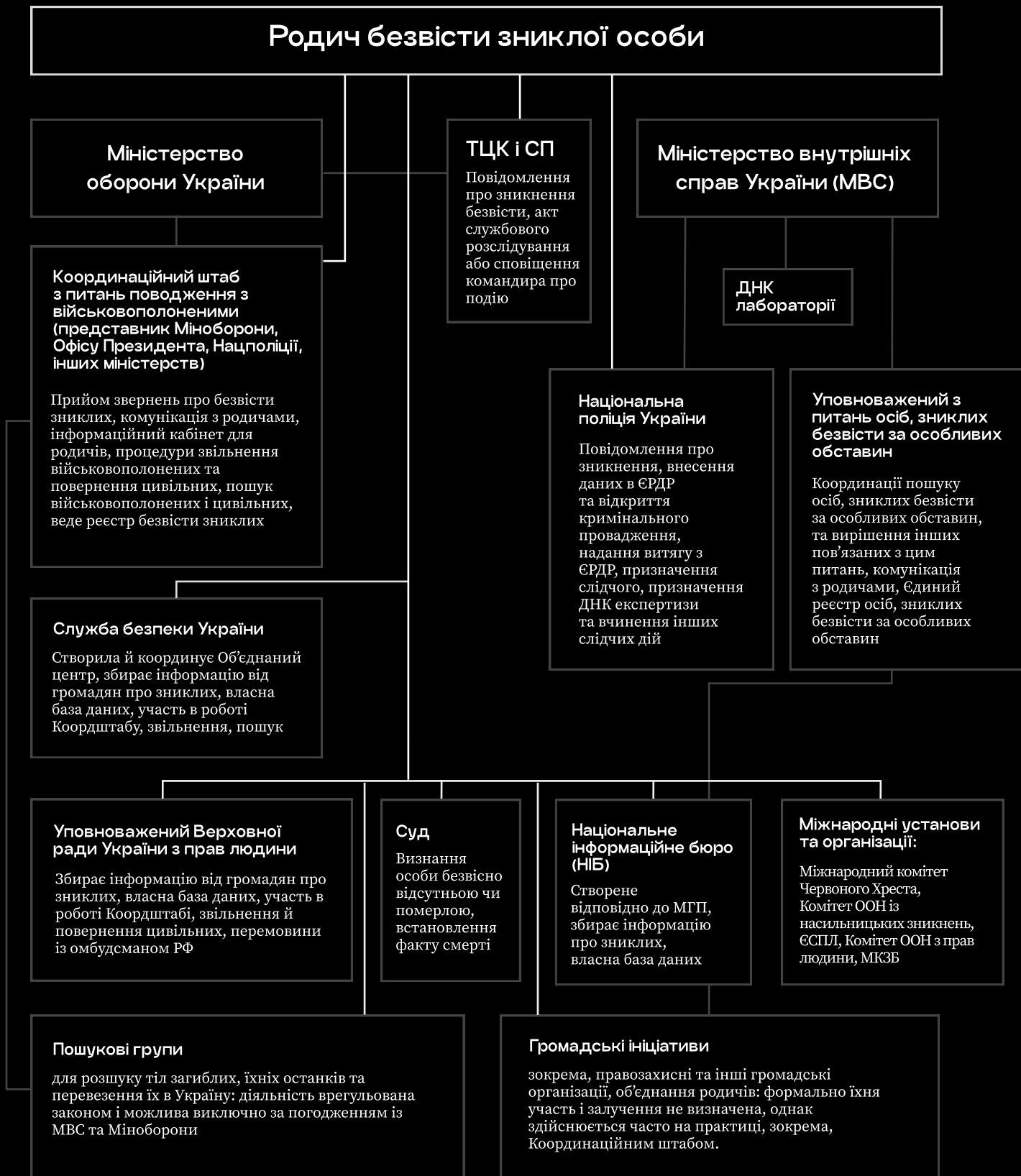
У таблиці нижче, ми спробували показати органи влади, що мають вплив на політику та систему щодо безвісти зниклих, згадавши їхні основні повноваження. Ще декілька органів влади тут не згадані, однак вони дедалі більше намагаються відігравати координаційну роль. Наприклад, Офіс Президента, хоча ми маємо сумніви, що ця політика має бути організована та координуватися саме Офісом Президента. Очевидно, таку модель органів влади та загальну систему, складно назвати ефективною і раціональною. Є очевидним численне дублювання функцій та намагання перетягнути цю активність під власне відомство. Це суттєво гальмує співпрацю між відомствами, в наслідок чого державна політика не має єдиного вектора та пріоритетів і відповідно часом реалізується в доволі хаотичний спосіб.

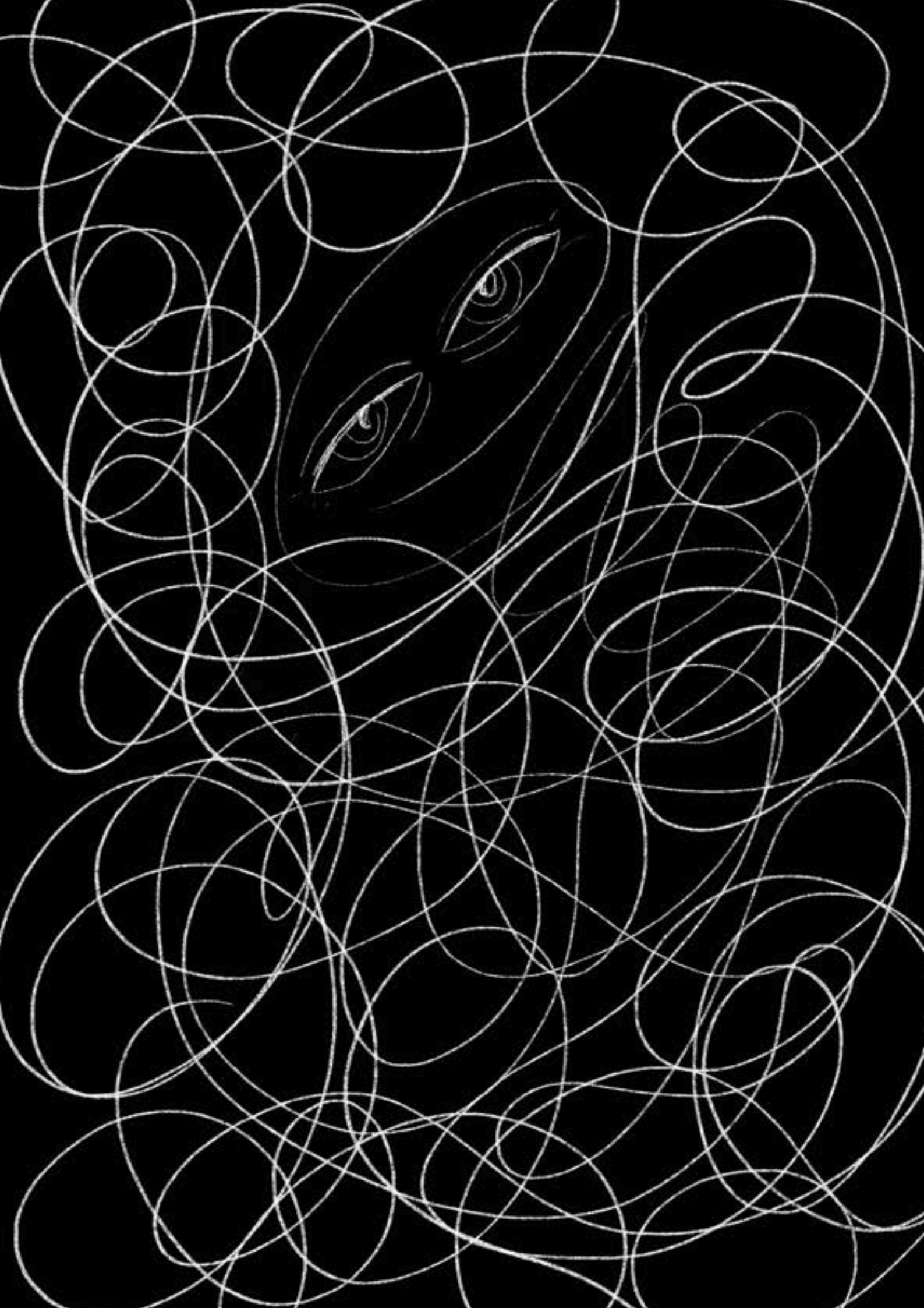
На нашу думку, найважливішу роль в цьому процесі мали б відігравати військові та Уповноважений із безвісти зниклих, а роль СБУ та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини мала би бути суттєво зменшена. Але про це ми згадаємо в кінці цього документу в розділі наших висновків та рекомендацій.

¹⁷ Див. стару першу редакцію закону. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19/ed20180712#Text>

¹⁸ Про визначення державного підприємства, яке виконує функції Національного інформаційного бюро. Розпорядження від 17 березня 2022 р. № 228-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-derzhavnogo-pidpriyemstva-yake-vikonuye-funkciyi-nacionalnogo-informacijnogo-byuro-228->

Система органів влади щодо безвісти зниклих





2.3. Як механізм працює на практиці: погляд зі сторони родичів безвісти зниклих

На практиці, родич зниклої безвісти особи або інша зацікавлена людина, або інший, кому стали відомі факти про зникнення безвісти, повинні зробити декілька важливих дій, при чому певні з них – це надання однієї ж інформації різним суб'єктам¹⁹.

Зокрема, потрібно звернутися до:

1. Поліції для початку кримінального розслідування;
2. ТЦК і СП та військової частини для отримання акту службового розслідування про обставини зникнення;
3. Повідомити про зникнення Національне інформаційне бюро (НІБ), створене відповідно до Женевських Конвенцій²⁰ для подання сповіщення про факт зникнення безвісти;
4. Надати інформацію Координаційному штабу з питань поводження з військовополоненими²¹ для відкриття та наповнення особистого кабінету;
5. Повідомити Службу безпеки України²² для подання заяви на пошук зниклого безвісти родича;
6. Надати інформацію Міжнародному комітету Червоного Хреста²³ для подання заяви на пошук безвісти зниклого або встановлення полону;
7. Подати інформацію до Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (МВС)²⁴ для отримання виписки з Реєстру та подальшої комунікації.

Таким чином, потрібно надати практично тотожну інформацію п'яти органам державної влади та одній міжнародній організації. Крім того, серед порад є також звернення до Робочої групи ООН з насильницьких зникнень для подання заяви про факт зникнення особи та її пошук.

Відповідно до закону про безвісти зниклих та кримінального процесуального законодавства потрібно перш за все звернутися до поліції:

1. необхідно звернутися до відповідного територіального органу Національної поліції України (НПУ) та подати заяву про зниклого безвісти та його розшук;
2. після цього потрібно отримати витяг з Єдиного державного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), де буде зазначено номер кримінального провадження та визначено слідчого поліції, який веде кримінальну справу (процес може відчутно затягуватися через періодичні зміни слідчих та передання справ);
3. відповідно до постанови слідчого, потрібно пройти відбір зразків біоматеріалу та експертизу для виділення ДНК-профілю (для родичів);
4. необхідно постійно здійснювати комунікацію зі слідчим та одразу повідомляти його про будь-які нові факти у справі, які стали відомі;
5. здійснювати постійний моніторинг ведення справи щодо її родича, зниклого безвісти, особисто, особливо після відібрання біоматеріалу для заведення ДНК-профілю.

Далі, у випадку зникнення безвісти військовослужбовця, додатково необхідно звертатися до ТЦК і СП за місцем свого проживання з письмовою заявою про видачу сповіщення про зникнення особи безвісти. У багатьох випадках ТЦК і СП повідомляє родичам про зникнення безвісти й одразу видає відповідне сповіщення. Але далі необхідно звернутися з письмовою заявою на адресу військової частини, до якої був розподілений військовий, про видачу копії акту службового розслідування. (з вересня 2025 року – сповіщення командира про подію)

¹⁹ Див. алгоритм дій для родичів зниклих безвісти, що підготовлений Центром громадянських свобод. URL: https://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/instrukciya_bevisty_znykli.pdf

²⁰ Як діяти і куди звертатись, якщо людина зникла. 25.10.2022 р. URL: <https://nib.gov.ua/news/yak-diyati-i-kudi-zvertatis-yaksho-lyudina-znikla/>

²¹ Подати інформацію про полоненого чи зниклу особу. URL: <https://koordshtab.gov.ua/submit-information>

²² Форма повідомлення URL: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScCpF9IMFayFWVH3gABn4fR6iIPnX81rw93tFtV6PqrzeOtQ/viewform>

²³ Як подати запит до МКЧХ про розшук родича: надаємо відповіді родинам. 01.02.2024 р. URL: <https://blogs.icrc.org/ua/2024/02/korysna-informatsiia-poshuk-znykli-bezvesty-cherwoniy-hrest-2022/>

²⁴ Єдине вікно для громадян. URL: <https://services.mvs.gov.ua/services?q=&category=%D0%90%D0%BD%D0%BA%D0%B5%D1%82%D0%B0>

У випадку відмови ТЦК і СП прийняти таку заяву – повідомити регіонального координатора Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (надалі – регіональний координатор) за місцем свого проживання. Якщо протягом 30 календарних днів з дати надання заяви до ТЦК і СП акт службового розслідування / сповіщення командира про подію не отриманий, необхідно письмово звернутись із заявою про видачу акту службового розслідування / сповіщення командира про подію до Генерального штабу Збройних Сил України.

У разі відмови ТЦК і СП у надісланні сповіщення командира про подію звернень до військових частин Державної прикордонної служби України (надалі – ДПСУ), Національної гвардії України (надалі – НГУ), Територіальної оборони (надалі – ТрО) тощо, ТЦК і СП надати сповіщення про зниклих безвісти військовослужбовців НГУ та ДПСУ, слід звернутися письмово із заявою про вчинення необхідних дій і подати її до ТЦК і СП. Заяву необхідно скласти у двох примірниках – один подати до ТЦК і СП, на другому вимагати поставити відмітку про прийняття заяви. У разі, якщо ТЦК і СП відмовляються прийняти таку заяву, вимагати письмову відмову у прийнятті заяви із зазначенням причин відмови. Після отримання письмової відмови звернутись до ТЦК і СП вищого рівня, Генерального штабу ЗС України. Письмову відмову надати регіональному координатору²⁵.

Така система на практиці є надзвичайно незручною для людини, яка змушена повідомляти одну й ту ж інформацію різним органам влади. У цій системі також важко розібратися, вона виглядає заплутаною і людині складно зрозуміти звідки отримувати новини у своїй справі. Більшість людей не мають ні знань, ні навичок, щоби подолати всі ці етапи комунікації з різними органами влади й це при тому, що самі ці люди перебувають в стресовому стані після отримання звістки про зникнення безвісти рідної людини.

Приклад неефективності механізму на практиці також показав звіт Центру прав людини ZMINA та Медійної ініціативи за права людини (МІПЛ)²⁶, який містить велику кількість інтерв'ю родичів осіб зниклих безвісти про те, з якими проблемами вони зустрілися в процесі пошуку своїх рідних.

Дослідження відзначає такі проблеми:

1. недостатня комунікація з боку великого обсягу органів влади, що займаються цим питанням, з людьми;
2. черговий перерозподіл функцій та наявність функцій без відповідальних органів після створення інституту Уповноваженого в структурі МВС;
3. надмірна завантаженість слідчих.

Цей механізм також виглядає проблемно для органів влади, котрі по суті дублюють діяльність один одного. Складно зрозуміти хто формує державну політику, а хто займається її реалізацією і щодо яких питань. Відповідно складно зрозуміти хто контролює цю діяльність і куди людині потрібно скаржитися у випадках, коли по її справі не вчиняються жодні дії. Попри законодавче положення про Єдиний реєстр щодо безвісти зниклих, практично кожне відомство веде свій власний реєстр чи базу даних, при цьому зворотній зв'язок з родичами є вкрай низьким.

Пошук безвісти зниклих осіб є одним з напрямів діяльності ГО «Центр громадянських свобод». Співпрацюючи з рідними безвісти зниклих, ми маємо змогу висвітлити в цьому матеріалі проблеми, з якими стикаються родичі безвісти зниклих при спробах пошуку та з'ясуванні долі їхніх близьких, у межах чинного правового механізму.

Так, в одному конкретному випадку протягом року змінилося 3 слідчих по місцю зникнення. Жоден із цих слідчих фактично ніяким чином не працював із родичем безвісти зниклого військового, не пояснив людині, що звернулася, її права та процесуальні можливості. Зокрема, родичі стверджують: *«Поки самостійно не дізнаєшся обов'язки слідчих: допит свідків, дізнатися про ДНК, постанова потерпілої й т.д., то сам слідчий з місця не зрушить»*.

Щоразу родичам необхідно самостійно дізнаватися хто веде справу і як тільки вони могли більш менш налагодити комунікацію з конкретним слідчим — знову здійснювалася заміна на іншого.

²⁵ Див. більше тут - <https://gutszn.kr-admin.gov.ua/2010-05-20-15-12-08/3579-2023-04-27-09-08-40>

²⁶ Як Україна розшукує зниклих безвісти внаслідок агресії Росії та підтримує членів їхніх сімей. Аналітичний звіт. — Синюк О.; ред. Луньова О., Беячкова О. — Київ, 2024. Див. більше тут - https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2024/07/znykli_bezvisty_a4_ua-preview.pdf

Окремо слід відзначити, що сім'ї, котрі, на жаль, стикнулися з проблемою, коли їхній родич безвісти зник через війну, задаються досить логічним питанням:

«Яким чином Національна поліція України бере участь в пошуку безвісти зниклих, якщо в них по 500-800 справ і слідчі особисто на позиції не виходять?»

У конкретній бригаді були відомі наступні факти:

«ДНК загубили. Слідчий на контакт, щоб здати ДНК, не виходить. Про діяльність ВЧ я взагалі мовчу. Поки не почали кричати в прямому сенсі цього слова, ХХХ²⁷ нам не вірив, що ВЧ не працює з родинами. Родинам речі, документи не повертали. Як тільки почали кричати, писати купу звернень на Генеральний Штаб, Міністерство Оборони, тоді ВЧ почала вертати речі. Шок для родин, коли речі були повернуті через рік».

В іншому конкретному випадку було заявлено, що зв'язок зі слідчим з'являвся лише у випадках, коли клопотання надсилалися окрім самого слідчого у справі також його процесуальному керівникові. Без подібних дій, зв'язатися зі слідчим у справі було проблематично.

Цей перелік можна доповнити й іншими проблемами, з якими стикаються сім'ї безвісти зниклих осіб в межах чинного державного механізму пошуку:

- Факти грубого спілкування слідчого з родичами та ненадання жодної інформації щодо справи;
- На запит родичів не надавався акт службового розслідування;
- Факти непроведення службових розслідувань за фактом зникнення військовослужбовця безвісти;
- Надання родичам Висновку службового розслідування, а не Акту службового розслідування. Чинним законодавством документ «Висновок службового розслідування» не передбачено;
- Ігнорування клопотань;
- Вся комунікація зі слідчим, це один телефонний дзвінок із претензіями від нього (слідчого);
- Факти потреби повторного проведення ДНК експертизи, але не одразу після того, як з'явилася потреба повторного проведення, а дотримуючись черги, що знову суттєво ускладнює та продовжує процес;
- Факти заміни слідчих щотижня;
- Слідчий не звертався до військової частини. В результаті родичі отримували все самі та особисто відносили слідчому;
- Слідчі не розслідують справи, посилаючись на військовий воєнний час. Єдина відповідь – чекайте;
- Системні факти, коли за 12 (або більше) місяців слідчий так і не вийшов на зв'язок з рідними безвісти зниклого військового;
- Факт, коли військовий, що є зниклим безвісти, вже був підтверджений країною-агресором та МКЧХ як військовополонений, а у своїй ВЧ він досі вважається безвісти зниклим;
- На питання: «Як ви розслідуєте?», відповідь: «Ніяк, бо на цих територіях наразі РФ»;
- Цитата відповіді слідчого: «Я ж вашого чоловіка сам не піду шукати. Звертайтеся до інших організацій».

Також слід наголосити, що існують й позитивні відгуки сімей безвісти зниклих щодо роботи слідчих, зокрема й про рівень їхньої комунікації з сім'ями. Проте, навіть при позитивній оцінці дій слідчих, родичі розуміють, що ніхто зі слідчих не в змозі здійснити пошук їхнього рідного.

Слід наголосити, що перелік проблем функціонування чинного правового механізму пошуку зниклих безвісти осіб не є вичерпним.

²⁷ Деперсоналізовано.

2.4. Пошук безвісти зниклих

Відповідно до Закону про безвісти зниклих пошукова група – гуманітарна місія органів, уповноважених на облік та/або розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а також на виконання інших функцій, пов'язаних з реалізацією цього Закону, організацій та/або окремих осіб, спрямована на пошук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, їхніх останків, розшук і фіксацію місць поховання осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, проведення вилучення тіл (останків) померлих (загиблих) осіб та вивезення їхніх останків.

Це означає, що пошукові групи можуть створювати як відповідні органи влади, так і приватні організації чи групи осіб, однак завжди така діяльність повинна бути погоджена з МВС та Міноборони.

Тільки такі офіційні пошукові групи мають право збирати інформацію (відомості, дані), людські останки та інші матеріали за погодженням з Національною поліцією (НПУ). З цією метою за потреби з дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України (згідно з Постановою²⁸ КМУ № 975 від 12 вересня 2023 року – це МВС), пошукові групи мають право встановлювати контакти з юридичними та фізичними особами на тимчасово окупованих територіях України.

Відповідно до Порядку²⁹ утворення та діяльності пошукових груп з пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, затвердженого постановою КМУ № 511 від 29 квітня 2022 року, пошукові групи уповноважені:

1. за погодженням з Національною поліцією збирати інформацію, тіла (останки), речі та документи;
2. за рішенням голови Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими встановлювати контакти з юридичними та фізичними особами на тимчасово окупованих територіях України;
3. залучати громадян, представників громадських об'єднань, юридичних осіб приватного права за їх згодою, які володіють інформацією, що може сприяти розшуку особи, зниклої безвісти за особливих обставин, а також мають необхідні знання та досвід з проведення робіт (надання послуг) з пошуку, вилучення тіл (останків) померлих (загиблих) осіб та їхнього вивезення (транспортування).

Під час проведення пошукових робіт ці групи співпрацюють з органами досудового розслідування (слідчими) та оперативними підрозділами, які провадять оперативно-розшукову діяльність.

Окрім цього, згідно з частиною 5 статті 6 Закону про безвісти зниклих:

- Громадяни, громадські об'єднання, юридичні особи приватного права можуть за їх згодою залучатися Національною поліцією України до розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.
- Громадяни, громадські об'єднання, юридичні особи приватного права з власної ініціативи, за погодженням з Національною поліцією України, мають право брати участь у пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, надавати допомогу і сприяння органам Національної поліції України у розшуку таких осіб у формах, не заборонених законодавством.
- Громадяни, громадські об'єднання, юридичні особи приватного права, які беруть участь у пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, мають право отримувати від державних органів інформацію про особу, зниклу безвісти за особливих обставин, маршрут та територію, на яких доцільно проводити пошук, іншу інформацію, яка може сприяти ефективному пошуку особи, зниклої безвісти за особливих обставин, крім даних, які отримано в результаті слідчих дій чи оперативно-розшукової діяльності.

²⁸ Постанова КМУ № 975 від 12 вересня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2023-%D0%BF#Text>

²⁹ Порядок утворення та діяльності пошукових груп з пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2022-%D0%BF#n50>

2.5. ДНК експертиза

Проведення ДНК експертизи є вкрай важливою частиною в процесі пошуку безвісти зниклих осіб. Ця експертиза в більшості випадків дозволяє родичам зниклої безвісти людини отримати відповідь про її долю. Однак кінцевий результат проведення цієї експертизи напряму залежить від ефективної діяльності пошукових груп та репатріації тіл загиблих з боку РФ. Слід наголосити, що без отримання зразка ДНК самої зниклої безвісти особи, зіставлення ДНК-профілів, неможливе.

В Україні передбачено два нормативно-правових акти, які регулюють функціонування бази обліку генетичних ознак людини³⁰:

- наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС»³¹;
- Закон України «Про державну реєстрацію геномної інформації людини»³².

ДНК-експертиза є складним дослідженням, яке дозволяє розшифрувати інформацію, яка знаходиться у генах клітини. Під ДНК розуміється дезоксирибонуклеїнова кислота. На даний момент достовірною інформацією про смерть особи є результати аналізу і зіставлення інформації про вилучення людських останків, наданої пошуковими групами, посмертної інформації про такі останки, наданої бюро судово-медичної експертизи, інформації про профілі ДНК та результати зіставлення ДНК, надані ДНК-лабораторіями, з інформацією, що відома про особу, зниклу безвісти за особливих обставин³³.

Відповідно до українського кримінально-процесуального законодавства провести ДНК-експертизу для пошуку загиблих за власним бажанням неможливо. Така експертиза можлива виключно за постановою українською слідчого в державній лабораторії в Україні. Хоча на практиці цю експертизу можна провести в Міжнародній комісії з питань зниклих безвісти (надалі – МКЗБ) або за кордоном через ДП «Документ», однак ці процедури залишаються неналежно врегульованими, бо регулюються по суті не обов'язковими документами³⁴. Також це не передбачено кримінальним процесуальним кодексом.

Після подання заяви про зникнення або пошук кровних родичів слідчий виносить постанову про відбір зразків біоматеріалу та призначення експертизи для виділення ДНК-профілю. Тому виключно слідчий у конкретній справі має право призначити експертизу. Експертиза проводиться безоплатно. Зразки біоматеріалу можуть відібрати безпосередньо у відділеннях судово-медичної лабораторії за дорученням процесуально уповноваженої особи, тобто слідчого, або за дорученням суду³⁵. Однак, як зазначено в аналітичній записці, підготовленій МІПЛ, у більшості випадків біоматеріал відбирають у відділі поліції, куди рідні звертаються з заявою про зникнення рідної людини³⁶.

Наразі на території України зразки ДНК можуть відбиратись тільки у кровних родичів: батьків чи дітей зниклої людини. У померлих зразки відбираються судово-медичними експертами, які передають їх для опрацювання в Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України. Вже там виділяється ДНК-профіль. Після цього ДНК-профіль родича також відправляється до обліку генетичних ознак людини, де в автоматичному режимі (в Електронному реєстрі геномної інформації людини³⁷) проводиться порівняння ДНК-профілів потерпілого та родичів. У разі виявлення збігів про це інформується орган, який призначив експертизу та проводить досудове розслідування. Далі відбувається інформування родичів загиблої особи³⁸.

30 Як за допомогою ДНК-експертизи знайти загиблих та зниклих безвісти рідних? URL: <https://www.pereselenci.kh.ua/?p=3795>

31 Наказ МВС Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0963-09#Text>

32 Закон України «Про державну реєстрацію геномної інформації людини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2391-20#Text>

33 Як за допомогою ДНК-експертизи знайти загиблих та зниклих безвісти рідних? URL: <https://www.pereselenci.kh.ua/?p=3795>

34 Див. офіційне повідомлення Уповноваженого від 2 жовтня 2025 року: <https://www.facebook.com/share/p/1CceWWJR6Z/>

35 Див. більше тут - <https://moz.gov.ua/uk/jak-prohodit-dnk-ekspertiza-dlja-poshuku-zagiblih-ta-zniklih>

36 Аналітична записка МІПЛ «Як пришвидшити ідентифікацію загиблих, зниклих безвісти на війні». Медійна ініціатива за права людини. URL: <https://mipl.org.ua/yak-pryshvydshyty-identyfikaciyu-zagiblyh-znyklyh-bezvivsty-na-vijni/>

37 Там само.

38 Див. більше тут - <https://moz.gov.ua/uk/jak-prohodit-dnk-ekspertiza-dlja-poshuku-zagiblih-ta-zniklih>

Результат судово-медичної експертизи оформляється у вигляді висновку експерта та надсилається слідчому, за постановою якого вона була призначена³⁹.

Додатково слід звернути увагу, що можливе повторне проведення ДНК експертизи.

Якщо виявлене співпадіння ДНК, то повторний відбір генетичного матеріалу можливий за таких умов:

1. Під час ідентифікації тіла виявлено явні розбіжності зовнішності й індивідуальних особливостей зниклої людини з даними, що внесені до карти невідомого.
2. Відсоток співпадіння є дуже низьким.
3. Втрачено попередньо зібраний зразок генетичного матеріалу.

Ініціювати повторну експертизу за власним бажанням неможливо. Для цього необхідно звернутися до слідчого, який винесе постанову про повторний відбір зразків біоматеріалу і призначення експертизи для виділення ДНК-профілю⁴⁰.

В аналітичній записці МІПЛ⁴¹ були визначені наступні проблеми, з якими стикаються родичі зниклих безвісти осіб при проходженні ДНК експертизи:

- 1. Велика кількість загиблих чи зниклих безвісти та мала кількість експертних установ.** В Україні існує державна монополія на діяльність експертних установ. На сьогодні є 25⁴² установ експертної служби МВС, які досліджують ДНК. Після того як з посмертних проб регіональні лабораторії створили ДНК-профілі, ці результати надсилають у центральну лабораторію в Києві. Проблема в тому, що цю схему розробили для мирного часу і вона спроможна опрацювати не великий обсяг даних. В умовах війни, коли щотижня необхідно ідентифікувати сотні жертв, система перевантажена.
- 2. Нестача повнопрофільних лабораторій.** Повнопрофільних лабораторій для досліджень ДНК, які можуть працювати з будь-яким біологічним матеріалом, зокрема зі зразками живої людини, кістками, рештками загиблих воїнів, на сьогодні лише 13⁴³ на всю країну. Ці лабораторії акредитовані за стандартом ISO 17025. Водночас препаратів для тестування ДНК недостатньо, як і людей, які вміють це робити.
- 3. Нестача експертів.** На сьогодні в Україні в структурах Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру (надалі – ДНДЕКЦ) працює лише 240⁴⁴ експертів. На кожного припадає 35-40 експертиз на місяць. Одна експертиза триває від декількох днів до декількох тижнів залежно від цілісності тіла. В день до одного центру може надходити до 300 експертиз. На сьогодні, за словами представника ДНДЕКЦ, у цих експертів на виконанні 12 тисяч експертиз. Підготовка нових експертів є складним і тривалим процесом, експерти повинні мати відповідну освіту і пройти спеціальну підготовку.
- 4. Багато останків потребують довготривалих складних експертиз.** Є рештки, які потребують довготривалої експертизи, оскільки вони у поганому стані, або це можуть бути рештки різних людей, які перебували разом у момент смерті, або їх перевозили разом.

Як пропозиція в аналітичній записці зазначається, що допомогти впоратися з вчасною та якісною обробкою великої кількості ДНК-матеріалів можуть експерти, які мають досвід пошуку зниклих безвісти в інших країнах, зокрема у повоєнний час⁴⁵. Однак ніяких зрушень в цьому напрямі держава не передбачає на сьогодні.

Серед проблем з якими стикаються рідні в процесі пошуку зниклих безвісти виокремлюються наступні:

1. втрата ДНК-матеріалів ще до того, як ті потраплять у лабораторію;
2. порушення правил взяття біоматеріалів, оскільки найчастіше це роблять самі слідчі у поліцейському відділку. Інколи обов'язок зібрати біоматеріал покладають на рідних, які не до кінця розуміють, як правильно це зробити. У результаті якість аналізу знижується;
3. проблеми маркування, зберігання, транспортування, захисту, відібраних ДНК зразків та документування дій вчинюваних щодо них (наявність супроводжуючої протокольної записки);

39 Як за допомогою ДНК-експертизи знайти загиблих та зниклих безвісти рідних? URL: <https://www.pereselenci.kh.ua/?p=3795>

40 Див. більше тут - <https://minre.gov.ua/2023/03/19/za-yakyyh-umov-mozhlyva-povturna-dnk-ekspertyza-znyklykh-bezvisty/>

41 Аналітична записка МІПЛ «Як пришвидшити ідентифікацію загиблих, зниклих безвісти на війні». Медійна ініціатива за права людини. URL: <https://mipl.org.ua/yak-pryshvydshyty-identyfikaciyu-zagybylyh-znyklykh-bezvisty-na-vijni/>

42 Станом на березень 2025 року.

43 Станом на березень 2025 року.

44 Станом на березень 2025 року.

45 Аналітична записка МІПЛ «Як пришвидшити ідентифікацію загиблих, зниклих безвісти на війні». Медійна ініціатива за права людини. URL: <https://mipl.org.ua/yak-pryshvydshyty-identyfikaciyu-zagybylyh-znyklykh-bezvisty-na-vijni/>

4. невчасне надсилання слідчим біологічного матеріалу експертам, через що зразки псуються і родичі мають знову здавати ДНК-матеріал, що безпідставно затягує весь процес;
5. загублення ДНК-інформації під час її передачі між слідчими області, району чи різних регіонів;
6. надмірна завантаженість слідчих, при якій останні іноді не встигають відстежувати рух справи й все зупиняється. За таких умов рідним доводиться перездавати ДНК-зразки. Аби цього не трапилося, рідним варто стежити, як просувається справа і бути весь час на зв'язку зі слідчим;
7. існують випадки поховання неідентифікованих військових, як невідомих. Коли ж у базу даних вносять ДНК їхніх живих родичів, подальша експертиза потребує ексгумації тіла військового. Це завдає сильних психологічних страждань рідним;
8. перевірка та обробка ДНК-даних і внесення їх у Реєстр — це тривалий процес.

Водночас родичі зниклих зауважують, що ці дії нерідко несвоечасні й неналежні. Так, МІПЛ відомо про випадки, коли ДНК-експертизи тривали 10 — 12 місяців, попри те що рідні впізнали загиблих відразу після того, як тіла повернули з російського полону.

Як зазначають експерти МІПЛ, для того, щоб розвантажити систему, яка стикнулася з безпрецедентними масштабами запитів проведення аналізів, варто прийняти допомогу інституцій, міжнародних організацій і держав для ДНК-аналізів⁴⁶, тобто дозволити для цих цілей робити експертизи в інших установах.

Генеральна директорка Міжнародної комісії з питань зниклих безвісти (надалі — МКЗБ) Кетрін Бомбергер під час свого інтерв'ю⁴⁷ 31 травня 2024 року згадувала наступні проблеми:

1. недостатня кількість ДНК-експертів та лабораторій, зважаючи на масштаб конфлікту;
2. взаємодія інституцій, яка передбачає узгоджену роботу всіх залучених до процесу державних органів;
3. збір доказів має відбуватися відповідно до міжнародного права, щоб у майбутньому використати їх у судах;
4. Єдиний реєстр потребує вдосконалення, щоб він виглядав, наприклад, як ідентифікаційна система керування даними МКЗБ;
5. важливо, щоб всі координували роботу, щоб кожна установа збирала дані відповідно до стандартів. Саме тут Україні потрібні міжнародні партнери;
6. має бути структура, де родини зниклих безвісти відіграватимуть роль офіційного дорадчого органу. А також їм потрібна можливість постійно спілкуватися з урядом, знати, на якому етапі їхні справи;
7. відсутність достатньої політичної волі у РФ для зберігання тіл померлих та їх останків відповідно до міжнародних стандартів та їх вчасної передачі⁴⁸.

На сьогодні державні органи, використовуючи цю ситуацію, просять технічну допомогу від міжнародних організацій та інших країн, для переобладнання чинних лабораторій, що є позитивним кроком. Однак він не розв'язує проблему через суттєво більшу потребу в проведенні ДНК експертиз. Очевидним кроком повинно стати визначення процедур, за яких такі експертизи могли проводитися у відповідних сертифікованих лабораторіях інших країн чи міжнародних організацій. Також доцільно переглянути державну монополію на експертні діяльності й відкрити цю діяльність для приватних компаній. Крім цього, на наше переконання, правильним кроком було б законодавче визнання нашою державою офіційної діяльності МКЗБ в Україні.

⁴⁶ Там само

⁴⁷ Див. тут - <https://suspilne.media/761249-gendirektorka-miznarodnoi-komisii-z-pitan-zniklih-bezvisti-pro-edinij-reestr-analiz-dnk-ta-rozsliduvanna-sprav/>

⁴⁸ Див. тут - <https://suspilne.media/761249-gendirektorka-miznarodnoi-komisii-z-pitan-zniklih-bezvisti-pro-edinij-reestr-analiz-dnk-ta-rozsliduvanna-sprav/>

2.6. Проблеми розслідування кримінальних проваджень, пов'язаних зі зниклими безвісти

Окремою великою проблемою є те, що органом, уповноваженим на розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є Національна поліція України, а вся сукупність необхідних дій лягає на слідчих. Найбільше навантаження по суті покладено на слідчого, котрий поряд із цим розслідує сотні чи тисячі інших кримінальних справ і фізично не має часу повноцінно займатися цією справою. Подібна практика призводить часто до паралічу системи пошуку, оскільки слідчі можуть змінюватися і в них не вистачає часу вчиняти можливі слідчі дії. Ситуація з такими розслідуваннями у базовому варіанті доволі складна для розслідування через відсутність об'єктивної можливості отримати доступ до тіла загиблого або його останків, через знаходження таких в районах активних бойових дій або тимчасово окупованих територій, що унеможливорює проведення будь-яких оперативно-розшукових слідчих дій.

Важливо окремо зазначити, що **далеко не завжди зникнення особи є наслідком вчинення злочину**. Наприклад у ситуації загибелі військового під час бойових дій, коли достеменно відомі всі необхідні дані (час, місце, обставини) і при цьому неможливо провести будь-які слідчі дії або повернути тіло загиблого. У такій ситуації мова про розслідування злочину може йти у певних особливих випадках, до прикладу, якщо це сталося внаслідок порушення законів і звичаїв війни. Чинний механізм передбачає відкриття кримінальних проваджень у кожному випадку зникнення військових під час бойових дій, що призводить до надмірного перевантаження національної системи та не є необхідним. Крім того, таке кримінальне провадження неможливо закрити, якщо встановлено, що людина загинула не в результаті вчинення злочину – це можливо тільки, коли знайдені тіло чи останки безвісти зниклого. Фактично кримінальне провадження в цій ситуації виконує не властиву їй функцію – пошук зниклої особи, а не пошук й встановлення винної особи.

Так в своєму роз'ясненні Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зазначав: *«За кожним фактом зникнення, викрадення або потрапляння у полон органом досудового розслідування розпочинається кримінальне провадження»*⁴⁹.

З одного боку, держава має позитивні процесуальні обов'язки щодо дотримання права на життя: здійснювати швидко, незалежне та належне розслідування фактів позбавлення життя. Таке розслідування як зазначалося стикається з багатьма складнощами і найчастіше на практиці просто не проводиться. По суті, найбільш стандартною дією слідчого є винесення постанови про проведення ДНК експертизи та збір зразків для цього, а також іноді отримання даних від оператора зв'язку щодо активності телефону зниклої безвісти людини. Однак ця мета не завжди є тотожною з метою пошуку безвісти зниклої особи. Очевидно, що якщо кримінальне розслідування не встановлює ознак злочину в обставинах зникнення особи, то кримінальне розслідування повинно бути закрито.

З іншого боку, пошук зниклих безвісти потребує значно більше активних дій, необумовлених кримінальним процесом. Фактично пошук є обтяжений формалізмом кримінального процесу.

49 Омбудсман надає інформацію щодо проведення ДНК-експертизи для пошуку зниклих безвісти та ідентифікації загиблих. 17.02.2023. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/ombudsman-nadaye-informaciyu-shchodo-provedennya-dnk-ekspertizi-dlya-poshuku-zniklih-bezvisti-ta-identifikaciyi-zagiblih?fbclid=IwY2xjawGz1aoBHWvYRZrwYWop-UzpuOmUbGar2uNllhaQ2P45Gb-CGNHz-Llvlyt6r1FP3g

Відповідно до національного та міжнародного права, умови статусу комбатанта воюючої сторони впливають зі статті 4 Третньої Женевської конвенції⁵⁰ та статті 43 Першого додаткового протоколу до Женевських конвенцій⁵¹. Відповідно до них, комбатанти користуються спеціальним імунітетом за законні військові дії, тобто сама по собі участь комбатантів у збройному конфлікті, а також вбивство комбатантів супротивної сторони з дотриманням норм міжнародного гуманітарного права, не є злочинними діями та такі дії не можуть переслідуватися. В окремій думці суддів до постанови Великої Палати Верховного Суду від 28 лютого 2024 року у справі № 415/2182/20, зазначається:

«Стаття 43 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій ... передбачає, що учасники бойових дій мають "право брати безпосередню участь у бойових діях", тобто мають право використовувати смертельну силу проти дійсних військових цілей. І як логічне продовження цього права - учасникам бойових дій повинен бути наданий імунітет від національного судового переслідування за дії, у тому числі насильницькі, які вчинені з дотриманням міжнародного гуманітарного права, навіть якщо вони є злочинами згідно з національним законодавством»⁵².

Подібну позицію висловлювали й представники Верховного Суду:

«... право комбатанта брати безпосередню участь у бойових діях передбачає імунітет від переслідування за законні воєнні дії. При цьому комбатанти не мають такого імунітету щодо порушень міжнародного гуманітарного права – порушення законів і звичаїв війни, скоєння злочинів щодо захищених осіб»⁵³.

Тому можна стверджувати, що необхідність відкриття кримінальних проваджень та подальше розслідування є необхідним лише у випадках коли є докази ймовірного вчинення комбатантами воєнних злочинів чи злочинів проти людства, але аж ніяк абсолютно в кожному відомому випадку зникнення особи в особливий період. Фактично, слідчі лише отримали додаткову паперову роботу при об'єктивній неможливості здійснити оперативно-розшукові слідчі дії.

Найбільшою складністю тут є розуміння того, що ситуація зникнення особи-військового безвісти при виконанні бойового завдання може мати декілька наслідків.

1. У першому варіанті інші військові можуть слідкувати за перебігом безпосередніх бойових дій з дронів стеження, проводячи відеофіксацію всього перебігу подій. В такій ситуації, з більшою ймовірністю, можна стверджувати, що існує доказ того, що військовий зник безвісти при виконанні бойового завдання, тіло або його останки повернути неможливо, однак є розуміння, що проти такого військового не було вчинено злочину.
2. Або такого військового було взято в полон без інших порушень, однак далі нам невідома його доля, можливо й до моменту підтвердження як військовополоненого від Міжнародного Комітету Червоного Хреста (МКЧХ). Проте, в держави присутній обов'язок здійснювати розслідування та знайти докази того чи було вчинено інші злочини проти такого військового під час його перебування в полоні та притягнути винних до відповідальності. Дана функція більш яскраво демонструє спрямування та кінцеву мету кримінальних розслідувань.
3. У наступному варіанті, за умови відсутності певних доказів та інформації, наприклад відео з дрона спостереження, не можна стверджувати, що проти військового не було вчинено якогось іншого злочину у вигляді порушення законів і звичаїв війни та інших під час стану переходу в полон до супротивника.

50 Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text

51 Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

52 Окрема думка суддів до постанови Великої Палати Верховного Суду від 28 лютого 2024 року у справі № 415/2182/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117721706>

53 Статус комбатанта та цивільної особи, захищеної нормами міжнародного права, проаналізувала суддя ВС Надія Стефанів. 01 березня 2023. Електронний ресурс: Судова влада України. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1389139/>

Тому у другому та третьому варіантах можна стверджувати про обов'язок держави провести належне розслідування для встановлення всіх фактів та, за потреби, притягнути винних до відповідальності. Проте, також слід зазначити, що в умовах війни масштаб таких розслідувань є надмірним для національного механізму розслідувань, не говорячи вже про саму можливість проведення таких розслідувань, а не суто відкриття кримінальних проваджень.

Також слід додати, що переважно кримінальні провадження по факту зникнення особи безвісти, яких наразі налічується близько 156 тисяч, в період з 24.02.2022 року й до сьогодні, відкриваються за кваліфікацією статті 115 (Умисне вбивство) КК⁵⁴ України з приміткою «зник безвісти». Надалі при отриманні достовірної інформації від різних органів влади, які дотичні до процесів пошуку особи здійснюється відповідна перекваліфікація кримінальної справи за статтею 438 (Воєнні злочини) КК України, оскільки РФ систематично порушує умови поводження з військовополоненими та цивільними особами в їхній неволі. Ця ситуація створює ще більше навантаження на чинний механізм розслідувань та ускладнює його. Так, перекваліфікація зі статті 115 на 438 КК України змінює підслідність розслідування злочинів, відповідно до статті 216 КПК⁵⁵ України, що призводить до заміни слідчого у справі зі слідчого НПУ на слідчого СБУ.

Для кращого розуміння даного питання можна провести математичне порівняння останніх статистичних даних щодо безвісти зниклих. В загальному, з початку повномасштабного вторгнення в Україну зареєстровано приблизно 191 763 воєнних злочинів⁵⁶. Відповідно до публічних даних, станом на 29 серпня 2025 року у Єдиному реєстрі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, внесені дані про близько 70 000 людей, щодо факту зникнення безвісти наразі⁵⁷ в Україні відкрито близько 69 430 кримінальних проваджень, які передані в навантаження приблизно 1321 слідчого НПУ, а також до функціонального навантаження спеціалізованих регіональних центрів з розшуку осіб зниклих безвісти за особливих обставин, завдяки яким вдалося долучити додаткові сили слідчих до чинного процесу пошуку.

Станом на 26 березня 2025 року було повідомлено про 9 739 випадків встановлення факту того, що особа, яку вважали безвісти зниклою за особливих обставин є живою⁵⁸.

Фактично, за 3 роки після повномасштабної агресії РФ проти України, національний правовий механізм розслідувань, в умовах підвищеного навантаження зміг більш-менш ефективно опрацювати приблизно 1/6 кількості осіб, дані про яких внесені до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Проте, слід також пам'ятати, що реальні цифри та масштаб людей зниклих безвісти внаслідок агресії РФ проти України є значно більшим.

2.7. Службові розслідування щодо зниклих безвісти

Родичі часто зіштовхуються з проблемою отримання акту службового розслідування військової частини за фактом зникнення військового. Цей документ є надзвичайно важливим, оскільки може містити безпосередню інформацію про обставини зникнення, що в майбутньому матиме дуже важливе значення для пошуку зниклого і для рідних.

З вересня 2025 року цей документ фактично було замінено на сповіщення командира про подію, що мало в собі позитивні та негативні сторони.

Це питання врегульовано Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України»⁵⁹ та Наказом Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України».⁶⁰

54 Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/conv#n927>

55 Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

56 За даними Офісу Генерального прокурора України станом на 8 жовтня 2025 року: <https://gp.gov.ua/>

57 Станом на березень 2025 року.

58 Матеріали Правозахисного клубу «Пошук зниклих безвісти: виклики, рішення, міжнародний досвід», організованого та проведеного ГО «Центр громадянських свобод» 26 березня 2025 року.

59 Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text>

60 Наказом Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17#Text>

На практиці, службове розслідування часто не проводиться або проводиться погано. Відсутність акту службового розслідування було проблемою для рідних, оскільки без нього неможливо оформити багато процедур. Тому спрощення буде корисним з точки зору оформлення та отримання, наприклад, соціальних виплат та пільг. Однак, це дозволяє й далі не проводити службові розслідування, тобто це далі ще більше ускладнює процес пошуку безвісти зниклого та забезпечення права на правду рідних.

Однак, національне законодавство регулює вимоги до службових розслідувань в межах тільки Збройних сил України, в той час, як інші військові структурні одиниці, такі як Національна гвардія України, Прикордонна служба, Служба безпеки України лишаються поза межами відповідного обов'язку. Подібна законодавча неузгодженість створює проблеми для родичів безвісти зниклих, адже внаслідок цього деякі військові частини взагалі не проводять службові розслідування або проводять їх з порушеннями строку чи іншими порушеннями або не мають обов'язку інформувати родичів про результати розслідування.

Так, зокрема в старому Наказі Міністра оборони України від 15.03.2004 № 82 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України»⁶¹, останнім абзацом пункту 1.3 передбачалася сукупність владних дій у випадку непроведення службового розслідування безпосередньою відповідальною особою, на відміну від чинного наказу, в якому відсутня подібна конкретизація. Зокрема, в рішенні Харківського окружного адміністративного суду у справі № 520/8922/24⁶² від 4 лютого 2025 року можна знайти більше про цю проблему на практиці: дружина військового, який зник безвісти, оскаржує неправомірність дій щодо не прийняття рішення щодо виплати грошового забезпечення та незаконність відмови видачі частини акту службового розслідування, яка не містить інформації з обмеженим доступом.

Слід звернути увагу на нещодавні зміни до законодавства, що скасовують обов'язковість службового розслідування за фактом загибелі військовослужбовця, потрапляння в полон чи зникнення безвісти⁶³. Відповідно до нових змін, центральним документом стає сповіщення командира про подію, який у новому форматі бланка⁶⁴ має вказати вичерпний перелік інформації щодо факту загибелі, взяття в полон чи зникнення безвісти військовослужбовця. Новий бланк сповіщення тепер містить інформацію про:

Загальну інформацію:

1. загальні відомості про військовослужбовця;
2. контактні дані підрозділу військової частини;

щодо загиблих (померлих) також зазначаються:

3. місце, дата смерті (загибелі);
4. причина смерті (загибелі) та її зв'язок із виконанням обов'язків військової служби, захистом Батьківщини;
5. характеристика вірності військовослужбовця Військовій присязі на вірність Українському народу;

щодо захоплених у полон або заручником, інтернованих у нейтральних державах або зниклих безвісти також зазначаються:

6. місце, дата і обставини захоплення у полон або заручником, інтернування у нейтральних державах або зникнення безвісти;
7. інформація про здійснення чи нездійснення відбору біологічного матеріалу у військовослужбовця.

Окрім цього, командир військової частини з основної діяльності за фактом події має видати наказ⁶⁵, який, зокрема, має містити інформацію:

61 Наказ Міністра оборони України від 15.03.2004 № 82 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0385-04#Text>

62 Рішення Харківського окружного адміністративного суду у справі № 520/8922/24 від 4 лютого 2025 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124945606>

63 Інструкція з організації обліку особового складу в системі Міністерства оборони України затвердженої Наказом Міністерства оборони України № 280 від 15.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1407-22#Text>; Наказ Міністерства оборони України від 07.07.2025 року № 455 «Про затвердження Змін до Інструкції з організації обліку особового складу в системі Міністерства оборони України». URL: https://ips.ligazakon.net/document/re44532?an=28&ed=2025_07_07

64 Додаток 20. URL: https://ips.ligazakon.net/document/re44532?an=28&ed=2025_07_07

65 Додаток 21. URL: https://ips.ligazakon.net/document/re44532?an=28&ed=2025_07_07

Загальну інформацію:

1. про наявність/відсутність особистих речей військовослужбовця, зазначення осіб, яким будуть повернуті речі, та посадової особи військової частини, відповідальної за їх повернення;
2. про наявність або відсутність особистого розпорядження військовослужбовця, складеного на випадок своєї загибелі (смерті), про виплату одноразової грошової допомоги особі (особам) за його вибором та про ТЦК та СП, до якого військовою частиною надіслано оригінал особистого розпорядження;
3. про відсутність чи наявність обставин, що свідчать про те, що смерть (загибель) військовослужбовця не пов'язана із вчиненням ним кримінального чи адміністративного правопорушення або не є наслідком вчинення ним дій у стані алкогольного, наркотичного, токсичного сп'яніння або навмисного спричинення собі тілесного ушкодження чи самогубства;

для захоплених у полон або заручником, інтернованих в нейтральних державах або зниклих безвісти військовослужбовців, крім того, зазначаються:

4. особистий номер з ідентифікаційного жетона або документів персонального обліку військовослужбовця;
5. фото- та/або відеоматеріали місця зникнення (за наявності); вид, дата і час останнього зв'язку з військовослужбовцем;
6. інформація про вжиття заходів до евакуації або неможливість їх вжиття;
7. інформація про наявність свідків (очевидців) обставин захоплення у полон або заручником, зникнення безвісти;
8. інформація про підрозділ та посадових осіб військової частини щодо звернення до правоохоронних органів для оголошення особи в розшук.

При цьому, зазначається навіть інформація про те чи не пов'язана подія загибелі, взяття в полон чи зникнення безвісти з неправомірною поведінкою та діями самого такого військовослужбовця.

Посилання на акт службового розслідування ніде не згадується серед обов'язкових частин сповіщення командира, а тому такий документ, який мав би бути центральним для встановлення істини (чи не було, наприклад, видано злочинного наказу командиром) та подальшого процесу пошуку безвісти зниклого — нівелюється. Проте, профільним наказом щодо проведення службового розслідування все ще залишається Наказ Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України»⁶⁶, який встановлює, що підставою для проведення службового розслідування в ЗСУ є: «*невиконання або неналежного виконання військовослужбовцем службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або загрожувало життю і здоров'ю особового складу, цивільного населення чи заподіяло матеріальну або моральну шкоду*»,⁶⁷ а рішення про призначення такого розслідування має прийматися, зокрема, командиром, який має право видавати письмові накази та накладати на підлеглого дисциплінарне стягнення або іншими посадовими (службовими) особами через подання відповідного клопотання⁶⁸.

Водночас це спрощення може мати позитивний ефект для отримання соціальних гарантій та виплат для сімей військовослужбовців, які опинилися в таких обставинах, а також на надання в сповіщенні більш детальної інформації про обставини події, на відміну від того як це було раніше. Відтепер, родичі зможуть отримати більш конкретну інформацію про подію, час, місце та обставини, свідчення безпосередніх свідків (за умови, що такі були), ознайомитися з фото- та відеоматеріалами пов'язаними з подією, дізнатися інформацію про вжиття заходів евакуації або про причини неможливості їх проведення. Не менш важливо, визначення конкретної відповідальної посадової (службової) особи, яка має звернутися до органів НПУ для відкриття кримінального провадження за фактом зникнення безвісти, як і відповідальної особи за повернення особистих речей військовослужбовця його рідним.

⁶⁶ Наказом Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608 «Про затвердження Порядку

проведення службового розслідування у Збройних Силах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17#Text>

⁶⁷ Абз. 2 п.1 Розділу II Наказу Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17#Text>

⁶⁸ п.1 Розділу III Наказу Міністерства оборони України від 21 листопада 2017 року № 608 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-17#Text>

III. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

У міжнародному праві не існує юридичного визначення поняття «безвісти зникла особа»⁶⁹, тому питання щодо безвісти зниклих необхідно розглядати в розрізі міжнародного звичаєвого права, міжнародного гуманітарного права, міжнародного кримінального права та міжнародного права прав людини. Саме такий комплексний підхід дозволяє більш повно визначити об'єм обов'язків держави, пов'язаних зі правом на життя людини.

3.1. Міжнародне гуманітарне право

Дослідженням звичаєвого Міжнародного гуманітарного права (надалі – МГП) 2005 року було визначено 161 норму⁷⁰. Норма 117 має назву «З'ясування долі осіб, які зникли безвісти»:

«Кожна сторона в конфлікті повинна вживати всіх практично можливих заходів для того, щоб з'ясувати долю осіб, які зникли безвісти внаслідок збройного конфлікту, і повинна надавати членам сімей цих осіб будь-яку інформацію про їхню долю, яку вона має»⁷¹.

Обов'язок з'ясувати долю осіб, які зникли безвісти, відповідає забороні насильницьких зникнень (Норма 98⁷², а також Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень⁷³), вимогам поважати сімейне життя (Норма 105⁷⁴) та вимогою реєструвати всю наявну інформацію до поховання померлих (Норма 116⁷⁵)⁷⁶.

Женевські конвенції передбачають створення Довідкових бюро (умовна назва)⁷⁷, роль яких полягає в тому, щоб централізовано збирати інформацію про військовополонених та цивільних осіб, що належать до сторони супротивника, передавати таку інформацію цій стороні та розпочинати розслідування для того, щоб з'ясувати долю осіб, які зникли безвісти. На виконання цього зобов'язання кожна сторона в конфлікті повинна реєструвати відомості про померлих та осіб, позбавлених волі в будь-якій формі.

Стаття 26 Четвертої Женевської конвенції⁷⁸ вимагає від сторін у конфлікті сприяти розслідуванню за запитами осіб, які розшукують своїх родичів, із якими виявилися розлучені внаслідок конфлікту.

Відповідно до статті 33 Додаткового протоколу I⁷⁹ кожна сторона у конфлікті має розшукувати осіб, про які сторона противника повідомляє як про зниклих безвісти⁸⁰. Аналогічні обов'язки передбачено й щодо останків померлих (стаття 34 Додаткового протоколу I)⁸¹.

Ці норми походять з права сім'ї знати про долю родичів, що зникли безвісти. Це тлумачиться з положень статті 26 Четвертої Женевської конвенції⁸², відповідно до якої, держави мають сприяти проведенню розшуку за запитами членів сімей, розлучених у результаті збройного конфлікту.

Право сімей знати про долю їхніх родичів підтверджується і низкою резолюцій, прийнятих міжнародними організаціями та конференціями. У пункті 2 резолюції, прийнятої 2002 р., Комісія ООН з прав людини підтвердила «право сімей знати про долю своїх родичів, які зникли безвісти за умов збройного конфлікту»⁸³.

69 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 12

70 Див. більше тут - <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl>

71 Див. більше тут - <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule117>

72 Норма 98 Насильницькі зникнення. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule98>

73 Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text

74 Норма 105 Вимога поважати сімейне життя. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule105>

75 Норма 116 Вимога реєструвати всю наявну інформацію до поховання померлих. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule116>

76 Див. більше тут - <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule117>

77 В Україні на виконання цієї вимоги створено Національне інформаційне бюро (НІБ). URL: <https://nib.gov.ua/>

78 Стаття 26 Четвертої Женевської конвенції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text

79 Стаття 33 Додаткового протоколу I. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

80 Норма 116 Вимога реєструвати всю наявну інформацію до поховання померлих. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule116>

81 Стаття 34 Додаткового протоколу I. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text

82 Стаття 26 Четвертої Женевської конвенції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text

83 Резолюція Комісії ООН з прав людини 2002/60 Зниклі безвісти. URL: <https://missingpersons.icrc.org/library/missing-persons-commission-human-rights-resolution-200260>

Право сімей знати про долю родичів також підтверджується резолюцією Європейського парламенту (Резолюція Європейського Парламенту від 15 березня 2007 року про зниклих безвісти на Кіпрі ⁸⁴, Резолюція Європейського Парламенту від 12 лютого 2015 року про масові поховання зниклих безвісти в селі Ашія в селі Орніті на окупованій частині Кіпру (2015/2551(RSP)) ⁸⁵) та рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1056⁸⁶.

Комітет ООН зазначав, що зникнення серйозно порушують права сімей осіб, які зникли. Ці сім'ї жорстко страждають через невизначеність щодо долі їхніх близьких і часто протягом тривалого часу.

Під час розгляду кількох справ Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що ненадання інформації сім'ям осіб, які утримуються під вартою силами безпеки, або збереження мовчання щодо осіб, які зникли безвісти під час збройного конфлікту, досягає того рівня жорстокості, який можна прирівняти до нелюдського поводження (справи Kurt v. Turkey ⁸⁸, Timurtas v. Turkey ⁸⁹).

Міжамериканський суд з прав людини висловив таку ж думку, дійшовши висновку, держава зобов'язана використовувати наявні у розпорядженні кошти у тому, щоб інформувати родичів про долю осіб, які зникли (справа Velásquez Rodríguez⁹⁰). Він також заявив, що у разі смерті постраждалого держава зобов'язана надати інформацію родичам про місцезнаходження останків померлої людини (справа Bámaca Velásquez ⁹¹).

Аналогічним чином, Африканська комісія з прав людини і народів винесла рішення, що «утримувати особу, не дозволяючи їй підтримувати зв'язок із сім'єю, і відмовлятися інформувати сім'ю про те, чи затримана ця людина, і про те, де вона знаходиться, є нелюдським поводженням як з самим затриманим, і з його сім'єю» (справа Amnesty International and Others v. Sudan⁹²)⁹³.

Ці прецеденти показують, що ці норми міжнародного звичаєвого права МГП, підсилені міжнародним правом прав людини, є вже загальноприйнятною практикою і закладають певний спектр обов'язків держав щодо зниклих безвісти та їхніх сімей.

Механізм має бути адаптований до характеру та масштабу навантаження, потреб та очікувань сімей, та загального соціально-економічного, культурного, інституційного, правового та політичного середовища в країні⁹⁴. Мандат механізму повинен містити, як мінімум, повноваження та функції, необхідні для з'ясування долі та місцезнаходження зниклих безвісти осіб, а також для надання послуг і допомоги їхнім сім'ям⁹⁵.

Пошук та ідентифікація осіб, зниклих безвісти, а також задоволення потреб їхніх сімей є складними та потенційно чутливими процесами і можуть вимагати залучення та співпраці судової, слідчої та судово-медичної систем, а також інших суб'єктів та зацікавлених сторін. До них можуть належати недержавні суб'єкти, як національні, так і міжнародні, які можуть мати специфічні ресурси та досвід, які можуть бути використані в роботі механізму⁹⁶.

84 Резолюція Європейського Парламенту від 15 березня 2007 року про зниклих безвісти на Кіпрі. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007IP0081>

85 Резолюція Європейського Парламенту від 12 лютого 2015 року про масові поховання зниклих безвісти в селі Ашія в селі Орніті на окупованій частині Кіпру. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0038>

86 Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1056. URL: <https://pace.coe.int/en/files/15090#trace-2>

87 Норма 116 Вимога реєструвати всю наявну інформацію до поховання померлих. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule116>

88 Справа Kurt v. Turkey. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58198>

89 Справа Timurtas v. Turkey. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58901>

90 Справа Velásquez Rodríguez. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_ing.pdf

91 Справа Bámaca Velásquez. URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_70_ing.pdf

92 Справа Amnesty International and Others v. Sudan. URL:

<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/amnesty-international-and-others-v-sudan/>

93 Див. більше тут - <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule117>

94 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 13

95 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 15

96 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 17

3.2. Міжнародне право прав людини

У контексті безвісти зниклих обов'язки держав також походять від обов'язків щодо права на життя, заборони катувань та інших форм поводження чи покарання та права на повагу до приватного та сімейного життя.

Щодо права на життя держава має обов'язок належно розслідувати всі факти позбавлення життя чи зникнення людини. Процесуальний аспект права на життя вимагає від держав криміналізувати позбавлення життя всупереч закону та розслідувати всі заявлені подібні випадки. Це зобов'язання виникає у різних випадках, коли особі було завдано потенційно смертельних тілесних ушкоджень, коли особа загинула чи зникла за насильницьких або підозрілих обставин, незалежно від того, чи ймовірно відповідальними є представники Держави чи приватні особи, як і від того, відомі вони чи ні, або ж від того, завдала особа сама собі поранень чи ні⁹⁷. Зобов'язання Держави провести ефективне розслідування у практиці Суду вважається зобов'язанням, невід'ємним від статті 2, яка вимагає, зокрема, щоб право на життя було «захищене законом». Головна мета розслідування, що впливає зі статті 2, полягає у гарантуванні ефективного запровадження внутрішньоправових положень, що захищають право на життя, і, якщо причиною могла бути поведінка представників Держави або її органів, контролю за тим, щоб вони відповіли за смерть, що сталась за їхньої відповідальності.

Різновид розслідування, що здатен допомогти досягти мети, котру переслідує стаття 2, залежить від обставин. Який би спосіб розслідування не було обрано, державні органи повинні діяти за власною ініціативою, як тільки отримують повідомлення. Вони не повинні покладати на рідних загиблого ініціативу з подання формальної заяви або ж відповідальність за здійснення будь-яких слідчих дій.

Характер і ступінь контролю, які відповідають мінімальному стандарту ефективності, залежать від особливих обставин справи й мають оцінюватись у світлі сукупності відповідних фактів і з огляду на практичні реалії слідчої роботи. Різноманітні ситуації, які можуть скластись, неможливо звести до звичайного переліку слідчих дій або інших спрощених критеріїв.

Зникнення, своєю чергою, є особливим явищем, яке характеризується ситуацією, коли рідні протягом тривалого часу стикаються з непевністю і відсутністю пояснень та інформації стосовно того, що сталося, оскільки відповідні докази іноді можуть бути навіть умисно приховані або знищені. Така ситуація часто триває дуже довго, тим самим посилюючи неспокій рідних жертви. Наступна відсутність пояснень стосовно того, що сталося зі зниклою особою, і щодо місця її перебування є додатковим відмінним чинником, котрий спричиняє тривале становище. Тому в подібних випадках процесуальне зобов'язання потенційно продовжує існувати, доки не буде встановлено долю згаданої особи; постійна відсутність необхідного розслідування має вважатись такою, що становить тривале порушення. Так має бути навіть тоді, коли зрештою можна припустити загибель жертви («Варнава та інші проти Туреччини» (Varnava and Others v. Turkey)⁹⁸.

Європейський суд з прав людини (надалі — ЄСПЛ) постановив, що процесуальний обов'язок за статтею 2 продовжує застосовуватися в складних умовах безпеки, зокрема в контексті збройного конфлікту. У зв'язку з цим очевидно, що якщо смерть, яка підлягає розслідуванню за статтею 2, сталася в умовах повсюдних проявів насильства, збройного конфлікту або заворушень, на шляху слідчих можуть виникнути перешкоди, а конкретні обмеження можуть вимагати застосування менш ефективних заходів розслідування або викликати затримки в розслідуванні.

96 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 17

97 Посібник зі статті 2 Конвенції – Право на життя. Європейський суд з прав людини 41/68 Оновлене: 31 серпня 2024 року. URL: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_2_ukr

98 Там само.

Водночас обов'язок за статтею 2 передбачає, що навіть у складних умовах безпеки мають вживатися всі розумні заходи для забезпечення проведення ефективного, незалежного розслідування ймовірних порушень права на життя («Ханан проти Німеччини» (Hanan v. Germany) [ВП], 2021, § 204; «Грузія проти Росії (II)» (Georgia v. Russia (II) [ВП] (по суті), 2021, § 326).

Однак ЄСПЛ роз'яснив, що стосовно розслідування смертей, що мали місце під час збройного конфлікту, процесуальний обов'язок, передбачений статтею 2, повинен застосовуватися реалістично («Грузія проти Росії (II)» (Georgia v. Russia (II) [ВП] (по суті), 2021, § 327). Відтак, коли виклики/обмеження для слідчих органів (у зв'язку з тим, що смерть настала під час активних бойових дій в екстериторіальному збройному конфлікті) стосуються розслідування в цілому і продовжують впливати на можливість проведення слідчих дій, що можуть бути вжиті протягом усього розслідування (включаючи слідчі дії, що проводяться цивільними органами на території Держави-члена), Суд постановив, що стандарти, застосовані до розслідування, проведеного цивільними органами розслідування в цій Державі-членові, визначаються стандартами, встановленими щодо розслідувань смертей в екстериторіальному збройному конфлікті («Ханан проти Німеччини» (Hanan v. Germany) [ВП], 2021, § 200)⁹⁹.

Також держава має обов'язок поважати приватність та сімейне життя безвісти зниклої людини, що означає в практичному сенсі, що родичі повинні мати можливість отримати інформацію про розслідування, повинні бути здійсненні заходи щодо пошуку зниклої безвісти людини, а в разі її смерті – повинна бути проведена ідентифікація та належне поховання людини.

У певних ситуаціях, коли державні органи створюють умисними діями певний психологічний біль, пов'язаний зі зниклою людиною, можна говорити про форми нелюдського поводження з такими родичами.

3.3. Рекомендації щодо створення комісій з пошуку

Практика вказує на те, що серед можливих шляхів визначення долі осіб, які зникли безвісти, може бути започаткування спеціальних комісій або інших механізмів пошуку. Одним із прикладів може бути Комісія для розшуку осіб, які зникли безвісти під час воєнних дій в Республіці Хорватія. У комісії можуть входити представники МКЧХ та інших організацій. У Бюлетені Генерального секретаря ООН про дотримання силами ООН міжнародного гуманітарного права закріплено, що сили ООН мають сприяти роботі Центрального агентства з розшуку МКЧХ¹⁰⁰.

При цьому, як зазначено в пункті 2 принципу 13 «Пошук і кримінальне розслідування повинні бути взаємопов'язані» Керівних принципів пошуку зниклих безвісти осіб, що є додатком до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень¹⁰¹, прийнятим Комітетом з насильницьких зникнень ООН:

«Якщо пошук проводиться несудовими органами, незалежними від органів, що входять до системи правосуддя, необхідно встановити механізми та процедури для забезпечення співпраці, координації та обміну інформацією між ними та органами, відповідальними за проведення кримінального розслідування, щоб гарантувати, що прогрес та результати, досягнуті обома сторонами, регулярно та без затримок надходять один до одного. ... Існування механізмів і процедур для проведення пошуку адміністративними, позасудовими та іншими органами не може слугувати перешкодою для проведення кримінальних розслідувань або альтернативою їм»¹⁰².

⁹⁹ Там само.

¹⁰⁰ Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024

¹⁰¹ Керівні принципи пошуку зниклих безвісти осіб. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/134/11/pdf/g1913411.pdf>

¹⁰² Там само.

Отже, процеси пошуку та кримінальне провадження (якщо наявний факт вчинення злочину) повинні бути взаємодоповнюючими, але й не заважати один одному. Наприклад такий функціональний розподіл вводиться подекуди, щоби ці функції виконувалися більш ефективно. Зокрема, зазначене вище дозволяє зробити вкрай важливий висновок: один правовий механізм абсолютно спокійно може здійснити розподіл функцій пошуку та кримінального розслідування. Таким чином, адміністративний орган влади може виконувати мету пошуку безвісти зниклих без зайвих бюрократичних навантажень, в той час, як органи уповноважені розслідувати ймовірні злочини – проводити своє розслідування паралельно, не заважаючи процесам пошуку та, так само не навантажуючись зайвою бюрократією.

Ще одним прикладом можливості здійснення пошуку безвісти зниклих відмінним органом від органу, який зобов'язаний проводити кримінальне розслідування, є одна з рекомендацій онлайн звіту «Counting the dead update 2020-2021»¹⁰³ частина 3 пункт (i):

«Сприяння послідовній співпраці між суб'єктами, які займаються встановленням долі та місцезнаходження зниклих безвісти мігрантів (органи влади на національному та регіональному рівнях, неурядові організації, що працюють на морі в рамках операцій з пошуку та рятування, інші організації, такі як Рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, а також громади мігрантів у країнах транзиту, призначення та походження). ... Таким чином, вони можуть використовувати свої можливості для посилення зусиль зі збору даних і вдосконалення процесу ідентифікації»¹⁰⁴.

3.4. Обов'язок держав забезпечувати ідентифікацію померлих та зниклих безвісти

Обов'язок провести ідентифікацію померлих до поховання було вперше кодифіковано у Женевській конвенції 1929 р. про поліпшення долі поранених і хворих в діючих арміях. Цей обов'язок, а також відомості, які повинні реєструватися, та обов'язок передавати інформацію іншій стороні та в Центральне агентство з розшуку викладаються зараз у Женевських конвенціях 1949. Окрім цього, численні військові статuti вказують на обов'язок провести ідентифікацію померлих до поховання. Крім того, деякі військові статuti включають вимогу вести запис про місце поховання.

Відповідно до тієї інформації, яка була зібрана щодо чинної практики, заходи, про які йдеться, включають збереження однієї половини подвійного розпізнавального диска, автопсію, реєстрацію результатів розтину, видачу свідоцтва про смерть, реєстрацію відомостей про поховання, поховання в окремих могилах, заборону на поховання в братських могилах без попереднього впізнання та належне позначення могил. Практика також вказує на те, що ексгумація та застосування методів судової медицини, включаючи аналіз ДНК, можуть бути потрібними для ідентифікації померлих після поховання¹⁰⁵.

Загалом, дані норми містять загальновизнані стандарти та рекомендації щодо ефективної діяльності держав у контексті виконання обов'язку з пошуку осіб зниклих безвісти. Слід наголосити, що успішне виконання цих зобов'язань потребує значного рівня співпраці між сторонами.

¹⁰³ Counting the dead update 2020-2021. URL: https://missingpersons.icrc.org/sites/default/files/2024-03/CountingTheDead%20Update%202020-2021_0.pdf

¹⁰⁴ Там само.

¹⁰⁵ Див. більше тут - <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule116>



ІВ. МІЖНАРОДНИЙ
ДОСВІД ПОШУКУ
БЕЗВІСТИХ
ЗНИКАЮЧИХ

Важливо подивитися на досвід інших країн, що будували різні механізми розшуку безвісти зниклих. Це показує можливості та варіативність кроків держав. Звичайно, цей досвід зумовлений багатьма національними чинниками та особливостями й значною мірою теж залежить від обсягу завдань, що стоїть перед механізмом.

4.1 Колумбія

У Колумбії прокуратура завжди відповідала як за пошук, так і за кримінальні розслідування. Для виконання першого завдання в структурі прокуратури було створено окремий відділ, відповідальний за розшук¹⁰⁶.

На основі Мирної угоди, підписаної у 2016 році між урядом Колумбії та FARC-EP (Револьюційні збройні сили Колумбії — Народна армія), в Колумбії було запроваджено нові заходи. Зокрема, у 2017 році була створена Комплексна система істини, справедливості, відшкодування та недопущення повторення (надалі - КСІСВНП) (іспанською мовою скорочено SIVJNR). Вона складається з різних механізмів, таких як Спеціальна юрисдикція з питань миру (надалі — СЮПМ) (іспанською мовою - JEP), Підрозділ з пошуку зниклих безвісти (надалі — ППЗБ) (іспанською мовою - UBPD) та Комісія з питань встановлення істини, співіснування та недопущення повторення злочинів. ППЗБ та СЮПМ мають конкретні повноваження щодо розшуку та кримінальних розслідувань стосовно зниклих безвісти осіб¹⁰⁷.

ППЗБ є гуманітарним і несудовим органом, який очолює, координує та сприяє розшуку осіб, які зникли безвісти з будь-яких причин під час різних збройних конфліктів, що охопили країну, і про зникнення яких було повідомлено до 1 грудня 2016 року. У випадках, коли встановлено, що відповідна особа померла, і коли це можливо, вона знаходить і повертає останки. ППЗБ мала мандат на 15 років, який може бути продовжений відповідно до закону¹⁰⁸.

СЮПМ є компонентом правосуддя у складі КСІСВНП. Її завданням є розслідування, з'ясування обставин, судовий розгляд і покарання за найтяжчі злочини, скоєні до 1 грудня 2016 року через збройний конфлікт, з нагоди збройного конфлікту або у прямому чи опосередкованому зв'язку з ним. Злочини, скоєні після цієї дати, підпадають під юрисдикцію звичайної системи правосуддя. СЮПМ зосереджує свою увагу на найбільш серйозних і показових злочинах збройного конфлікту (включно з насильницькими зникненнями) відповідно до критеріїв відбору та пріоритетності, визначених законодавством і судовою системою. СЮПМ може розглядати злочини, скоєні колишніми членами FARC-EP, співробітниками сил безпеки або іншими представниками держави, а також третіми цивільними особами. Максимальний термін повноважень СЮПМ становить 20 років¹⁰⁹.

На додаток до механізмів мирного процесу, звичайні державні установи, такі як Національний інститут судової експертизи, беруть участь у процесах пошуку та/або кримінального розслідування¹¹⁰.

У 2024 році держава створила Національну пошукову систему, щоб об'єднати пошукові та слідчі механізми розшуку та розслідування в рамках однієї державної політики.

Декрет про створення підрозділу з пошуку зниклих безвісти осіб 111 (Unidad de Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas) в Колумбії надає йому мандат на 20 років, який може бути продовжений (стаття 1)¹¹².

106 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 108

107 Там само.

108 Там само.

109 Там само.

110 Там само.

111 Decree establishing the Search Unit for Missing Persons in Colombia, 2017. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/decrees-establishing-search-unit-missing-persons-colombia-2017>

112 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 16

Стаття 5, серед іншого, встановлює такі функції та повноваження підрозділу:

- Збирати всю інформацію, необхідну для пошуку, встановлення місцезнаходження та ідентифікації осіб, зниклих безвісти, та складання списку осіб, зниклих безвісти;
- Розробляти та впроваджувати національний план та відповідні регіональні плани щодо пошуку, встановлення місцезнаходження, повернення та ідентифікації осіб, зниклих безвісти, ідентифікації та гідної передачі останків зниклих безвісти осіб;
- Координувати та просувати за технічної підтримки Національного інституту медицини і судових експертиз (НДІСЕ) та інших державних установ, місцезнаходження, вилучення, ідентифікацію та гідне повернення останків зниклих безвісти осіб;
- Гарантувати участь родичів зниклих безвісти осіб у пошуках, встановленні місцезнаходження, вилученні, ідентифікації та гідному поверненні останків зниклих безвісти.
- Сприяти міжвідомчій координації в питаннях консультування та психосоціальної допомоги сім'ям зниклих безвісти;
- Надання найближчим родичам детального офіційного звіту про отриману інформацію про те, що сталося зі зниклими безвісти;
- Надавати Комісії зі встановлення істини, співіснування та недопущення повторення, докладні звіти про отриману інформацію про те, що сталося з особами, які вважаються зниклими безвісти;
- Публічно і періодично (щонайменше кожні шість місяців) звітувати про діяльність, пов'язану з пошуком, локалізацією, вилученням, ідентифікацією та поверненням останків ¹¹³.

Таким чином, в Колумбії створено модель спеціалізованого мультидисциплінарного гуманітарного пошуку, з тимчасовим мандатом діяльності спеціальних підрозділів. При цьому, слід виокремити, що така модель передбачає пошук як безвісти зниклих-військових, так і безвісти зниклих-цивільних внаслідок війни. Ця правова модель пошуку яскраво демонструє відповідність пошуку його меті: пошук безвісти зниклих як першочергова мета, розслідування факту зникнення – паралельна (за умови необхідності та факту вчинення злочину).

Однак, попри такий перехід до механізму пошуку гуманітарного характеру, присутня й конструктивна критика його ефективності. Сподівалися, що установа, яка спеціалізується на пошуку жертв збройного конфлікту та поверненні тіл, що має гуманітарний та позасудовий характер, буде більш гнучкою, ніж прокуратура, яка ставить свою роботу в залежність від кримінального процесу, але результати якої суперечать цій меті ¹¹⁴.

Зокрема критиці піддається зсув основної мети діяльності підрозділу (пошук) на привернення уваги до проблеми, що, безумовно, є важливим завданням, але вже було зроблено родичами, іншими організаціями та ЗМІ ¹¹⁵.

Однією з найбільших критичних зауважень на адресу ППЗБ є те, що пошукова робота чинних команд є недостатньою для того, щоб впоратися з масштабами цього явища в Колумбії й зосереджена в місті Богота ¹¹⁶.

Команди не займаються безпосередньо пошуком або вилученням тіл. Вони збирають інформацію, передають її на центральний рівень, вони займаються педагогікою, вони налагоджують стосунки з родичами, але за задумом вони мали б проводити щоденні польові пошукові роботи на визначених територіях ¹¹⁷. ППЗБ повинно мати щонайменше 18 територіальних криміналістичних груп під загальною координацією. Однак, за оцінками правозахисника у відновлювальних роботах залучено від 40 до 50 осіб, що створює можливість мати лише до п'яти груп, які одночасно можуть виконувати польові роботи ¹¹⁸.

113 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 15

114 Abierta V. Search unit still does not fill the disappearance gap. November 2021. P. 4. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18711.pdf>

115 Там само.

116 Abierta V. Search unit still does not fill the disappearance gap. November 2021. P. 6. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18711.pdf>

117 Там само.

118 Там само.

Іншою серйозною проблемою, на яку вказує є умови доступу до місць, де можуть бути тіла. Підрозділ може заходити на місця з дозволу власника, утримувача або власника, а у випадках, коли останній відмовляється, – з дозволу суду, що ускладнює та значною мірою уповільнює загальний процес пошуку¹¹⁹.

4.2 Перу

До прийняття у 2016 році Закону № 30470 «Про розшук осіб, зниклих під час періоду насильства 1980-2000 років»¹²⁰, прокуратура відповідала за кримінальні розслідування та пошуки зниклих безвісти та зниклих осіб (в індивідуальних справах)¹²¹.

У 2017 році було створено Генеральну дирекцію з пошуку зниклих осіб (ГДПЗ) (Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, DGBPD) як галузеве відомство Міністерства юстиції та прав людини, на яке покладено відповідальність за реалізацію Національного плану пошуку зниклих осіб. ГДПЗ відповідає за пошук осіб, які зникли в період насильства з 1980 по 2000 рік, у координації з іншими установами, такими як прокуратура. Вона має гуманітарний мандат, тому в поточних справах, де було скоєно злочин, або коли судовим вироком визначено, що пошуки повинна проводити прокуратура, пошуки проводить Державне міністерство, що має свій власний протокол для застосування гуманітарного підходу в таких випадках. Відповідно до Закону № 30470 гуманітарний мандат ГДПЗ вимагає, щоб пошук зниклих безвісти осіб був спрямований на відновлення, ідентифікацію, реституцію та гідне поховання останків, не заохочуючи і не перешкоджаючи визначенню кримінальної відповідальності. Крім того, ГДПЗ відповідає за ведення Національного реєстру зниклих безвісти, місць поховань (іспанською мовою скорочено RENADE) та Банку генетичних даних¹²².

Зникнення, що сталися до 1980 року і після 2000 року, розслідуються в рамках звичайної системи правосуддя, тобто пошук (і, за необхідності, кримінальне переслідування) проводиться під егідою Державного міністерства. Існує також спеціальний механізм пошуку вразливих осіб, які зникли безвісти (діти, жінки, жертви гендерно зумовленого насильства, мігранти, люди похилого віку, люди з інвалідністю, представники корінних народів, ЛГБТКІ+, люди, які перебувають у стані бідності тощо). У цих випадках Національна поліція очолює процес розшуку у координації з іншими органами влади¹²³. Жоден із цих механізмів не був створений у відповідь на конкретну ситуацію або період збройного конфлікту¹²⁴.

4.3. Боснія і Герцеговина

З ухваленням у 2004 році Закону про зниклих безвісти у Боснії і Герцеговині було створено нову інституційну та правову основу для пошуку зниклих безвісти осіб. Згідно зі статтею 2, дія Закону поширюється на осіб, які зникли безвісти в період з 30 квітня 1991 року по 14 лютого 1996 року. Він передбачає, серед іншого, створення Інституту з питань зниклих безвісти осіб (ІПЗ) Боснії й Герцеговини — механізму на державному рівні, який замінив дві чинні пошукові комісії на федеральному рівні. ІПЗ був створений у 2005 році, його співзасновниками виступили Міжнародна комісія з питань осіб, зниклих безвісти, та Рада міністрів Боснії й Герцеговини. Вона має «мандат на пошук та ідентифікацію зниклих безвісти осіб по всій країні, а також на створення та ведення центрального реєстру зниклих безвісти та ідентифікованих осіб». Зокрема, його завданнями є:

118 Там само.

119 Там само.

120 Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000

121 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 110

122 Там само.

123 Законодавчий декрет № 1428 від 2018 року

124 Там само.

1. «документувати та вести облік осіб, зниклих безвісти, та місць поховань, а також звертатися до суду з проханням про надання дозволу на дослідження цих місць;
2. брати участь у технічних заходах, пов'язаних з пошуком, розкопками, експертизою, ідентифікацією та зберіганням останків зниклих безвісти осіб;
3. надавати підтримку сім'ям зниклих безвісти та їхнім об'єднанням, особливо у покритті витрат на поховання;
4. співпрацювати з відповідними органами сусідніх країн у пошуку осіб, зниклих безвісти;
5. інформувати громадськість про результати розслідувань та досягнутий прогрес»¹²⁵.

Крім того, після завершення конфлікту пріоритет було надано переслідуванню воєнних злочинів на чолі з роботою Міжнародного кримінального трибуналу щодо колишньої Югославії (МТКЮ). В рамках цих зусиль в Суді Боснії і Герцеговини було створено спеціальну прокуратуру та спеціальну палату з питань воєнних злочинів. Хоча насильницькі зникнення не були включені до мандату МТКЮ, «він підготував ґрунт для переслідування за цей злочин на національному рівні... посиляючись на вчинення [злочину] насильницьких зникнень у кількох справах...»¹²⁶.

Важливим питанням функціонування механізму безвісти зниклих є залучення родичів безвісти зниклих осіб до механізму пошуку.

Так, Консультативна рада ІПЗ представляє інтереси членів сімей зниклих безвісти. Консультативна рада складається з шести членів, які призначаються на основі пропозицій зареєстрованих асоціацій сімей зниклих безвісти в Боснії і Герцеговині¹²⁷. Також відмічається, що безпосереднє включення членів сімей до складу представників пошукового механізму (наприклад, до консультативної ради ІПЗ) розширило можливості родичів зниклих безвісти, підвищило їхню довіру та дозволило їм відчувати, що вони можуть брати більш значущу участь у пошуках зниклих безвісти¹²⁸.

Таким чином, у Боснії і Герцеговині розшук і кримінальне розслідування розглядаються як дві невід'ємні частини одного процесу. Попри існування спеціалізованих установ для розшуку та органів, до повноважень яких входить розслідування злочинів, пов'язаних зі зниклими безвісти та насильницькими зникненнями, взаємозалежність і взаємозв'язок між розшуком і кримінальним розслідуванням належним чином відображені у національному законодавстві та на практиці¹²⁹. Окремо, позитивно оцінюється рівень співпраці ІПЗ та Офісу прокурора Боснії й Герцеговини¹³⁰.

Як конкретний приклад ефективності кримінального розслідування наводиться випадок, коли обвинувачений погодився на угоду про визнання вини та поділився інформацією, що дозволило виявити місцезнаходження масового поховання з тілами 90 зниклих осіб. Успіх у цій конкретній справі став результатом посиленої координації між поліцією, прокуратурою, сімейними асоціаціями та асоціаціями громадянського суспільства, ІПЗ та Державної агенції розслідувань та захисту¹³¹.

4.4 Косово

У Косово Урядова комісія з питань осіб, зниклих безвісти, була сформована на невизначений термін. Її робота завершиться, коли буде виконано її мандат, як визначеного Законом № 04/L-023 «Про осіб, зниклих безвісти» від 2011 року та Постановою № 15/2012 «Про роботу Урядової комісії з питань осіб, зниклих безвісти (10/07/2012)»¹³².

¹²⁵ Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 110-111

¹²⁶ Там само.

¹²⁷ Там само. P. 18

¹²⁸ Ana Srovin Coralli (2021). Coordination between the search and criminal investigations concerning disappeared persons Case studies on Bosnia and Herzegovina and Mexico. Swisspeace, June 2021. P. 38

¹²⁹ Там само. P. 3

¹³⁰ Там само. P. 37

¹³¹ Там само P. 38

¹³² Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 16

Відповідно до статті 8 (1) - Урядова комісія з питань осіб, зниклих безвісти є урядовим органом, який очолює, контролює, узгоджує та координує діяльність з місцевими та міжнародними установами, співпрацює з установами та міжнародними організаціями й іншими зацікавленими сторонами щодо з'ясування долі осіб, зниклих безвісти осіб, зниклих безвісти внаслідок війни 1998-1999 років, незалежно від їхнього етнічного походження віросповідання, військового чи цивільного статусу»¹³³.

4.5. Шрі-Ланка

До створення Управління з питань зниклих безвісти осіб (надалі — УПЗ) (Office on Missing Persons (OMP)) поліція несла основну відповідальність як за пошук зниклих безвісти осіб, так і за кримінальні розслідування таких справ. Однак, інші механізми також були юридично наділені повноваженнями розслідувати та розшукувати зниклих безвісти осіб, хоча не обов'язково з кримінальними чи прокурорськими функціями.

Наприклад, Комісія з прав людини Шрі-Ланки (надалі — КПЛ) (Human Rights Commission of Sri Lanka (HRCSL)) проводить власні розслідування щодо осіб, які вважаються зниклими безвісти. Правовою підставою для цього є можливе порушення основних прав, встановлених Конституцією (наприклад, заборона свавільного арешту чи затримання або заборона катувань), вчинене державною посадовою особою. Комісія може відвідувати місця з метою проведення розслідування, вимагати надання доказів і записувати заяви від зацікавлених сторін. Якщо в результаті розслідування КПЛ з прав людини виявляє можливе порушення основоположного права, він звертається до органів влади для порушення кримінального переслідування.

Серед інших альтернативних механізмів — різні слідчі комісії, створені відповідно до Закону про слідчі комісії та президентських указів. Вони проводили розслідування та розшук зниклих безвісти та зниклих осіб, але на спеціальній основі для конкретних ситуацій, і були розпущені після того, як виконали свій мандат. Їхні розслідування не мали кримінального характеру, залишаючи поліції завдання збирати докази для подальшого судового переслідування¹³⁴.

Однак до створення УПЗ було порушено лише кілька справ щодо зниклих безвісти осіб. У цих справах особи зниклих безвісти не були встановлені, а їхні останки не були повернуті сім'ям. Наприклад, у «Справі про викрадення і вбивство в Ембіліпітія» («Embilipitya abduction and murder case»), хоча кілька злочинців були засуджені Високим судом Ратнапури, останки жертв не були ідентифіковані і не були повернуті сім'ям¹³⁵.

УПЗ було створено відповідно до Закону № 14 від 2016 року «Про Управління з питань зниклих безвісти осіб (створення, адміністрування та виконання функцій)». Відповідно до розділу 10 (1), воно має мандат:

«(а) здійснювати пошук і розшук осіб, зниклих безвісти, та визначати відповідні механізми для цього, а також з'ясовувати обставини, за яких такі особи зникли безвісти;

(b) надавати рекомендації відповідним органам влади щодо розв'язання проблеми випадків зникнення людей безвісти;

(c) захищати права та інтереси осіб, зниклих безвісти, та їхніх родичів ... ;

(d) визначати шляхи відшкодування шкоди, на яку мають право особи, зниклі безвісти, та їхні родичі ...;

(e) зіставляти дані, пов'язані зі зниклими безвісти особами, отримані в рамках процесів, що здійснюються зараз або були раніше здійснені іншими особами ... і централізувати всі наявні дані в базі даних, створеній відповідно до цього Закону ...»¹³⁶.

133 Guidance notes national mechanisms for missing persons. Toolbox. ICRC, December 2024. P. 17

134 Там само. P. 109

135 Там само.

136 Там само.

Згідно зі статтею 27 Закону «Про Уповноваженого з прав людини», мандат Уповноваженого поширюється на осіб, які зникли безвісти у зв'язку з конфліктом, політичними чи громадянськими заворушеннями або в результаті насильницького зникнення, а також на особовий склад збройних сил або поліції, які були визнані зниклими безвісти під час бойових дій¹³⁷.

Пошук зниклих безвісти осіб, які не підпадають під мандат УПЗ — наприклад, тих, хто зник у зв'язку зі стихійним лихом, психічним захворюванням або в результаті особистого конфлікту - належить до компетенції поліції¹³⁸.

4.6 Чилі

У масштабних подіях або контекстах з великою кількістю зниклих безвісти/неідентифікованих тіл або у випадках, коли стан збереження тіл ставить під сумнів процес ідентифікації, вкрай необхідне створення спеціальних підрозділів з ідентифікації та/або комітету з ідентифікації при державному або змішаному (державно-неурядовому) рівні для більш інтегрованого та цілісного вирішення справ¹³⁹.

Так, у березні 2003 року в Чилі було створено Спеціальний підрозділ з ідентифікації осіб, зниклих безвісти (Unidad Especial de Identificación Forense), під назвою Unidad Especial de Identificación de Detenidos Desaparecidos (Спеціальний підрозділ з ідентифікації осіб, зниклих безвісти), судово-медичною службою Чилі. Спочатку до його складу входили два лікарі, два одонтологи, два антропологи, один археолог, технічний та адміністративний персонал. З роками ця організація змінювалася, і нинішня організація сформована основною командою, до якої входять юрист і журналіст, а також група зовнішніх консультантів¹⁴⁰.

Справи, які аналізуються експертно-технічним відділом, пов'язані з пошуком і поверненням тіл, ідентифікацією невідомих жертв, а також виявлення невідомих жертв, встановлення особи, причини смерті, репатріації та посмертного встановлення батьківства¹⁴¹.

4.7 Мексика

З кінця 1960-х та до початку 1980-х років минулого сторіччя, в Мексиці відбулася так звана «Брудна Війна». Фактично, це була широкомасштабна політика насильницьких зникнень запроваджена державою проти свого власного населення, яка здійснювалася за допомогою працівників поліції та військових.

Міжнародна спільнота неодноразово критикувала Мексику за неспроможність розслідувати злочини, скоєні під час «Брудної Війни», відшкодувати збитки жертвам і встановити долю та місцезнаходження зниклих безвісти. Небажання Мексики визнати як практику насильницьких зникнень під час «Брудної Війни», так і відповідальність за них, створило до серйозних перешкод для встановлення істини та притягнення до відповідальності винних злочинців. Станом на 9 січня 2021 року були зареєстровані як зниклі безвісти 76 230 осіб. На кінець грудня 2020 року, було знайдено понад 4 000 таємних поховань і десятки тисяч невпізнаних тіл¹⁴².

Під тиском громадянського суспільства, Національної комісії з прав людини (Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH) (надалі — НКПЛ) та офіційними візитами Міжамериканської комісії з прав людини до Мексики, було зроблено перші кроки на шляху до зміцнення правопорядку країни. У 2001 році до Федерального кримінального кодексу Мексики було включено окремий злочин у вигляді насильницького зникнення. Крім цього, були ратифіковані Міжамериканська конвенція про насильницькі зникнення осіб у 2002 році та Римський статут МКС у 2005 році¹⁴³.

137 Там само.

138 Там само.

139 M. Salado Puerto et al. The search process: Integrating the investigation and identification of missing and unidentified persons. Forensic Science International: Synergy. 3 (2021). P.18.

140 Garrido Varas CE., Intrigo Leiva M. The "Unidad Especial de Identificación Forense" and Human Rights in Chile.

Cadernos do GEEVH. 1 (2) 2012. P.37.

141 Там само.

142 Ana Srovin Coralli (2021). Coordination between the search and criminal investigations concerning disappeared persons Case studies on Bosnia and Herzegovina and Mexico.

Swisspeace, June 2021. P. 42

143 Там само. P. 42-43

Першою установою, яка «розслідувала» насильницькі зникнення часів «Брудної Війни» (без повноважень кримінального розслідування), була саме НКПЛ, яка займалася цим завданням з моменту свого створення у 1990 році. У 2001 році було створено спеціалізований офіс з розслідування цих злочинів, Спеціальна федеральна прокуратура у справах соціальних і політичних рухів минулого (Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, FEMOSPP) (надалі — СФПСРМ) у складі Федеральної прокуратури (надалі — ФП), а пізніше — Генеральної прокуратури Республіки (надалі - ГПР). Основним завданням СФПСРМ було розслідування федеральних злочинів, скоєних проти політичних і соціальних груп (на практиці це означало, що злочини, скоєні силами безпеки штату, не можуть бути предметом розслідування, так само як і злочини скоєні військовими) ¹⁴⁴.

У листопаді 2006 року СФПСРМ було закрито. З моменту закриття СФПСРМ не було створено іншого спеціалізованого органу, який би займався розслідуванням насильницьких зникнень часів «Брудної Війни» ¹⁴⁵.

У період з 2001 по 2018 рік не існувало системного та комплексного підходу до розгляду справ про насильницькі зникнення, який би всебічно охоплював усі аспекти розслідування, пошуків, ексгумації, ідентифікації, заходів з відшкодування шкоди або координації між федеральними органами влади та органами влади штатів. Розслідування та пошук зниклих осіб були покладені на органи прокуратури та установи, які підтримували їхню роботу, наприклад, поліцію ¹⁴⁶.

Так, після законодавчих змін НКПЛ змогла: отримувати та «розслідувати» (не в сенсі кримінального розслідування) випадки ймовірних порушень прав людини, подавати скарги до компетентних національних органів, просувати права людини в країні тощо. З 1990 року НКПЛ має спеціальну програму під назвою «Програма для ймовірно зниклих» (Programa de Presuntos Desaparecidos), метою якої є «розслідування» скарг щодо насильницьких зникнень, ймовірно пов'язаних з участю будь-якого органу влади або федерального державного службовця. В рамках цієї програми НКПЛ створила спеціальну базу даних під назвою «Національна інформаційна система про невідомі зниклих безвісти (екстрадованих) та померлих осіб» (Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas, SINPEF) ¹⁴⁷.

Проведення кримінальних розслідувань і пошуку зниклих осіб у Мексиці спочатку було покладено на одну й ту саму установу; прокуратурам доводилося виконувати обидва завдання одночасно. Законодавства, яке б спеціально стосувалося пошуку зниклих осіб, не існувало, а норми та стандарти, що застосовувалися для розслідування та розшуку, були по суті однаковими. Після тривалих консультацій між федеральними установами та установами штатів, родичами зниклих осіб, організаціями громадянського суспільства, неурядовими організаціями та міжнародними установами, значні зміни відбулися з прийняттям Загального закону про насильницькі зникнення осіб, зникнення, вчинені приватними особами, та національну систему пошуку (Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Загальний закон про зникнення), прийнятий у 2017 році. Революційною зміною, яку приніс цей закон, стало часткове розділення пошуку та кримінального розслідування щодо зниклих осіб на два процеси, що означає, що вони були доручені різним установам ¹⁴⁸.

На основі Загального закону про зникнення була створена Національна пошукова система (надалі - НПС). У цій системі НПС виконує ключову функцію, а саме: визначення долі та місцезнаходження будь-якої особи, яка зникла на території Мексики, якщо вона підпадає під визначення «зникла» (тобто «будь-яка особа, місцезнаходження якої невідоме і на підставі непрямих доказів передбачається, що її відсутність є результатом вчинення злочину») ¹⁴⁹.

Окрім цього, Загальний закон про зникнення також вимагає створення Національної громадської ради (Consejo Nacional Ciudadano), роль якої полягає насамперед у наданні консультативної допомоги НПС, а також іншим установам Національної пошукової системи. Членами Національної громадської ради є родичі зниклих безвісти, експерти з різних дисциплін (наприклад, судово-медичної експертизи) та правозахисники. Загальний закон також передбачає створення на федеральному та державному рівнях спеціалізованих прокуратур у справах про зникнення ¹⁵⁰.

144 Там само. Р. 43

145 Там само. Р. 44

146 Там само. Р. 46

147 Там само. Р. 50

148 Там само.

149 Там само. Р. 51

150 Там само. Р. 52

Серед ключових проблем можна також навести приклад так званої «Судово-медичної кризи». Причини цієї кризи різноманітні: високе робоче навантаження, обмежені матеріальні умови, в яких судово-медичні експерти повинні виконувати свою роботу, та обмежена доступність технічних можливостей. При цьому, Аргентинська судово-антропологічна група (Equipo Argentino de Antropología Forense - EAAF), Гватемальська судово-антропологічна група (Fundación de Antropología Forense de Guatemala - FAFG) і Міжнародна комісія з питань пошуку безвісти зниклих протягом останніх років постійно допомагали мексиканським установам у їхніх судово-медичних зусиллях, їхня підтримка не може компенсувати брак судово-медичних можливостей мексиканських установ 151. Ця проблема чітко відображається у близько 40 000 невпізнаних тіл і незліченних скелетних рештках, що зберігаються в моргах та інших місцях по всій країні 152.

На шляху подолання судово-медичної кризи в грудні 2019 року установами НПС було прийняте рішення про створення Надзвичайного механізму судово-медичної ідентифікації (Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, MEIF), метою якого стане подолання перешкод, що виникають при ідентифікації та зберіганні останків 153.

Той факт, що пошук відокремлений від процесу ідентифікації знайдених останків (оскільки НПС і державні пошукові комісії не мають повноважень, можливостей, знань і персоналу для проведення судово-медичної експертизи), призводить до того, що пошукові установи не здійснюють жодного контролю над знайденими тілами після того, як вони передані судово-медичним експертам. Внаслідок цього, пошук не може бути проведений ретельно, зважаючи на дуже обмежені правові та матеріальні ресурси, а також у випадку коли нові інституції створюються суто для подолання недоліків слідчої системи пошуку 154.

При огляді мексиканської правової моделі пошуку безвісти зниклих, не менш важливо згадати й сім'ї безвісти зниклих, адже саме вони були одними з перших, хто об'єднав свої зусилля у пошуку родичів у Латинській Америці. Першим організованим сімейним об'єднанням у Мексиці став Комітет «Еврика!» (Comité ¡Eureka!), створений у 1970 році, переважно матерями зниклих, з метою тиску на державні органи влади для з'ясування того, що сталося зі зниклими, та об'єднання зусиль у пошуках. За інформацією 2013 року, організація досягла успіху в пошуках у 148 випадках, тоді як боротьба за решту зниклих безвісти триває до сьогодні 155.

4.8 Канада

Сучасна модель пошуку безвісти зниклих у Канаді, відповідно до Акту про зниклих безвісти 156 (Missing Persons Act) розрахована на мирний час та передбачає собою поліцейський розшук в умовах кримінального провадження (презумпція вчиненого злочину).

Водночас у Канаді функціонує Служба коронерів, яка у своїй діяльності дотична до розслідувань та ідентифікації невпізнаних останків (модель, яка за своїм функціональним призначенням схожа на модель представлену в Чилі). Команда адмініструє базу даних ДНК Служби коронерів, яка включає профілі неідентифікованих людських останків, знайдених у 1950-х роках, та довідкові профілі зниклих безвісти осіб, які вважаються померлими у Британській Колумбії 157.

149 Там само. Р. 51

150 Там само. Р. 52

151 Там само. Р. 55

152 Там само. Р. 74

153 Там само.

154 Там само.

155 Там само. Р. 44

156 Canada Missing Persons Act. URL: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/14002_01

157 Детальніше тут - <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/life-events/death/coroners-service/special-investigations>

4.9 Іран-Ірак

В Ірані кілька організацій паралельно працюють над різними аспектами питання пошуку безвісти зниклих військових та військовополонених. Їхні зусилля координує Комісія у справах військовополонених і зниклих безвісти при об'єднаному штабі армії. У той час як Іранське товариство Червоного Півмісяця в основному збирає запити від родин, Фонд у справах мучеників і ветеранів, надає послуги й допомогу, а Комісія з пошуку і відновлення разом з іншими організаціями займається ідентифікацією останків загиблих ¹⁵⁸.

Окрім цього, 16 жовтня 2008 року між країнами було підписано політичний документ «меморандум розуміння», який характеризувався як позитивний крок в налагодженні співпраці між країнами для посилення ефективності процесів пошуку безвісти зниклих ¹⁵⁹.

4.10. Німеччина

У 1946 році в Німеччині функціонувало Німецьке Бюро з питань безвісти зниклих (German Missing Persons Bureau). За оцінками союзників та німецьких експертів, після війни в Німеччині знаходилося десять мільйонів людей, які шукали один одного через Червоний Хрест. Були й інші благодійні організації з центральними офісами в Гамбурзі та Мюнхені, щоб допомогти цим людям. Імена всіх тих, хто шукає своїх рідних, заносилися в картотеку. Так, карти людей, які шукають інших, і тих, кого шукають, автоматично з'єднувалися. Пошук зниклих безвісти дітей-сиріт здійснювався також через німецьке радіо. Відповідно до офіційних даних, щодня близько 2000 людей мали змогу знайти один одного завдяки цьому механізму ¹⁶⁰.

Сучасна модель пошуку безвісти зниклих в Німеччині розрахована на мирний час та передбачає собою поліцейський розшук в умовах кримінального провадження (презумпція вчиненого злочину) ¹⁶¹.

4.11. Австралія

В Австралії відповідальним у справах безвісти зниклих військовослужбовців є спеціальний підрозділ Unrecovered War Casualties в системі Міністерства Оборони Австралії.

Unrecovered War Casualties відповідає за офіційну реакцію австралійської армії на питання, пов'язані з австралійськими військовослужбовцями, які вважаються зниклими безвісти з усіх воєн, в яких австралійські військові брали участь. Unrecovered War Casualties розслідує всі повідомлення про виявлення людських останків, а також інформацію, яка може призвести до повернення зниклих безвісти австралійських військовослужбовців ¹⁶².

157 Детальніше тут - <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/life-events/death/coroners-service/special-investigations>

158 Див. більше тут - <https://web.archive.org/web/20111111103208/http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/iran-iraq-missing-161008.htm>

159 Там само.

160 Див. тут - <https://www.youtube.com/watch?v=Y92WzF2GPK4>

161 Annex to Article 24. Police processing of missing persons cases in Germany.

162 Unrecovered War Casualties. URL: <https://web.archive.org/web/20120227114658/http://www.army.gov.au/Our-work/Unrecovered-War-Casualties/What-we-do>

4.12. Сполучені Штати Америки

Перша та Друга Світові війни

У 1914 році, зважаючи на виклики створені Першою світовою війною, в США було сформовано Консультативне Бюро при Державному департаменті у вигляді Секції з питань добробуту та місцезнаходження американців (Welfare and Whereabouts Section) (надалі — Секція). Основною метою Секції було встановлення долі та місцезнаходження американців за кордоном, особливо в Європі, та переказ грошей на їхні потреби. Саме переказ грошей до різних закордонних представництв США або запит на такий від особи, яка знаходилася за кордоном, і дозволяв створити комунікацію з людиною. Однак зі зміною настроїв в Європі та з розумінням основних проблем працюючого механізму, вже тоді було зрозуміло, що механізм необхідно розширити та підготувати до вимог нової великої війни або інших надзвичайних ситуацій різного характеру, для уникнення ситуації «пляшкового горла» та здатність механізму опрацювати різку велику кількість запитів на пошук.

Реформу Секції у Відділ спеціальних військових проблем (Special War Problems Division) (надалі — Відділ) та перехід у систему зовнішньої служби було завершено за два дні до початку другої світової війни. Приблизно 100 000 американців знаходилися в Європі в той час. Відділ отримав змогу здійснювати відвідування таборів військовополонених та робити їхню оцінку в співпраці з Міжнародним комітетом Червоного Хреста (надалі - МКЧХ). Запити щодо місцезнаходження осіб могли подаватися через МКЧХ на окупованих Німеччиною територіях або до найближчого Радянського консульства або до Радянського посольства у Вашингтоні щодо зниклих осіб на окупованій території СРСР. До вступу США у війну, відносини урядів Німеччини та США були задовільними, тому американці встигли репатріювати приблизно 80 000 американців додому. Після вступу США у війну наступна комунікація здійснювалася за посередництва МКЧХ та уряду Швейцарії з якими співпрацювала Німеччина. Окрім цього, слід також звернути увагу, що під час Другої світової війни активно використовувався механізм інтернування цивільних осіб, як США, так і Німеччиною, тому обидві сторони були зацікавлені в проведенні зустрічних звільнень та повернення цивільних осіб ¹⁶³.

Як потім зауважував один з виконавчих голів Відділу, після завершення війни, робота Відділу стане меншою, але питання добробуту, місцезнаходження, звільнення, повернення військовополонених та інтернованих осіб ще будуть лишатися. Тому функціонування «скелету» організації чи інституції буде вкрай потрібне протягом невизначеного часу (стільки скільки треба) ¹⁶⁴.

Інші військові конфлікти за участю США

Сполучені Штати Америки брали участь у Корейській війні, війні у В'єтнамі, війні в Перській Затоці, тому питання пошуку безвісти зниклих військових під час війни для них є предметом давнього дослідження.

Опрацьовуючи документи¹⁶⁵ та списки ¹⁶⁶ безвісти зниклих військових можна виокремити наступні статуси:

- PoW (Prisoner of War) – військовополонений;
- MIA (Missed in Action) – зник в бою/при виконанні бойового завдання;
- KIA (Killed in Action) – вбитий в бою;
- KIA and body not found (Killed in Action and body not found) – вбитий в бою, тіло не знайдено;
- KIA-BR (Killed in Action-Body recovered) – вбитий в бою, тіло знайдено/вилучено;
- KIA-BNR (Killed in Action-Body not recovered) – вбитий в бою, тіло не знайдено/не вилучено;
- Missing – зниклий;
- Missing/Captured – зниклий/захоплений.

¹⁶³ Graham. H. S. (July 2, 1944). Special War Problems Division. Department of State Bulletin. Vol. XI, No. 262. Pp. 6- 31. URL: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.319510012284265&seq=8>

¹⁶⁴ Graham. H. S. (August 20, 1944). Special War Problems Division. Department of State Bulletin. Vol. XI, No. 269. p.

¹⁸⁰ URL: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.319510012284265&seq=8>

¹⁶⁵ Desert Storm Captives/Unaccounted-for. URL:

https://web.archive.org/web/20110629105924/http://www.dtic.mil/dpmo/gulf_war/documents/IRAQI05B.pdf

¹⁶⁶ Johnnie Johnson's List.

30 січня 2015 року Управління у справах військовополонених/зниклих безвісти (Defense Prisoner of War/Missing Personnel Office (DPMO)) 167 разом з Об'єднаною командою з обліку військовополонених/зниклих в бою (Joint POW/MIA Accounting Command (JPAC))¹⁶⁸ та певними функціями Лабораторії медико-біологічного обладнання ВПС США були об'єднані в нове Агентство з обліку військовополонених/зниклих в бою (Defense POW/MIA Accounting Agency (DPAA))¹⁶⁹.

Саме цим інституціями при Міністерстві Оборони США (надалі – МО США) ще при створенні була поставлена місія знайти всіх військових США зниклих безвісти з часів Другої світової війни. Маючи в доступ до сучасних медичних лабораторій МО США та до військових архівів, було можливо здійснювати своє внутрішнє розслідування, мапування 170 та, за умови політично сприятливої ситуації (після війни), здійснювати розкопки та ідентифікацію останків полеглих воїнів.

Як зазначалося в Звіті про роботу комітету у справах Комітету з питань військовополонених та безвісти зниклих до Сенату США № 103-1 (надалі – Звіт 103-1), пошуково-рятувальні операції у воєнний час мають важливе оперативне значення, а також вирішальне значення для цілей обліку військовополонених/безвісти зниклих. Тому, документи, що стосуються багатьох пошуково-рятувальних місій та вся інформація, отримана під час будь-якої невдалої або частково успішної військової пошуково-рятувальної місії, має бути передана органу, відповідальному за облік військовополонених/безвісти зниклих у цьому конфлікті, і повинна зберігатися цим органом¹⁷¹.

У Звіті 103-1 також було відзначено велику роль Розвідувального управління Міністерства оборони США (Defense Intelligence Agency (DIA)) у питанні встановлення долі військовополонених/безвісти зниклих¹⁷².

Тим не менш, як зазначалося в Звіті 103-1:

«Коли війна закінчилася, значна частина розвідувальних операцій, пов'язаних з військовополоненими/безвісти зниклими, також припинилася. Бюрократичні пріоритети швидко змінилися, і невдовзі відділ обліку військовополонених/безвісти зниклих перетворився радше на бюрократичну глушину, ніж на оперативний центр, де вирішувалися питання життя і смерті»¹⁷³.

Після завершення війни пошукові групи мали змогу отримати доступ до архівів СРСР, КНДР, В'єтнаму, щоб ефективніше знаходити інформацію необхідну для встановлення долі безвісти зниклих воїнів чи цивільного персоналу (наприклад списки полонених в таборах, інформація про транспортування полонених з одного табору до іншого, Російські архіви детально описують бойові дії радянських авіаційних і зенітно-артилерійських підрозділів, розгорнутих для захисту військових об'єктів на північному заході Північної Кореї тощо). У Розділі 4 Заключного звіту Спеціального комітету Сенату у справах військовополонених/безвісти зниклих (надалі – Заключний звіт), також пояснювалося, що DIA готує досьє для JPAC, яке містить «детальні пояснення інциденту втрати, біографічні дані, зусилля з пошуку і порятунку, а також «іншу інформацію, яка допоможе в'єтнамським і американським військовим слідчим, для створення сприятливих умов проведення спільних пошуків» і після цього DIA стає координаційним центром для аналізу всіх отриманих даних та формує власні рекомендації щодо подальших дій¹⁷⁴.

У 1992 році було створено Спільну Російсько-Американську Комісію з питань військовополонених та безвісти зниклих (USRJC)¹⁷⁵, яка створила можливість обом країнам для пошуку інформації про своїх зниклих безвісти військовослужбовців. Зокрема, це дало змогу провести опитування радянських ветеранів Корейської війни та інших осіб, в свідченнях яких іноді вдавалося встановити звідки і куди було направлено того чи іншого полоненого американського військового¹⁷⁶.

167 Детальніше тут - https://en.wikipedia.org/wiki/Defense_Prisoner_of_War/Missing_Personnel_Office

168 Детальніше тут - https://en.wikipedia.org/wiki/Joint_POW/MIA_Accounting_Command

169 Детальніше тут - <https://dpaa-mil.sites.crmforce.mil/dpaaFamWebKorean>

170 Детальніше тут - <https://dpaa-mil.sites.crmforce.mil/KoreanWar/DisintermentProject>

171 Senate Report 103-1. POW / MIA; S Report of the select committee on POW / MIA affairs United States Senate. January 13, 1993. URL: https://irp.fas.org/congress/1993_rpt/pow-exec.html

172 Там само.

173 Там само.

174 Chapter 4 Final Report of the Senate Select Committee on POW/MIA Affairs. 1993. URL: https://irp.fas.org/congress/1993_rpt/pow-chap4.html

175 Детальніше тут - <https://dpaa-mil.sites.crmforce.mil/dpaaFamWebUSRJC>

Сучасна правова модель

Паралельно до діяльності DPAA, про яку ми вже зазначали, функціонує й система пошуку військових (в тому числі зниклих безвісти) в середині Міністерства Оборони США. Оскільки головна мета DPAA це пошук усіх безвісти зниклих починаючи з Другої світової війни, її діяльність зосереджена на розслідуванні минулих військових конфліктів. Питання безвісти зниклих військових США наразі врегульовано Главою 76 10-го Кодексу США, під назвою «Зниклі безвісти»¹⁷⁷.

Відповідно до цього механізму, вся сукупність дій необхідних для розслідування факту зникнення (як то в бою, так і дезертирства) знаходиться в компетенції МО США, оскільки міністерство володіє найбільшою та виключною інформацією щодо своїх військовослужбовців.

Процесуальні аспекти та повноваження щодо розслідування описані в параграфі 1503 - Дії відповідного секретаря; первинне розслідування правління¹⁷⁸. Механізм передбачає створення спеціальної комісії (надалі - Комісія), яка має кількісний критерій та за посадою та досвідом (пункт с), окремо передбачається участь так званого генерального адвоката/адвоката з досвідом у сфері безвісти зниклих та визнання померлим, який під час розслідування має захищати інтереси безвісти зниклої особи та її сім'ї. Засідання Комісії є закритими. По завершенню розслідування Комісія має підготувати звіт з висновком.

Важливим є пункт (j) який закріплює, що не пізніше 30 днів з моменту коли стало відомо про те, що особа зникла безвісти (за різних обставин), звіт Комісії має бути представлений до відома родичів такої особи. Окрім цього, в разі появи нових фактів або відповідної інформації від Служби розвідки США, передбачається створення нової Комісії для проведення нової оцінки фактів та розслідування. Наступні засідання Комісії не є закритими для участі родичами.

Висновок Комісії може бути оскаржено до окружного суду США, зокрема у випадку неналежної оцінки фактів або в іншому випадку передбаченому законом¹⁷⁹.

Як бачимо, США має багатий досвід ведення бойових дій, тому питання пошуку своїх військових безвісти зниклих внаслідок виконання бойового завдання й в інших випадках (такі як дезертирство в умовах мирного часу, зникнення, полон й ін.) має свою досить довгу історію та вже зміцненні напрацювання та механізми. Чинний зараз правовий механізм є постійним та забезпечує всі необхідні дії та заходи для пошуку в межах Міністерства оборони США, а саме на базі військових частин, які:

1. здійснюють ефективне розслідування: в кожному індивідуальному або груповому випадку зникнення створюються спеціалізовані тимчасові комісії;
2. пошук: пошук, встановлення долі та місцезнаходження безвісти зниклого або його останків здійснюється на багатьох рівнях всередині Міноборони, військової частини та служби розвідки;
3. ідентифікацію: створені спеціальні ДНК лабораторії для потреб військових;
4. пошук та повернення останків безвісти зниклих та комунікацію з рідними безвісти зниклих осіб, при цьому також залучені відповідні інститути для гарантування захисту інтересів військового, який зник безвісти та його сім'ї. Певною мірою це пов'язано з тим, що військові частини США знаходяться по всьому світу, є надзвичайно віддаленими від США, а тому мають велику автономію в цих питаннях.

Модель США втілює в собі приклад постійного, достатньо ефективного правового механізму пошуку безвісти зниклих-військових. Вона не передбачає пошуку безвісти зниклих-цивільних внаслідок війни. Але США не мали в своїй практиці великої кількості зниклих цивільних, окрім ситуації мирного часу.

176 Report "The Gulag Study" by Joint Commission Support Directorate Gulag Research Group Defense POW/Missing Personnel Office. Fourth Edition 22 June 2002.

URL: <https://web.archive.org/web/20071006080545/http://www.aiipowmia.com/gulag/jcsdgulag4062002.html>

177 10 U.S. Code Chapter 76 - Missing persons. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/subtitle-A/part-II/chapter-76>

178 10 U.S. Code § 1503 - Actions of Secretary concerned; initial board inquiry. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/1503>

179 10 U.S. Code § 1508 - Judicial review. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/1508>

4.13. Загальна оцінка досвіду інших країн

Існують різні правові моделі пошуку безвісти зниклих. Умовно їх можна поділити на:

- механізми в умовах мирного часу;
- механізми, покликаний впоратися з наслідками масштабних подій (такі як: збройні конфлікти міжнародного та неміжнародного характеру, явища стихійного характеру тощо).

В умовах мирного часу доцільним можна визначити механізм поліцейського пошуку безвісти зниклих, оскільки при зникненні особи існує вкрай висока ймовірність, що було вчинено злочин проти такої особи. Тому виникає потреба у відкритті кримінального провадження з подальшим розслідуванням. Крім цього навантаження на слідчих в мирний час не є таким значним, тому процеси пошуку та розслідування можуть бути ефективними та значно швидшими.

Водночас, такий механізм є дуже ефективним в умовах збройного конфлікту та не відповідає завданням пошуку зниклого. Метою пошуку в умовах війни та після неї, є встановлення долі та місцезнаходження військових і цивільних та їхніх останків, а не відкриття кримінального провадження та пошук жертви злочину та злочинця, з подальшим притягненням останнього до відповідальності.

З огляду на досвід інших країн ми можемо виокремити такі моделі пошуку безвісти зниклих:

- «змішану» (Чилі, Британська Колумбія (Канада), Шрі-Ланка, Колумбія, Перу);
- «розраховану на мирний час» (Німеччина, США, наприклад у випадку пошуку дезертирів);
- «розраховану на подолання наслідків війни» (Боснія і Герцеговина, Австралія, США).

Змішана модель передбачає залученість у правовому механізмі різних відомств, міністерств, використання різних процедур для ширшого охоплення пошуку із застосуванням мультидисциплінарного підходу. Іншими словами, пошук безвісти зниклих не становить виключну компетенцію якогось окремого державного органу, натомість в процес пошуку залучено велику кількість суб'єктів, які мають співпрацювати один з одним у багатьох питаннях. У такій моделі допускається розмежування пошуку безвісти зниклих, зокрема адміністративним органом влади й паралельне розслідування уповноважених органів.

Розрахована на мирний час модель передбачає належність питання безвісти зниклих до компетенцій одного визначеного суб'єкта державної влади: поліція, прокуратура (як це раніше було в Колумбії) або структурний підрозділ окремого міністерства.

Розрахована на подолання наслідків війни модель є спеціальною моделлю, якій характерне створення окремого механізму, який своїм завданням має конкретну мету та зазвичай може мати обмежені часові рамки свого існування (наприклад, подолання наслідків конфлікту в певних роках минулого).

Серед досліджених моделей окремо слід звернути увагу на сучасну модель США. Вона зосереджена в юрисдикції міністерства оборони та діє, як в мирний час, так і в часи війни. Але вона стосується виключно військових і не охоплює цивільних, оскільки США не мали досвіду масового зникнення безвісти цивільних. На нашу думку, дана модель може бути визнана як найефективніша в контексті пошуку безвісти зниклих військових:

- знаходячись в операційному полі одного відомства створюється краща координація інформації та необхідних дій;
- внутрішня система дозволяє краще та швидше користуватися інформацією, яка стосується військових, оскільки цю інформацію не треба передавати в інші відомства;

163 Graham. H. S. (July 2, 1944). Special War Problems Division. Department of State Bulletin. Vol. XI, No. 262. Pp. 6- 31. URL: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.319510012284265&seq=8>

164 Graham. H. S. (August 20, 1944). Special War Problems Division. Department of State Bulletin. Vol. XI, No. 269. p.

180. URL: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.319510012284265&seq=8>

165 Desert Storm Captives/Unaccounted-for. URL:

https://web.archive.org/web/20110629105924/http://www.dtic.mil/dpmo/gulf_war/documents/IRAQI05B.pdf

166 Johnnie Johnson's List.

- інформація про військових краще захищена;
- пряма взаємодія з бойовими підрозділами, які можуть маркувати місцевість зникнення військового при виконанні бойового завдання;
- швидша комунікація з підрозділами розвідки, які безпосередньо встановлюють факт чи живий військовий або де його утримують як військовополоненого;
- іншими словами, армія займається питаннями армії під час війни та після, при цьому фінансування сектору оборони є більш стабільним, ніж інших відомств.

Окрім цього, американський досвід показує, що в середині такої системи може існувати підрозділ, який є відповідальним за встановлення долі безвісти зниклих у період усіх минулих конфліктів, таким чином спеціальний підрозділ не є обмеженим часовими рамками.

У США Міноборони має власні ДНК лабораторії, які є вкрай необхідним елементом в системі пошуку безвісти зниклих, відтак збройні сили мають змогу самостійно формувати ДНК-профілі військових, а родичам не потрібно чекати черги пів року для здачі ДНК збору. Історія пошуку безвісти зниклих через війни у в світі та міжнародний досвід також демонструє, що це питання не вирішується суто під час збройного конфлікту. Можливо більша частина зусиль лишається саме на мирний час і потребує значних політичних зусиль сторін конфлікту та технологічних можливостей. Я¹⁸⁰, коли в результаті розпаду СРСР фіні змогли отримати доступ до територій та провести розкопки і встановити долю деяких фінських солдатів часів Другої світової війни. Без супутніх зусиль політичного характеру та без фінансування власних спеціалізованих ДНК-лабораторій та наукових потужностей, досягнути такого результату було б практично неможливо.

Разом з цим, поряд з національними механізмами, активну роль в процесі пошуку безвісти зниклих та політичного сприяння між сторонами відіграють і міжнародні організації, такі як: Міжнародний Комітет Червоного Хреста (МКЧХ), Міжнародна комісія з питань зниклих безвісти (МКЗБ), Міжнародний підрозділ з пошуку (The International Tracing Unit¹⁸¹), Глобальний альянс для зниклих безвісти (The Global Alliance for the Missing¹⁸²). Остання організація, наприклад, є дуже важливим об'єднанням 13 країн світу (початок діяльності з 21 травня 2021 року), серед яких: Аргентина, Азербайджан, Колумбія, Хорватія, Естонія, Республіка Корея, Кувейт, Мексика, Нігерія, Норвегія, Перу, Швейцарія та Гамбія. Ці країни об'єднують свої зусилля для адвокації питань безвісти зниклих за різних обставин перед іншими міжнародними суб'єктами на регіональному та універсальному рівнях і, що не менш важливо, здійснюють обмін технологічними рішеннями щодо пошуку безвісти зниклих.

Сім'ї зниклих безвісти воїнів у будь-якому конфлікті, завжди відігравали вкрай важливу роль. Починаючи від повного сприяння, як національному, так і міжнародному механізмам пошуку, родичі завжди могли звернути увагу держави на недоліки існуючих систем, адвокатувати проблеми пошуку та шляхи їхнього вирішення на національному та міжнародному рівнях й закінчуючи безпосередньою участю родичів в спеціалізованих органах пошуку безвісти зниклих або дорадчих органах в цьому процесі (Боснія і Герцеговина, Мексика).

Родичі військовополонених та безвісти зниклих своїми активними діями неодноразово спонукали політичне керівництво США більше звертати увагу на проблему пошуку безвісти зниклих, як в контексті ефективності чинного в США правового механізму, так і на політичній арені, спонукаючи утворенню політичного діалогу для розв'язання питання долі безвісти зниклих воїнів.

Наприклад досліджуючи Звіт 103-1¹⁸³, можна побачити наслідки такого впливу родичів безвісти зниклих на процес пошуку.

180 Jukka U Palo, Minttu Hedman, Niklas Söderholm, Antti Sajantila. Repatriation and Identification of Finnish World War II Soldiers. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2080560/>
 181 Детальніше тут - https://en.wikipedia.org/wiki/The_International_Tracing_Unit
 182 Детальніше тут - <https://missingpersons.icrc.org/global-alliance>
 Senate Report 103-1. POW / MIA'S Report of the select committee on POW / MIA affairs United States Senate.
 183 January 13, 1993. URL: https://irp.fas.org/congress/1993_rpt/pow-exec.html

Значною мірою у відповідь на запити Комітету Сенату США та родин у січні 1992 року Президент призначив заступника помічника міністра оборони у справах військовополонених/безвісти зниклих, який мав стати центральним координатором і контактною особою для родин та бюрократичного апарату. Ще важливіше те, що прагнення Комітету до розсекречення та оприлюднення документів, пов'язаних з військовополоненими/безвісти зниклих, було прямим результатом розчарування родин у пошуках відповідей на законні запитання про своїх близьких та про загальну обізнаність уряду з цим питанням¹⁸⁴.

Окрім цього, проведений Комітетом аналіз минулого сімейного досвіду відображає цілу низку проблем у відносинах з нашим урядом, які ніколи не повинні були виникнути і яких можна - за умови належної організації та планування — уникнути в майбутньому. Відповідно, Комітет рекомендував:

- Тим, хто фактично працює над обліком військовополонених/безвісти зниклих на місцях у Південно-Східній Азії, слід надавати можливість, коли це дозволяє графік, зустрічатися з сім'ями у Сполучених Штатах.
- Відділи з питань військовослужбовців, які зазнали втрат, повинні очолюватися цивільними особами, які не підлягають рутинній ротатії, як військовослужбовці. Особи на цих чутливих посадах повинні мати досвід і базу інституційної пам'яті, якщо вони хочуть ефективно і зі знанням справи працювати з членами сімей.
- Відновлення публікації регулярного інформаційного бюлетеня, що містить інформацію про військовополонених/безвісти зниклих, було б корисним засобом інформування родин про нові події.
- Необхідно негайно розробити рекомендації щодо створення центральної комп'ютеризованої бази даних в органах виконавчої влади з інформацією про всіх зниклих безвісти американських військовослужбовців з минулих військових конфліктів, включаючи Другу світову війну, Корею, Холодну війну і В'єтнам. Усі відповідні дані про втрати та розвідувальні дані, а також будь-яка нещодавно отримана інформація, що потенційно може стосуватися конкретного випадку, мають бути доступними для членів родин і дослідників через центральну базу даних. Доступ до центральної бази даних в режимі онлайн повинен бути забезпечений.
- Також слід розробити процедури, які забезпечать легку обробку запитів на інформацію, що міститься в базі даних, щоб члени родин отримували швидкі, роздруковані відповіді в разі потреби. Крім того, Міністерство оборони та Державний департамент повинні встановити процедури для забезпечення регулярного оновлення бази даних. Комітет також рекомендує Міністру оборони уповноважити офіцера зі зв'язків із сім'ями Міністерства оборони співпрацювати з офіцерами по роботі з втратами серед військовослужбовців для розробки програми бази даних, яка б відповідала потребам сімей і дослідників, яким необхідно користуватися цією системою.
- Члени сімей військовополонених/в'язнів часів В'єтнаму, які хотіли б поїхати до Південно-Східної Азії для прямих переговорів з відповідними американськими та іноземними урядовцями, повинні заохочуватися й отримувати допомогу в цьому питанні¹⁸⁵.

Подібні зміни чинного правового механізму в США були б неможливими без активної діяльності родин військовополонених/безвісти зниклих.

Саме тиск сімейних груп безвісти зниклих змусив адміністрацію президента Обама скасувати рішення адміністрації президента Буша про призупинення спільної програми пошуку – кроку, зробленого у 2005 році, коли ядерна криза в Північній Кореї набирала обертів, що створило відповідні політичні умови для продовження пошуків¹⁸⁶.

180 Jukka U Palo, Minttu Hedman, Niklas Söderholm, Antti Sajantila. Repatriation and Identification of Finnish World War II Soldiers. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2080560/>
181 Детальніше тут - https://en.wikipedia.org/wiki/The_International_Tracing_Unit
182 Детальніше тут - <https://missingpersons.icrc.org/global-alliance>
Senate Report 103-1. POW / MIA'S Report of the select committee on POW / MIA affairs United States Senate.
183 January 13, 1993. URL: https://irp.fas.org/congress/1993_rpt/pow-exec.html

УЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

В умовах мирного часу та збройного конфлікту держава має такі обов'язки щодо безвісти зниклих:

1. фіксувати кожен випадок зникнення безвісти, вести їхній облік та оновлювати інформацію;
2. вчиняти ефективні дії, спрямовані на пошук безвісти зниклих осіб;
3. проводити розслідування ймовірних злочинів чи фактів порушення прав людини та за можливості притягувати винних до відповідальності;
4. шукати місця поховання, організовувати процедури повернення та ідентифікації тіл та останків;
5. забезпечувати безперервну комунікацію з родичами безвісти зниклих, надаючи їм повну інформацію про результати пошуку та розслідувань, а також включення їх до різноманітних процедур, пов'язаних із пошуками безвісти зниклих.

Можна умовно виділити три моделі державних систем щодо безвісти зниклих, що реалізовані в різних країнах:

- **Модель поліцейського чи прокурорсько-поліцейського розшуку**, де вся процедура фіксації безвісти зниклого, його пошуку та збирання інформації сконцентровані в органі розслідування і відбувається в основному в рамках кримінального процесу. Ця модель більшою мірою працює в умовах мирного часу, коли чисельність безвісти зниклих не є великою і переважна кількість зникнень пов'язана із вчиненням злочину.
- **Спеціальні моделі** пошуку безвісти зниклих, що здійснюється військовими, спеціальними новими органами або декількома органами одночасно: ця система притаманна конфліктним ситуаціям, де є велика кількість зниклих безвісти й головною метою є саме пошук зниклих безвісти, зокрема, місць поховань або тримання в місцях несвободи; вона не виключає наявності кримінального розслідування, але воно охоплює лише частину випадків, де є перспектива кримінального розслідування.
- **Змішана модель**, де елементи розслідування поєднані з адміністративними заходами пошуку.

З огляду на досліджений міжнародний досвід можна підсумувати, що всі моделі прокурорсько-поліцейського пошуку безвісти зниклих в різних країнах діяли на момент початку конфлікту та подекуди й після його завершення. Однак через свою системну спрямованість на інші суспільні відносини та реалії мирного часу такі моделі рано чи пізно змінювалися на більш підготовлені до викликів збройного конфлікту спеціальні моделі пошуку. Такі моделі були заздалегідь підготовлені до більш ефективної спроможності опрацювання значних обсягів безвісти зниклих, зокрема:

- через розвантаження спеціальних органів від бюрократичного кримінального процесу;
- достатнього законодавчого наділення їх спеціальними повноваженнями для пошуку;
- окремого належного фінансування тощо.

Вкрай важливо відрізнити процеси пошуку та кримінального розслідування. Вони мають різні цілі та можуть мати різні методи. Кримінальне розслідування має кінцевою метою встановити обставини злочину та винну особу з метою притягнення її до відповідальності. Це важливо також в контексті знання правди про обставини зникнення безвісти для родичів. Спеціальні механізми пошуку мають метою знайдення людини або її тіла чи останків. Ця мета може досягатися значно більшим колом методів і вона може бути не обтяжена процедурами кримінального процесу. Права людини захищають людину в кримінальному процесі для забезпечення справедливого процесу. Однак для потреб здійснення пошуку безвісти зниклого гарантії прав людини можуть бути значно меншими і процедури можуть бути значно більш спрощеними. Наприклад, у більш спрощеному порядку за рішенням органу влади без постанови слідчого чи слідчого судді може:

- збиратися інформація про особу з різних реєстрів;
- надаватися інформація операторами зв'язку про останнє місцезнаходження телефону;
- призначатися ДНК-експертиза;
- здійснюватися опитування ймовірних свідків;
- багато інших дій для збору інформації про безвісти зниклих.

Хоча з одного боку держава має зобов'язання здійснювати кримінальне розслідування зниклень, що походить від процесуального обов'язку права на життя, однак це не означає, що всі процедури повинні відбуватися в рамках кримінального процесу. Тим більше, що в значній частині випадків мова не йде про вчинення злочину. Хоча розслідування також важливі для встановлення істини, тобто, з'ясування обставин зникнення людини.

Ці два напрями дій органів влади – пошук та розслідування – не суперечать один одному, але якщо пошук відбувається виключно через розслідування, то за умови великої кількості випадків зникнення, вся система блокується або гальмується і не працює або працює надзвичайно повільно та не ефективно. У результаті практично немає розслідування і дуже ускладнений пошук.

Саме тому найчастіше, коли виникала ситуація з ростом кількості безвісти зниклих, для опрацювання обох цих напрямів зазвичай створювався спеціальний орган пошуку безвісти зниклих, в той час, як органи розслідування продовжували проводити офіційне розслідування для встановлення істини, що також мало свій позитивний досвід. Але в цих механізмах одне не заважало іншому, а швидше могло доповнювати ці механізми.

Також інформація з кримінальних розслідувань захищається таємницею слідства та, як правило, не передається тим, хто займається пошуком, що ускладнює пошукові заходи та надання інформації родичам про обставини зникнення людини.

У Мексиці, завдяки зізнанню одного учасника кримінального провадження стало можливим виявити ціле поховання й такий приклад не є чимось унікальним. Світовий досвід дозволяє нам отримати інформацію та досвід інших країн, який актуально можна використати та застосувати в наших умовах для покращення національного правового механізму.

Український механізм пошуку безвісти зниклих за особливих обставин не був повноцінно створений з 2014 року, його формування почалося фактично лише в 2022-2025 роках. До 2022 року це питання не мало особливого регулювання і знаходилося практично повністю в системі поліції (кримінальні розслідування) та СБУ (Об'єднаний центр з координації пошуку та звільнення військовополонених та незаконно позбавлених волі осіб), за винятком створення пошукових груп. Певною мірою це можна пояснити не такою великою кількістю безвісти зниклих до 2022 року.

На сьогодні Україна фактично реалізує поліцейську модель розшуку з певними елементами залучення різних органів влади. Більшою мірою вона схожа на ті моделі, що працюють під час мирного часу. Нашу модель, можливо, доцільніше наразі було б назвати системою кримінального розслідування фактів зникнення безвісти, а не пошуку, оскільки основний фокус моделі досі зосереджений на системі кримінальних розслідувань. Це, на нашу думку, є однією з причин сумнівної ефективності чинного правового механізму.

Крім цього, законодавство не встановлює чіткого регулювання багатьох процедур, що породжує дублювання функцій органів влади та незрозумілість багатьох процедур для родичів безвісти зниклих.

Значні бюрократичні процеси покладені на поліцію, яка через об'єктивні причини не може здійснити пошук та є відстороненою від військових відомств, що лише ускладнює процеси передачі інформації, релевантної для пошуку безвісти зниклих-військових, в той час, як ефективність пошуку безвісти зниклих-цивільних лишається низькою.

Позитивним чином можна охарактеризувати запровадження інституту Уповноваженого з питань безвісти зниклих, який створений за прикладом міжнародного досвіду та відповідно до стандартів міжнародного гуманітарного права. Офіс Уповноваженого збирає інформаційну базу щодо безвісти зниклих за особливих обставин, а також відіграє роль головного органу, який повинен здійснювати всю необхідну комунікацію з сім'ями безвісти зниклих. Однак, відповідно до чинного національного правового механізму (поліцейська модель пошуку), Уповноважений не наділений повноваженнями здійснювати адміністративний пошук безвісти зниклих цивільних внаслідок війни й таким чином розвантажити процесуальне навантаження слідчих НПУ, яким відповідно до кримінально процесуального закону, наприклад, необхідно отримувати дозвіл слідчого судді щодо певних процесуальних дій.

Узагальнюючи, можна сказати, що на сьогодні в Україні процес пошуку відбувається з логіки, що якщо людина зникла, значить потрібно відкривати кримінальне провадження та здійснювати подальший розшук через слідчі дії.

Вважаємо, що дана логіка є хибною і призводить до надмірного перевантаження чинної системи, її паралічу та неефективності. В умовах війни відповідно до норм міжнародного права комбатанти беруть участь в бойових діях та, на превеликий жаль, багато військових гине або зникає безвісти. Також загинув цивільних теж не завжди може бути злочиним. При цьому зрозуміло, що під час війни відсоток зниклих безвісти саме через бойові дії є найбільшим, а здатність здійснити їхній пошук є об'єктивно ускладненою. Згідно з нормами МГП¹⁸⁷, комбатанти, які беруть участь в бойових діях та вбивають комбатантів супротивної сторони і не порушують норм міжнародного права, не несуть кримінальної відповідальності за таку участь, тобто їхні дії не є злочином, окрім випадків вчинення ними воєнних злочинів чи злочинів проти людства.

Практика відкриття кримінальних проваджень в абсолютно всіх випадках зникнення військових та цивільних на війні й зосередження надмірних обсягів повноважень у слідчих Нацполіції, фактично паралізуючи їхню діяльність, є хибною й не відповідає меті пошуку безвісти зниклих внаслідок війни, а скоріше має метою розслідування злочину та притягнення злочинця до відповідальності.

На сьогодні залучення родичів зниклих безвісти є на дуже низькому рівні. Доцільно врахувати можливу величезну роль асоціацій та об'єднань сімей безвісти зниклих, які впливають не тільки на процеси пошуку, розслідування, а й на процеси життя та реформування механізмів пошуку. На нашу думку, позитивним чином слід оцінити можливість представників родичів безвісти зниклих бути безпосередньою частиною механізмів пошуку, як це реалізовано в моделі Боснії і Герцеговини. Участь представників асоціацій сімей у внутрішніх органах управління спеціалізованих органів пошуку, характеризується як позитивним чинником, який збільшує ефективність такого органу, а також збільшує довіру до роботи такого органу.

Процес пошуку безвісти зниклих внаслідок війни є доволі довготривалим та може тривати й 15, й 20 років після завершення збройного конфлікту, а в прикладі американців – всі 80 років. Як ми зазначали в дослідженні, багато чого в питанні результативності пошуку безвісти зниклих, поза жодними сумнівами, буде відчутно залежати від дипломатичних зусиль нашої держави у домовленостях з іншими країнами. Тому Україна мала б визначити свою довгострокову стратегію в питанні пошуку безвісти зниклих на міжнародній арені. На сьогодні жоден з документів не визначає це питання як важливим чи стратегічним у міжнародній політиці для України. Тому потрібна довготривала політична підтримка України в цьому питанні на міжнародному рівні.

Варто констатувати низький рівень співпраці України з міжнародними організаціями. На нашу думку, не слід нехтувати потужностями та допомогою міжнародних акторів, таких як МКЗБ та Глобальний Альянс для безвісти зниклих, які можуть ефективно впливати на процеси пошуку, розвантаження національної системи ДНК експертизи та встановлення істини, в тому числі й для притягнення злочинців до відповідальності. На сьогодні Україна повною мірою не співпрацює з цими організаціями, що також не відповідає принципу ефективності з незрозумілих причин.

Загалом ми дійшли наступних висновків:

1. Хоча Україна побудувала широку систему органів влади, що працюють з проблемою безвісти зниклих, вона залишається не ефективною, зі значним обсягом дублювання повноважень. Ця система заснована на поліцейській моделі пошуку, де основні процедури сконцентровані в рамках кримінального процесу через розслідування кримінального провадження про зникнення безвісти. Така система є малоефективною в умовах повномасштабної війни та десятків тисяч зниклих безвісти.
2. Передбачений на сьогодні законодавцем механізм має багато проблем на практиці, що призводить до його перевантаженості й незрозумілості для родичів зниклих безвісти осіб та громадськості. Крім цього, чинний механізм повною мірою не відповідає меті — пошуку безвісти зниклих осіб внаслідок війни, а в чинній правовій моделі пошук таких осіб фактично не здійснюється. Тому, чинний механізм потребує перерозподілу навантаження, перехід від чинної правової моделі до іншої, більш налаштованої на пошук безвісти зниклих осіб внаслідок війни, як цивільних, так і військових, щоб бути більш ефективним в довготривалій перспективі. В чинній правовій моделі пошуку безвісти зниклих метою є не пошук зниклих, а пошук злочинця та жертви злочину для притягнення першого до кримінальної відповідальності.

187 Стаття 43(2) Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I). 1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text; Розділ 1 Глави 3. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими. 1949. URL: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.32_GC-III-EN.pdf; стаття 23 (с) IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. 1907. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text

3. Система органів влади виглядає доволі складно й непослідовно. Так, 5 органів державної влади до сьогодні ведуть свої власні реєстри безвісти зниклих. Водночас Коордштаб і Уповноважений з безвісти зниклих домовилися про синхронізацію своїх реєстрів, що є прикладом позазаконодавчої спроби налагодити більш ефективне та раціональне функціонування. Ведення власних реєстрів кожним залученим у систему пошуку відомством створює повноваження вимагати від людей звертатися до цих органів влади й надавати одну й ту ж інформацію, що також призводить до зайвої травматизації родичів зниклих безвісти. Це очевидне зайве дублювання функцій й за нормальних обставин держава мала б мати єдиний реєстр, яким могли б користуватися та отримувати з нього інформацію інші органи влади.
4. Єдиний реєстр з безвісти зниклих, що передбачений законом, насправді не єдиний. Загалом 5 органів влади ведуть такі реєстри й просять родичів безвісти зниклих заповнювати анкети й надсилати одні й ті ж самі дані. Також багато з родичів безвісти зниклих мали технічні труднощі з надсиланням інформації, створення та ведення електронного кабінету. В основному ці ресурси не розраховані на людей з невеликою комп'ютерною грамотністю. Також проблемою є взаємодія Єдиного Реєстру з міжнародними базами даних і реєстрами інших органів влади.
5. Повідомлення про зниклих безвісти складно зробити, якщо людина перебуває на тимчасово окупованій території або за кордоном. Коли родичі перебувають на окупованих територіях, то потребують нейтральних каналів комунікації, а не передавання інформації на сторінці СБУ. Крім того, такі люди практично не можуть звернутися до поліції, що є початковим обов'язковим етапом для початку всіх інших процедур. Очевидно, що система адміністративного пошуку може бути більш гнучкою до повідомлень про зниклих безвісти з окупованих територій.
6. Фактично паралельно існують загальна та спеціальна правові системи, що діють під час особливого періоду, які не зовсім між собою узгоджені й створюють плутанину для пересічної людини. За загальною процедурою, безвісти відсутньою чи померлою можна визнати людину в порядку цивільного судочинства¹⁸⁸. Однак паралельно під час особливого періоду це можна зробити шляхом подання заяви про безвісти зниклу людину до поліції. При цьому, подання заяви про зниклого безвісти та його розшук не позбавляє особи права на звернення до суду для отримання рішення про визнання її родича безвісти відсутнім або померлим. Це додає плутанини родичам зниклих безвісти та змушує багатьох із них подавати позови до суду про визнання безвісти зниклого померлим з метою отримання допомоги від держави чи розподілу його майна. У такій ситуації складно зрозуміти хто формує державну політику, а хто займається її реалізацією і щодо яких питань. Відповідно складно зрозуміти хто контролює цю діяльність і куди людині потрібно скаржитися у випадках, коли по її справі не вчиняються жодні дії. Також вона не розуміє правові наслідки цих різних дій. Оскільки одночасно людина може бути й зниклою безвісти й визнана померлою.
7. Відповідно до закону про безвісти зниклих людина в першу чергу зобов'язана звернутися до національної поліції, котра має відкрити кримінальне провадження за фактом зникнення особи. Усі подальші важливі дії повинні здійснюватися виключно за постановою слідчого у їхній справі: постанова про визнання потерпілим, постанова про проведення ДНК- експертизи, постанова про отримання даних від оператора зв'язку і т.д. Слідчі є надзвичайно перевантаженими і абсолютно не підготовлені до спілкування із родичами безвісти зниклих.
8. Відкриття кримінального провадження є обов'язковим у всіх випадках, навіть коли точно відомо, що особа загинула в бою і проти неї не було вчинено жодного кримінального злочину згідно з міжнародним правом¹⁸⁹.
9. Обмежена кількість слідчих НПУ (один слідчий може мати сотні кримінальних справ щодо зникнення безвісти і загалом сотні чи тисячі справ у своєму розслідуванні) фактично займаються бюрократією замість пошуку. Більшість з них, розуміючи безперспективність розслідування, не бажають вчиняти активних слідчих дій. Надмірна концентрація процесуальних повноважень в слідчих поліції призводить до паралічу їхньої роботи, оскільки лише створює додаткове формальне навантаження.
10. Наведене вище призводить до обов'язку діяти в межах кримінально процесуального закону, що навантажує процес пошуку зверненнями до слідчого судді для здійснення тих чи інших процесуальних дій, хоча цілком можливо спростити збір подібної інформації;

188 Статті 43-45 Цивільного кодексу України та статті 305-309 Цивільного процесуального кодексу України. Також набула поширення практика визнання факту смерті особи судом за процедурою встановлення фактів, що мають юридичне значення (статті 315-319 Цивільного процесуального кодексу України).

189 Див. Стаття 43(2) Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I).

1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text; Розділ 1 Глави 3. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими. 1949. URL: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.32_GC-III-EN.pdf; стаття 23 (с) IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. 1907. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text

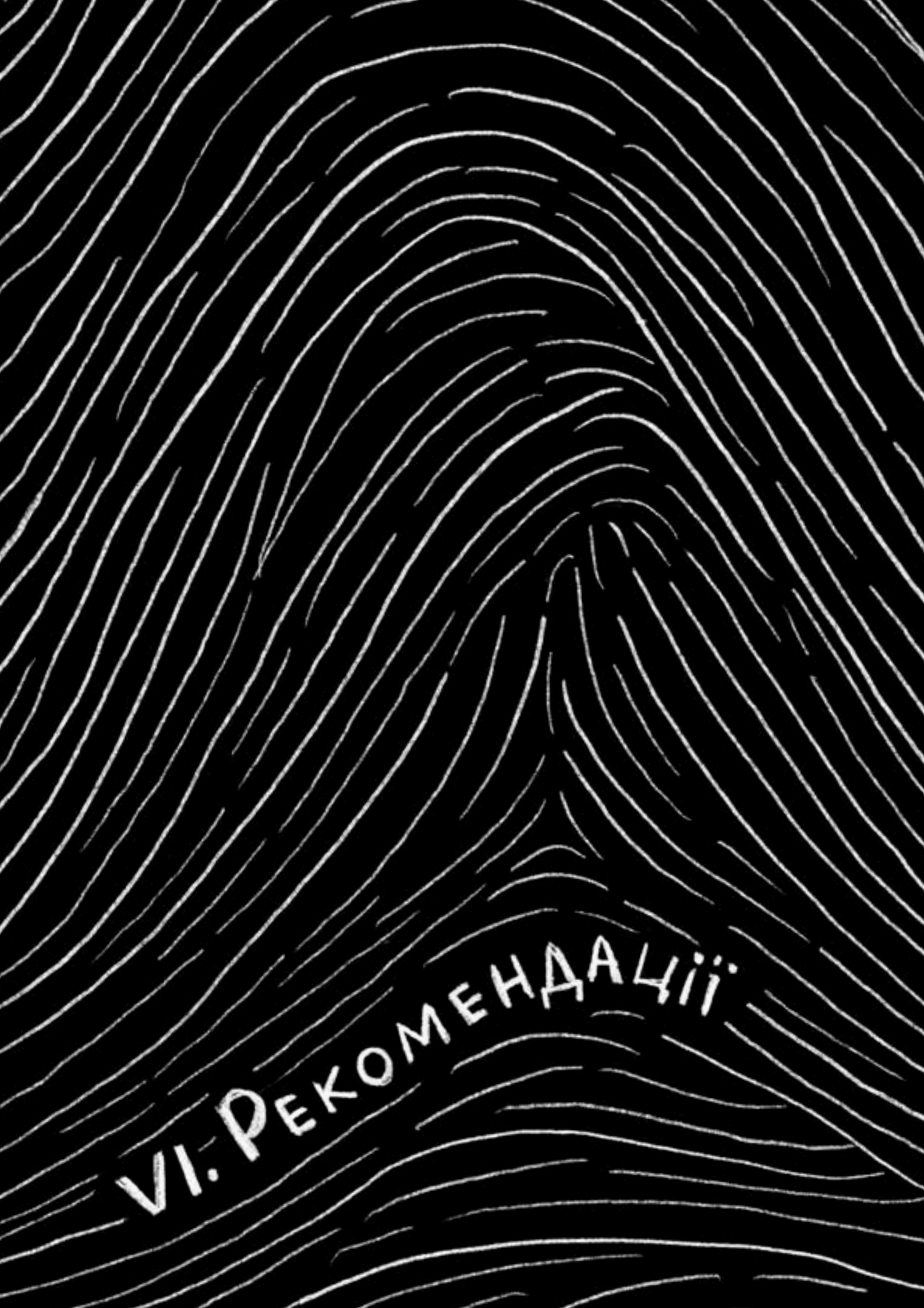
11. Надмірне навантаження слідчих призводить до неналежної комунікації з рідними зниклих безвісти, що може призводити до несвоєчасних процесуальних дій, упущень та безпідставного затягування процесу пошуку;
12. Законодавче скасування обов'язковості проведення внутрішнього розслідування військової частини за фактом зникнення безвісти. Нагадаємо, в США Акт службового розслідування за фактом зникнення безвісти є центральним документом, від якого проводять подальше розслідування та пошук зниклої безвісти особи;
13. Діяльність пошукових груп в районах активних бойових дій та в тимчасово окупованих районах не є такою, що може бути здійснена з урахуванням всього комплексу слідчих дій;
14. Родичі відзначають наступні проблеми у спілкуванні з органами влади, що працюють з питанням безвісти зниклих:
 - Факти грубого спілкування слідчого з родичами та ненадання жодної інформації щодо справи;
 - На запит родичів не надається акт службового розслідування, що мав готуватися Військовою частиною і містити опис обставин зникнення;
 - Численні факти непроведення службових розслідувань за фактом зникнення військовослужбовця безвісти;
 - Ігнорування клопотань від родичів, можуть виконуватися виключно після надсилання копії клопотання процесуальному керівнику;
 - Неналежна комунікація слідчого із родичами безвісти зниклих: небажання спілкуватися, пояснювати права та можливості потерпілих, часті випадки, коли був один контакт зі слідчим за 12 місяців;
 - Непроведення слідчих дій, що пояснюється воєнними діями, віддаленістю місця зникнення, що місце зникнення під контролем РФ з проханням чекати закінчення війни;
 - Часті зміни слідчих у справі, з-за чого багато процесів починається спочатку або зупиняються;
 - Слідчий не звертається до військової частини: в результаті родичі самостійно отримували все самі та особисто відносили слідчому;
 - Факти потреби повторного проведення ДНК експертизи, оскільки є проблема якісного й правильного відібрання, зберігання та транспортування матеріалів, також втрачаються місяці в очікуванні, повторна експертиза проводиться в порядку загальної черги, що знову суттєво ускладнює та продовжує процес; у певних справах це тривало понад рік;
 - Невирішена законодавчо ситуація, коли є підтвердження від МКЧХ, що людина є військовополоненим, однак державна система продовжує його вважати безвісти зниклим.

15. Одна з найбільших проблем – надзвичайно довгий час для ДНК-експертизи. Держава тримає монопольне становище й відмовляється співпрацювати з іноземними чи міжнародними лабораторіями. Чинний рівень співпраці держави та МКЗБ є вкрай недостатнім з урахування лабораторних потужностей МКЗБ та бажання допомагати в процесі ідентифікації. На жаль, для національного законодавства, меморандум про співпрацю, не є вагомим документом. Тим більше, що це не відповідає кримінальному процесуальному законодавству. Саме тому практично неможливо здати зразки для аналізу ДНК, якщо родичі перебувають за кордоном – відповідно, від них вимагається спеціально для цього приїздити в Україну, а враховуючи всі складнощі, то це може бути потрібно зробити неодноразово. Відповідно, з окупованих територій не існує навіть теоретичної можливості зробити експертизу. При цьому в Україні є наступні системні проблеми з такими експертизами:

- Велика кількість загиблих чи зниклих безвісти та мала кількість експертних установ.
- Нестача повнопрофільних лабораторій.
- Нестача експертів.
- Багато останків потребують довготривалих складних експертиз.
- Незапровадження системи збору ДНК-матеріалів у військових на початку служби: це коштовна процедура, але вона дуже ефективна надалі для пошуку безвісти зниклих та розслідування злочинів.
- Родичі повідомляють, що частими є випадки втрати ДНК-матеріалів ще до того, як ті потраплять у лабораторію.
- Порушення правил взяття біоматеріалів, оскільки найчастіше це роблять самі слідчі у поліцейському відділку. Проблеми маркування, зберігання, транспортування, захисту відібраних ДНК зразків та документування дій вчинюваних щодо них (наявність супроводжуючої протокольної записки). Невчасне надсилання слідчим біологічного матеріалу експертам, через що зразки псуються і родичі мають знову здавати ДНК-матеріал, що безпідставно затягує весь процес. У результаті якість аналізу знижується або потрібно робити повторно.
- Загублення ДНК-інформації під час її передачі між слідчими області, району чи різних регіонів.
- Існують випадки поховання неідентифікованих військових, як невідомих. Коли ж у базу даних вносять ДНК їхніх живих родичів, подальша експертиза потребує ексгумації тіла військового. Це завдає сильних психологічних страждань рідним.
- Перевірка та обробка ДНК-даних і внесення їх у Реєстр — це тривалий процес. Водночас родичі зниклих зауважують, що ці дії нерідко несвоєчасні й неналежні.
- Неможливість проходження ДНК експертизи з власної ініціативи й в іншій країні.

Як доповнення до цієї інформації також доцільно збирати дані дактилоскопії тастоматологічні карти всіх осіб, залучених в сили оборони.





VI. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Змінити систему органів влади, включених до процесу пошуку безвісти зниклих

Ми вважаємо, що для покращення ефективності механізму пошуку осіб зниклих безвісти необхідно здійснити перерозподіл повноважень органів влади, які склалися в результаті функціонування чинної системи та обрати більш доцільну модель для національного механізму пошуку безвісти зниклих, яка буде відповідати меті пошуку: встановлення долі й місцезнаходження безвісти зниклих осіб внаслідок війни.

Зміна моделі пошуку з поліцейської на спеціальну передбачає створення спеціального органу з закріпленими на рівні закону функціями та повноваженнями формувати політику в цій сфері та здійснювати заходи з пошуку безвісти зниклих поза кримінальним процесом або наділення такими повноваженнями вже чинної інституції. Реалії війни РФ проти України також визначають, що в нашому контексті доцільніше було б виокремити інституцію для пошуку безвісти зниклих цивільних та безвісти зниклих військових.

Паралельно, але не навантажуючи одна одну, в цій системі має функціонувати національна система кримінального розслідування, яка також має відігравати свою важливу роль у процесі встановлення істини. Однак доцільно змінити підходи до розслідування подібних категорій кримінальних проваджень.

Ми вважаємо, що пошуком та з'ясуванням долі безвісти зниклих військових в умовах агресивної війни та після її завершення має займатися державна установа (надалі — Установа) безпосередньо пов'язана зі сферою оборони (в системі Міністерства оборони України), що забезпечить ефективне опрацювання інформації, її захист та зберігання. Це рішення має багато позитивних рис:

- військовим краще відомо де і хто виконував бойове завдання;
- військові здійснюють маркування місцевості орієнтовного зникнення та мають це вказувати у своїй документації, на основі якої самі військові можуть робити висновки та проводити спектр необхідних пошукових дій;
- військові мають легший доступ до службових розслідувань та важливої інформації з обмеженим доступом, що можуть бути використані для ефективного пошуку.
- така система створить належний канал комунікації з управлінням розвідки, яка встановлює долю того чи іншого військового, та забезпечить зберігання інформації з закритим доступом всередині сектору оборони країни.

Ми вважаємо, що такий орган міг би тісно співпрацювати з ГУР та СБУ, які б могли здійснювати пошук та повернення безвісти зниклих, в тому числі загиблих, з території інших країн, окупованих територій та зони бойових дій.

Також ця Установа мала б організовувати та координувати дії пошукових груп на місцевостях, особливо після завершення активних бойових дій та наявності домовленостей про їхню роботу.

Перехід від поліцейської моделі пошуку дозволить обрати механізм, головною метою якого буде не тільки або не більшою мірою відносини пошуку жертви-злочинця та притягнення останнього до юридичної відповідальності, а встановлення долі та пошук військовополонених та безвісти зниклих внаслідок війни. Механізм зможе функціонувати на постійній основі й лишитися постійним структурним елементом в системі Міністерства оборони України та МВС, що змінить чинну систему на якісно новий рівень функціональної спроможності, а також оперативного реагування на ймовірне різке збільшення кількості безвісти зниклих з будь-яких причин у майбутньому. Наприклад, цілком ймовірним є суттєве збільшення повідомлень про зниклих безвісти цивільних після закінчення бойових дій, коли вони почнуть шукати рідних та з'ясовувати їхню долю. Американська система, яка відзначається як одна з найефективніших, починала своє існування після Першої світової війни з потреби створення такого механізму, який би зміг опрацювати раптове стрімке збільшення безвісти зниклих та бути готовим до раптової великої війни.

Установа Міноборони повинна займатися пошуком усіх зниклих безвісти, що зникли в зоні бойових дій, або можуть перебувати на окупованій території чи територіях інших країн. Також Міноборони повинно займатися поверненням зниклих безвісти, в тому числі військовополонених, а також поверненням тіл загиблих.

Пошук і встановлення долі та місцезнаходження безвісти зниклих цивільних унаслідок війни має здійснюватися Уповноваженим з питань безвісти зниклих за особливих обставин при МВС. Уповноваженому потрібно надати функції та повноваження з адміністративного пошуку (на кшталт досвіду Колумбії, Перу, Шрі-Ланки тощо, де пошук та розслідування відокремлені та не заважають одне одному) в межах країни. Такі повноваження повинні серед іншого включати направлення на ДНК та інші експертизи родичів безвісти зниклих, отримання інформації з каналів зв'язку (від операторів зв'язку), збір інформації з інших державних реєстрів тощо. Немає ніякої правової чи іншої потреби навантажувати цими функціями слідчих НПУ чи СБУ.

Не менш вагомим є ведення Уповноваженим Єдиного реєстру безвісти зниклих осіб за особливих обставин та ведення комунікації з сім'ями безвісти зниклих осіб через офіси Уповноваженого в усіх областях України.

Загалом на базі цієї інституції доцільно створити «Єдине вікно» для родичів зниклих безвісти, куди вони могли б повідомляти всю наявну інформацію та відповідно отримувати інформацію. Інші органи влади не мають організаційної спроможності забезпечити якісну комунікацію з родичами в першу чергу, тому що не мають відділень по країні. Але є додатково багато причин, чому доцільно цю функцію залишити за Уповноваженим.

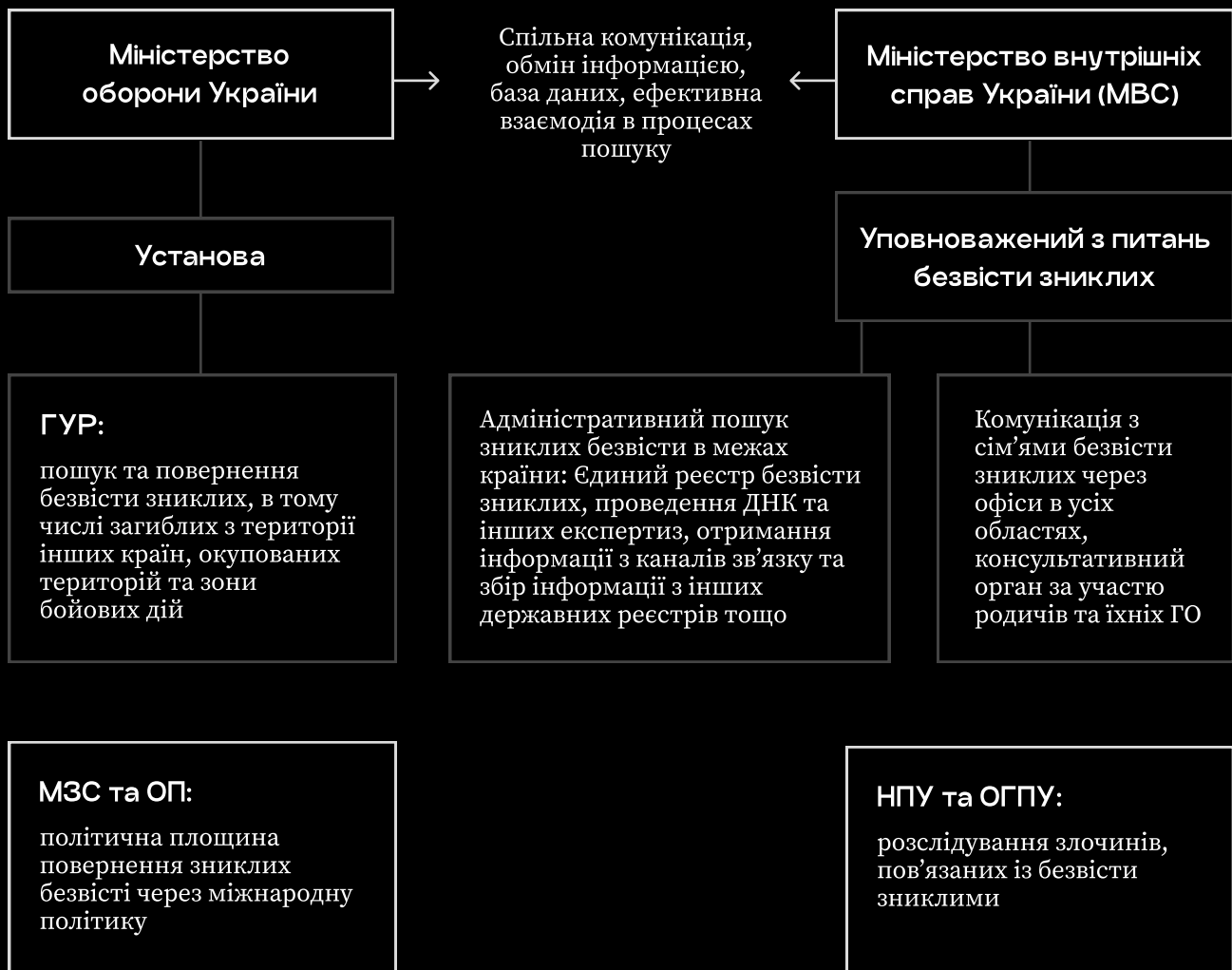
Також Уповноважений повинен забезпечувати організацію роботи по ідентифікації знайдених тіл: зокрема, за його запитом варто дозволити проводити ДНК експертизи та відбирання зразків ДНК, а також координувати інші пов'язані процеси. Зміни до кримінального процесуального кодексу повинні б були дозволити використання висновків експертиз, зроблених за замовленням Уповноваженого, і в інтересах кримінального розслідування.

Розслідування фактів вчинення злочинів, пов'язаних із безвісти зниклими, має здійснюватися окремо від процесів пошуку таких осіб, зокрема Офісом Генпрокурора, Нацполіцією та СБУ, однак мати канали комунікації та обміну актуальною інформацією з іншими органами влади. Доцільно централізувати розслідування випадків зникнення цивільних для надання пріоритету перспективним розслідуванням, де є інформація про вчинення воєнних злочинів чи злочинів проти людства або використання масових поховань цивільних та військових. Такі розслідування значно ефективніше розслідувати через створення слідчих груп, ніж розпорошувати кожен факт зникнення по окремих кримінальних провадженнях. Централізоване розслідування повинно суттєво вплинути на якість розслідування, що своєю чергою може дати можливість отримати додаткову інформацію для встановлення місцезнаходження зниклих безвісти.

Варто наголосити, що для ефективного виконання покладених на себе обов'язків усі залучені до процесів пошуку суб'єкти владних повноважень (Установа під юрисдикцією Міноборони та Офіс Уповноваженого з питань безвісти зниклих за особливих обставин під юрисдикцією МВС) мають здійснювати ефективну, регулярну й повну спільну комунікацію, обмін інформацією та взаємодіяти в процесах пошуку всіх безвісти зниклих.

Розподіл повноважень між Міністерством оборони України та Уповноваженим з питань безвісти зниклих умовно зображений в таблиці, що додається.

Пропозиція Центру громадянських свобод щодо перерозподілу повноважень органів влади щодо питання безвісти зниклих



2. Розширити процедури адміністративного пошуку безвісти зниклих

Доцільно змінити процедури, передбачені законом про безвісти зниклих. Зокрема розширити механізми адміністративного пошуку, що повинно включати:

- Повідомлення про зниклих повинні збиратися Уповноваженим з питань безвісти зниклих, за інформацією якого можуть відкриватися кримінальні провадження у випадку, коли людина не зверталася до цього до поліції;
- Уповноважений повинен отримати повноваження по збору інформації про особу, щодо якої подано заяву як про безвісти зниклого. Зокрема, після реєстрації справи, він повинен мати повноваження отримувати дані з реєстрів, що ведуть інші органи влади, запитувати інформацію в операторів зв'язку, призначати ДНК експертизу та інші експертизи, запитувати інформацію про службові розслідування, та збирати іншу інформацію, необхідну для ефективного пошуку можливого місцезнаходження зниклої людини, її тіла чи останків. Оскільки ці повноваження реалізуються не з метою кримінального переслідування, то міжнародне право допускає, що це може здійснюватися за більш спрощеними процедурами, але на підставі чіткого закону, що регулює якими чином і для чого може бути використана відповідна зібрана інформація. Також, це розширює можливі джерела інформації про зниклих безвісти, оскільки головною метою органу буде не за протоколювати певні докази чи забезпечити законність і допустимість доказів, а саме встановлення долі визначених людей.
- Для ефективного контролю проти зловживань можна передбачити контрольні повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини з метою здійснення парламентського контролю при використанні цих повноважень Уповноваженим із безвісти зниклих.

3. Створити «Єдине вікно» для родичів зниклих безвісти

За умови втілення цих змін рідні безвісти зниклих отримають «єдине вікно» спілкування з органами влади через Уповноваженого з питань зниклих безвісти. Важливо, щоб така комунікація була ближче до місць постійного проживання людей, хоча б у кожному обласному центрі. Це зробить ці процедури більш людиноцентричними. Відповідно для людей зникне потреба надавати інформацію різним органам влади, ця інформація не буде перекручуватися, а родичі не пройдуть додаткову травматизацію через багаторазове надсилання тотожної інформації. Також це сприятиме збереженню більш точних даних.

Це також розвантажить Національну поліцію, Міноборони, СБУ, Уповноваженого з прав людини та інші органи влади, оскільки спілкування з родичами потребує постійного виділення суттєвих людських та інших ресурсів.

4. Змінити підхід до розслідування злочинів, пов'язаних із безвісти зниклими

Доцільно припинити відкривати кримінальні провадження щодо абсолютно кожного факту зникнення військового чи цивільного внаслідок війни, а робити це виключно за наявності додаткової інформації щодо можливого вчиненого злочину. Доцільно розрізняти випадки вчинення ворожими комбатантами воєнних злочинів проти українських військових чи цивільних, за якими кримінальне провадження має відкриватися, та факти смерті військових внаслідок бойових дій або при виконанні бойового завдання, які не призводять до відкриття кримінального провадження.

Відповідно має бути змінена стратегія кримінальних розслідувань. Замість розпорошення всіх заяв про безвісти зниклих в одиничні провадження, що робиться зараз, доцільно групувати ці провадження за випадками можливого вчинення масових злочинів, вчинення воєнних злочинів чи злочинів проти людства, або пошуку місць масових поховань.

Подібна пріоритезація із залученням слідчих груп повинна давати більш ефективні результати, як для пошуку, так і для розслідування найважчих злочинів.

Це повинно зняти тягар адміністративної та паперової роботи зі слідчих Національної поліції, які зараз повинні оформлювати десятки тисяч кримінальних розслідувань.

З іншого боку, це дає можливість концентруватися на ефективності розслідувань. Важливо при цьому надати Національній поліції повноваження розслідувати злочини, пов'язані зі зниклими безвісти, оскільки є ризик зміни підсудності в таких справах, що може погано впливати на якість розслідувань.

5. Покращити якість службових розслідувань обставин зникнення осіб у військових частинах

Важливо законодавчо врегулювати проблему пов'язану з проведенням службових розслідувань військових частин. Акт службового розслідування був одним з центральних офіційних документів щодо встановлення долі та місцезнаходження військового, його тіла чи останків. Однак замість нього впроваджено сповіщення командира про подію. Поки що неможливо оцінити який це матиме ефект на службові розслідування, але виглядає, що це може легалізувати відсутність таких розслідувань. Без належного законодавчого регулювання процесу проведення службових розслідувань військових частин буде практично неможливо:

1. встановити всі обставини зникнення військових (які найбільш повною мірою відомі саме таким військовим частинам);

2. притягнути винних до відповідальності, якщо подія сталася з вини, наприклад командира.

Процедура проведення й фіксації службового розслідування повинна бути чітко врегульована й вимагатися в усіх військових частинах без винятків. Крім того, очевидно, Уповноважений, слідчі повинні мати доступ до усіх матеріалів розслідування. Окремо варто більш чітко законом врегулювати право родичів зниклих безвісти на отримання офіційного документу про результати службового розслідування.

6. Забезпечити на практиці можливість робити ДНК-експертизи в інших країнах чи міжнародних організаціях

Якщо реалізувати наші перші пропозиції та вивести ДНК-експертизу з кримінального процесу, це дозволить залучити більше коло суб'єктів, що можуть робити такі експертизи як в Україні, так і за кордоном. При чому, з погляду міжнародного права прав людини ніщо не заважає використовувати ці експертизи в цілях кримінального розслідування. Однак для цього потрібні зміни в Кримінальний процесуальний кодекс України.

Це суттєво прискорить проведення експертиз і відповідно процес пошуку безвісти зниклого, оскільки цей етап залишається одним з ключових для медичної ідентифікації тіл (останків) померлих (загиблих) осіб.

7. Доцільно запровадити систему обов'язкового збору додаткової інформації у всіх військових та інших осіб, залучених в сили оборони, зокрема, Нацгвардії, Прикордонної служби, СБУ та інших.

Це питання може бути врегульовано виключно на рівні закону і повинно включати обов'язковий збір такої інформації:

- Зразки ДНК;
- Дактилоскопічні дані;
- Стоматологічна карта.

Ця інформація повинна зберігатися в електронних реєстрах та використовуватися для медичної ідентифікації тіл (останків) померлих (загиблих) осіб. Це суттєво прискорить процес пошуку та зменшить кількість неідентифікованих тіл (останків).

Ці процедури не будуть порушенням прав людини, якщо:

- ці дані будуть використовуватися виключно для цієї мети;
- буде законом встановлена заборона використовувати ці дані для інших цілей;
- порушення цієї заборони матиме наслідком відповідну відповідальність;
- існує система незалежного нагляду за збором, обробкою, зберіганням та використанням цієї інформації, зокрема, в контексті захисту персональних даних.

8. Важливо розробити ефективну процедуру збору повідомлень про безвісти зниклих від родичів чи інших людей на окупованих територіях або з-за кордону.

Ці канали комунікації повинні бути нейтральними, але передбачати певний рівень безпеки для осіб, що передають інформацію. Зокрема, така інформація не може напряму передаватися силам оборони чи безпеки.

Процедури можуть передбачати доступні для людей на окупованих територіях чи за кордоном способи ідентифікації особи з метою подання цієї інформації.

9. Залучити родичів зниклих безвісти та створені ними громадські організації до розробки та реалізації державної політики щодо безвісти зниклих.

Доцільно більш широко залучати родичів безвісти зниклих та включати їх до розробки процедур чи оцінки наявних процедур з метою покращення. Це можна робити через створення спеціальних консультативних чи експертних органів при Уповноваженому, чи Установі Міністерства оборони. Крім того, організації родичів безвісти зниклих є ефективним засобом для проведення інформаційних, просвітницьких та комунікаційних національних і міжнародних кампаній. Вони також можуть брати участь в роботі пошукових груп.

10. Розширити співпрацю із міжнародними організаціями в питанні безвісти зниклих.

Необхідно законодавчо визнати повноваження Міжнародної комісії з питань безвісти зниклих та доеднатися до Глобального Альянсу для зниклих безвісти (The Global Alliance for the Missing)¹⁹⁰, яка є важливим об'єднанням 13 країн світу з 2021 року. Участь в цьому та інших схожих міжнародних об'єднаннях щодо пошуку безвісти зниклих дозволить об'єднати свої зусилля для адвокації питань безвісти зниклих перед іншими міжнародними суб'єктами, державами, на регіональному та міжнародному рівнях і, що не менш важливо, здійснювати обмін технологічними рішеннями у сфері пошуку безвісти зниклих.

11. Розробити стратегію для просування на міжнародному рівні домовленостей з пошуку безвісти зниклих.

Питання пошуку безвісти зниклих внаслідок війни має бути одним з пріоритетних в політико-переговорній площині сторін конфлікту. Міжнародний досвід демонструє, що політична воля сторін є вкрай складним питанням, але питання військовополонених та безвісти зниклих є обов'язковим пріоритетом для вирішення, як правило, усіх сторін конфлікту. З огляду на це, МЗС мав би мати довготривалу стратегію впливу на РФ щодо звільнення військовополонених та цивільних, а також надання дозволів на пошук тіл та останків.

¹⁹⁰ Див. більш докладно тут: <https://missingpersons.icrc.org/global-alliance>

