

Асоціація
УМДПЛ
UMDPL
Association

Асоціація українських моніторів
з дотримання прав людини в діяльності
правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ)

ПРАВА ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ МІЛІЦІЇ – 2013

Книга надрукована за фінансової підтримки NED
(Фонду національної підтримки демократії, США).



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Погляди авторів книги не обов'язково збігаються
з офіційною позицією NED.

Загальна редакція:

Пивоваров В. С., Чумак Ю. В.

Авторський колектив:

Батчаєв В. К., Вілкова О. В., Грибан П. В., Козаренко Н. В.,
Новікова М. В., Цапок М. О., Чумак Ю. В., Чупров В. В., Швець С. П.,
Швець У. С.

Права людини в діяльності української міліції — 2013.
Науково-практичне видання / За заг. ред. Пивоварова В. С.,
Чумака Ю. В. — Київ-Львів: ФОП П'ятаков Ю. О., 2014 - 404 с.

Зміст

| | |
|--|-----|
| <i>Чупров В. В.</i> | |
| Розділ 1. Дотримання права на життя в діяльності міліції | 5 |
| <i>Чупров В. В.</i> | |
| Розділ 2. Незаконне насильство та жорстоке поводження | 27 |
| <i>Чупров В. В.</i> | |
| Розділ 3. Право на свободу та особисту недоторканість | 52 |
| <i>Цапок М. О.</i> | |
| Розділ 4. Свобода зібрань і міліція — хроніка протистояння | 91 |
| <i>Вілкова О. В., Козаренко Н. В.</i> | |
| Розділ 5. Гарантії права на захист в діяльності правоохоронних органів | 128 |
| <i>Швець С. П.</i> | |
| Розділ 6. Дотримання права власності в діяльності ОВС у 2013 році | 164 |
| <i>Швець С. П.</i> | |
| Розділ 7. Дотримання прав наркозалежних осіб в діяльності ОВС | 181 |
| <i>Швець С. П.</i> | |
| Розділ 8. Дотримання права на приватність в діяльності ОВС | 205 |
| <i>Батчаєв В. К.</i> | |
| Розділ 9. Боротьба з корупцією в Україні: корупція в органах внутрішніх справ | 231 |
| <i>Новікова М. В.</i> | |
| Розділ 10. Права працівників органів внутрішніх справ. Гендерна рівність в діяльності МВС | 257 |
| <i>Батчаєв В. К.</i> | |
| Розділ 11. Дотримання прав іммігрантів в контексті діяльності ДМС та МВС України | 289 |
| <i>Швець У. С.</i> | |
| Розділ 12. Дотримання права людини на доступ до публічної інформації в діяльності ОВС України | 329 |
| <i>Грибан П. В.</i> | |
| Розділ 13. Загальний огляд проблем нормативно-правового врегулювання надання адміністративних послуг Державною автомобільною інспекцією МВС України | 344 |
| <i>Чумак Ю. В.</i> | |
| Розділ 14. Дотримання прав ромів у діяльності органів внутрішніх справ | 364 |

Переднє слово

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» (Асоціація УМДПЛ) представляє чергове щорічне дослідження «Права людини в діяльності української міліції — 2013».

Дослідження водночас є своєрідним звітом про результати роботи Асоціації з моніторингу діяльності української міліції. Воно ґрунтується на різних джерелах інформації — державній статистиці, аналізу законодавства та нормативних актів МВС, результатах соціологічних досліджень, матеріалах всеукраїнської моніторингової кампанії «Міліція під контролем», індивідуальних зверненнях громадян та повідомленнях у мас-медіа.

Такі репорти публікуються УМДПЛ щорічно з 2008 року і завжди викликають інтерес у широкого загалу читачів — як пересічних громадян, так і громадських активістів, правозахисників і журналістів, працівників правоохоронних органів, науковців тощо.

2013 рік наочно виявив значні проблеми, що існують у діяльності вітчизняної міліції, оголив наявність кричущих порушень прав і свобод людини з боку ПРАВОохоронців. Протягом усього року Україну стрясало від скандалів, пов'язаних зі свавіллям та безчинствами міліціонерів, починаючи з гучної «врадіївської справи», пов'язаної зі звірячим зґвалтуванням міліціантами молодої жінки на Миколаївщині та закінчуючи немотивованою жорстокістю, виявленою працівниками спецпідрозділу «Беркут» під час розгону мирного зібрання на Майдані Незалежності в Києві в ніч на 30 листопада, що фактично послугувало витоком радикалізації насильства в усій країні.

Замість здійснення найважливішої та високої місії з охорони ПРАВОпорядку, органи внутрішніх справ, на жаль, часто перетворювалися на головного утискувача й гнобителя громадян, нерідко — через корупцію, перевищення владних повноважень та беззаконня, що чинилися працівниками міліції, які службу поставили в угоду власному протиправному збагаченню, регулярно — через виконання завідомо незаконних наказів, спрямованих на реалізацію невластивої функції репресивного кийка владного режиму.

Тому не дивно, що 2013 рік побив усі відносні й абсолютні рекорди за кількістю протестів проти свавільства та бездіяльності міліції в Україні.

Вже за перші 9 місяців 2013 року було зафіксовано 333 протести проти беззаконь, що чинилися правоохоронними органами, що становить 12% від кількості усіх протестів за цей період. І ця тенденція до кінця року тільки зростала.

Новації та прийняття нових нормативних актів МВС на кшталт наказу «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни органів внутрішніх справ» виглядало намаганням накласти макіяж на смертельно хворого, адже суттєвим чином не могло вплинути на ситуацію.

Довір'я та повага до органів внутрішніх справ у суспільстві стрімко падали. За даними опитування, проведеного навесні 2013 р. Інститутом соціології Національної академії наук України, лише 1% українців повністю довіряли міліції — і це було найнижчим показником серед державних інституцій.

На наше переконання, 2013 рік продемонстрував, що показушним косметичним «ремонтom» правоохоронним органам вже не зарадити. Необхідне докорінне реформування, на яке у колишнього керівництва держава та відомства не вистачило ані бажання, ані політичної волі.

Асоціація УМДПЛ

PS: Погляди наших експертів — членів авторського колективу дослідження — на окремі аспекти дотримання прав людини в діяльності української міліції, звісно, можуть розцінюватися як неоднозначні та дискусійні. Тому Асоціація УМДПЛ запрошує до конструктивного обговорення з цього приводу і буде вдячна всім фахівцям та іншим зацікавленим особам за висловлювання думок, порад і зауважень з тематики нашого видання.

Дотримання права на життя в діяльності міліції

Життя особи — це особлива форма існування людини (людського організму), що характеризується цілісністю та здатністю до самоорганізації; це найважливіше благо, яке, в разі смерті, не може бути відновлено. Цінність життя людини важко перебільшити, тому законодавство кожної держави максимально захищає життя людини. Будь-яка правова держава намагається постійно вдосконалювати систему механізмів збереження людського життя, починаючи з розвитку сучасної медицини і закінчуючи створенням та розвитком інститутів та інструментів захисту особи від протиправних посягань з боку інших людей. Право на життя є основоположним правом людини та правом, що забезпечує реалізацію основних демократичних цінностей.

Загальна декларація прав людини (ст. 3) зазначає: *«Кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність»*¹. Ст. 6 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права вказує, що це право *«охоплюється законом і ніхто не може бути свавільно позбавлений життя»*².

Національне законодавство, зокрема, Конституція України (ст. 3), наголошує, що *«людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»*³ та *«кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя»*⁴ (ст. 27).

За Цивільним кодексом України передбачено, що *«фізична особа має невід'ємне право на життя, фізична особа не може бути позбавлена життя»*⁵ (ст. 281). Крім того, цією ж статтею особі надано право особисто захищати своє життя: *«Фізична особа має право захищати своє життя та здоров'я, а також життя та здоров'я іншої фізичної особи від протиправних посягань будь-якими засобами, не забороненими законом»*.

Гарантії держави щодо забезпечення права людини на життя полягають у створенні відповідних механізмів його реалізації та захисту. Забезпечення — це вжиття ефективних заходів для впровадження задекларо-

1 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

2 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043

3 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4 Там само.

5 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page6>

ваних положень в дійсність. Законодавство України визначає конкретний державний орган, до обов'язків якого входить захист життя людини. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію», «міліція в Україні — державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань»⁶. Не можна сказати, що лише на плечі міліції покладено обов'язок захисту права на життя в Україні, але з огляду на те, що саме міліції для виконання таких обов'язків надано зброю та повноваження її застосовувати, вона несе чи не найбільшу відповідальність перед суспільством за рівень захищеності людського життя в нашій країні.

В загальному розумінні права людини можна поділити на позитивні та негативні, що в свою чергу накладають позитивні та негативні обов'язки на державу, в особі міліції, забезпечити виконання даного права.

Позитивний обов'язок міліції у забезпеченні права на життя полягає у вжитті заходів щодо попередження злочинних посягань на життя людини як одне із основоположних прав.

В даному контексті особливого значення набуває саме попередження. На відміну від інших прав людини — право на життя неможливо поновити, тому навіть найефективніші розслідування та покарання винних не дозволять поновити це право (повернути життя людини).

Систематичні посягання на життя людини, на жаль, сьогодні є буденністю нашої держави. Злочини проти життя найнебезпечніші, і за їх вчинення передбачена найсуворіша відповідальність. Другий розділ особливої частини Кримінального кодексу України⁷ передбачає відповідальність за злочини проти життя та здоров'я особи. Зокрема за убивства, доведення до самогубства тощо. Іншим намаганням держави покращити ситуацію з дотриманням прав людини, зокрема на життя, було введення в дію 20 листопада 2012 року нового Кримінального процесуального кодексу України⁸.

Під **негативними обов'язками держави щодо забезпечення дотримання права на життя** розуміють обов'язок не перешкоджати в реалізації цього права — не позбавляти життя. Проте можуть існувати ситуації (обставини), коли держава має законне право позбавити людину життя, оскільки за певних обставин це є «виключно необхідним». Ці ситуації сто-

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

7 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page3>

8 Там само. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

суються самооборони або захисту інших осіб від незаконного насильства; арешту або запобігання втечі особи під час затримання на законних підставах; правомірного придушення заворушення або повстання.

З точки зору Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод⁹, а саме ч. 2 ст. 2, позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене на порушення цієї статті, якщо воно є наслідком виключно необхідного застосування сили:

- а) для захисту будь-якої особи від незаконного насильства;
- б) для здійснення законного арешту або для запобігання втечі особи, яку законно тримають під вартою;
- в) при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання.

Закон України «Про міліцію» визначає конкретні завдання, які безпосередньо пов'язані із виконанням державою позитивного обов'язку щодо забезпечення права людини на життя:

- ♦ забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів;
- ♦ запобігання правопорушенням та їх припинення;
- ♦ охорона і забезпечення громадського порядку;
- ♦ виявлення кримінальних правопорушень;
- ♦ участь у розкритті кримінальних правопорушень та розшуку осіб, які їх вчинили, у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством;
- ♦ забезпечення безпеки дорожнього руху, та інші.

Для аналізу виконання позитивного обов'язку міліції у забезпеченні права на життя людини можна використовувати **офіційну статистику скоєних правопорушень проти життя та здоров'я людини**.

Міністерство внутрішніх справ останній статистичний звіт про стан та структуру злочинності в Україні опублікувало станом на 20 листопада 2012 року¹⁰. Жодної звітності на офіційному сайті МВС за більш «свіжий» період немає, тому для порівняння стану та структури злочинності за минулі періоди (2011 та 2012 роки) можна взяти показники за 9 місяців 2012 року¹¹.

В той же час на офіційному сайті Генеральної прокуратури України з початку 2013 року у відкритому доступі з'явилась статистична інформація

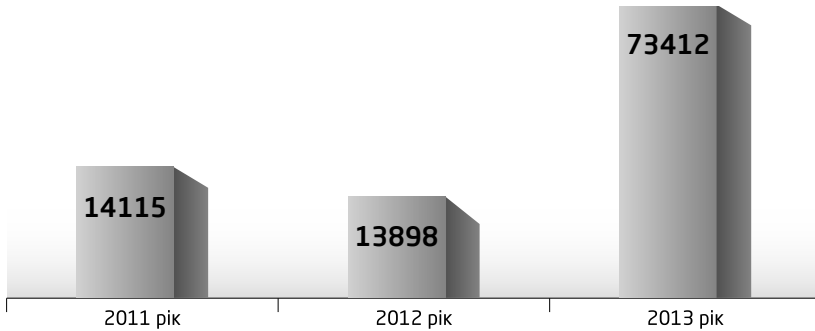
9 Там само. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004

10 Офіційний сайт МВС. Стан та структура злочинності в Україні (станом на 20 листопада 2012 р.). <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/813157>

11 Там само. Стан та структура злочинності в Україні (2012 рік — 9 міс.). <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/788120>

«Про роботу органів досудового розслідування» та «Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування»¹². Саме аналіз зазначених джерел дозволяє на сьогодні провести оцінку ефективності забезпечення виконання позитивного обов'язку міліції дотримання права на життя.

Зареєстровано злочинів проти життя та здоров'я за 9 місяців року



На жаль, порівнювати дані минулих періодів щодо кількості зареєстрованих правопорушень проти життя та здоров'я людини з відомостями 2013 року неможливо. Основна причина в тому, що зі вступом у дію 20 листопада 2012 року нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК) змінилася система реєстрації злочинів та інших подій, а разом з цим і початок досудового розслідування (кримінального провадження). Законодавцем взагалі ліквідована стадія «відкриття кримінальної справи». Кримінальне провадження вважається відкритим відразу після подання в органи міліції скарги потерпілого та внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відповідних відомостей.

Вимогами п. 1 ст. 214 КПК передбачено: слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування¹³. Природно, за такої постановки питання не може бути й мови про відмову у відкритті кримінальної справи. Тому кількість зареєстрованих правопорушень після введення в дію нового КПК значно відрізняється у порівнянні із минулими періодами у бік зростання. Проте це не може бути свідченням, що стан справ пропорційно погіршився у порівнянні із минулими роками.

12 Офіційний сайт ГПУ. Основні показники роботи органів досудового розслідування. http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110141&libid=100820&c=edit&c=fo

13 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page7>

Загальна кількість злочинів проти життя та здоров'я особи, зареєстрованих органами внутрішніх справ за 9 місяців 2013 року¹⁴:

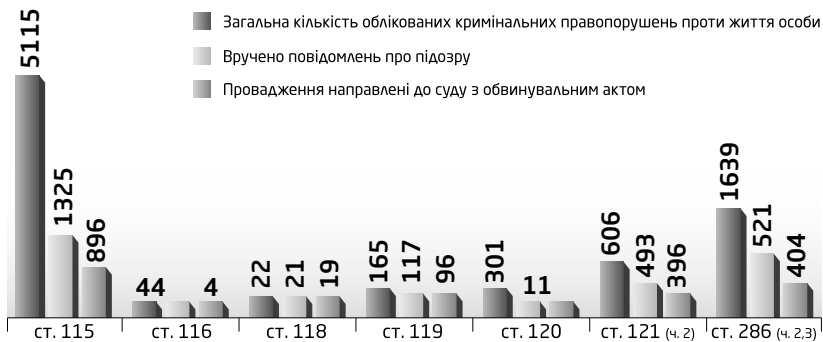
Таблиця 1.

| Зареєстровано злочинів проти життя органами внутрішніх справ за 9 місяців 2013 року. | Усього кримінальних правопорушень проти життя та здоров'я особи. | Умисне вбивство, ст. 115 | Умисне вбивство, вчинене в стані сильного душевного хвилювання, ст. 116 | Умисне вбивство при перевищенні меж необхідної оборони або у разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця, ст. 118 | Вбивство через необережність, ст. 119 | Доведення до самогубства, ст. 120 | Умисне тяжке тілесне ушкодження, що спричинило смерть потерпілого, ст.121, ч. 2 | Порушення правил безпеки дорожнього руху, що спричинило смерть потерпілого, ст. 286, ч. 2,5 |
|--|--|--------------------------|---|--|---------------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| Загальна кількість облікованих кримінальних правопорушень | 73 412 | 5 115 | 4 | 22 | 165 | 301 | 606 | 1 639 |
| Кримінальні правопорушення, у яких особам вручено повідомлення про підозру | 25 021 | 1 325 | 4 | 21 | 117 | 1 | 493 | 521 |
| Кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом | 21 642 | 896 | 4 | 19 | 96 | 1 | 396 | 404 |
| Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито | 266090 | 92943 | 0 | 32 | 106 | 7 354 | 193 | 1 012 |
| Кримінальні правопорушення, у яких на кінець звітного періоду рішення не прийнято (про закінчення або зупинення) | 41 170 | 4 084 | 0 | 2 | 65 | 298 | 184 | 1 109 |

¹⁴ Офіційний сайт ГПУ. Звіт про роботу органів досудового слідства за 9 міс. 2013 р. http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=184688

Аналіз таблиці 1 дає підстави вважати, що в середньому **кожні 5 хвилин** в органах МВС реєструється злочин проти життя та здоров'я особи і тільки у кожному третьому випадку спостерігається вручення повідомлення про підозру конкретній особі (особам). Щоденно реєструється майже 30 злочинів проти життя особи, за які передбачена відповідальність за статтями Кримінального кодексу України (115, 116, 118, 119, 120, 121, ч. 2, 286, ч. 2, 3), причому кожен четвертий випадок пов'язаний із порушенням правил безпеки дорожнього руху, що спричинило смерть потерпілого. Також наведена у звітах статистика не дозволяє визначити кількість кримінальних правопорушень, провадження щодо яких було відкрито та закрито за звітний період. Тобто статистика закритих кримінальних правопорушень не відокремлює злочини минулих років й ті, що було обліковано у звітному періоді.

Динаміка кримінальних проваджень за 9 місяців 2013 року



За загальною статистикою облікованих правопорушень проти життя особи, тільки кожен четвертий випадок внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань закінчується повідомленням про підозру конкретній особі і тільки 67% з цих проваджень «доживають» до направлення до суду з обвинувальним актом. Таким чином, у кращому випадку лише кожне п'яте звернення про скоєння кримінального правопорушення проти життя та здоров'я особи закінчується обвинувальним актом до суду. Решта проваджень за тих чи інших причин закривається.

Окремою категорією можна відзначити **загибель людей в результаті порушень правил безпеки дорожнього руху та в результаті дорожньо-транспортних пригод**.

Відповідно до «Положення про державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ»¹⁵, затвердженого постановою Кабінету

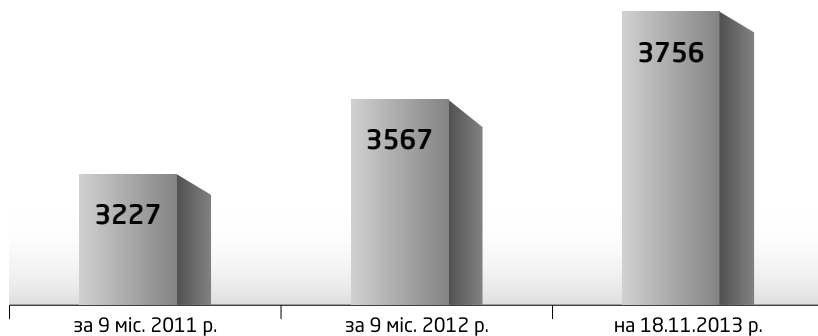
¹⁵ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0576-09>

Міністрів №341 від 14 квітня 1997 р., Державна автомобільна інспекція (ДАІ) є головним органом, на який покладається забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, що входить до системи органів МВС України.

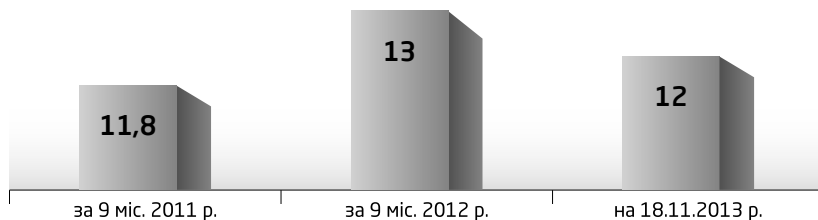
«Всього в Україні за рік було 156 тис. ДТП. Зокрема, 25 тис. ДТП з потерпілими, у яких 3 756 людей загинуло та майже 31 тис. отримали пошкодження. Якщо говорити про щоденні цифри, то майже кожні 17 хв. трапляється ДТП, коли людина отримує тілесні ушкодження. Гинуть (осіб під час ДТП — ред.) за добу в середньому кожні 2 години», — повідомив заступник начальника Департаменту ДАІ МВС України В. Резніков¹⁶.

Якщо порівняти зі статистикою за минулі роки, очевидно, що зрушень в кращий бік спостерігати не доводиться.

Загибло у результаті ДТП



Кількість загиблих у ДТП за добу



Саме Державтоінспекція відповідно до покладених на неї завдань здійснює контроль за дотриманням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими і службовими особами вимог

¹⁶ Інформаційне агентство «Українські національні новини». В Україні кожні 17 хвилин трапляється ДТП. <http://www.unn.com.ua/uk/news/1273519-v-ukrayini-kozhni-17-khvilin-traplyayetsya-dtp-dai>

Закону України «Про дорожній рух»¹⁷, правил, норм та стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, які регламентують вимоги щодо:

- ♦ прав і обов'язків учасників дорожнього руху;
- ♦ організації дорожнього руху;
- ♦ допуску громадян до керування транспортними засобами, реєстрації та обліку цих транспортних засобів;
- ♦ підготовки та підвищення кваліфікації учасників дорожнього руху;
- ♦ технічного стану транспортних засобів;
- ♦ виконання власниками автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів вимог безпеки дорожнього руху;
- ♦ виготовлення і застосування технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом;
- ♦ забезпечує безпеку учасників дорожнього руху, захист їх прав та законних інтересів та ін.

Невиконання або неналежне виконання будь-якого з вказаних вище пунктів може призвести і, як свідчить статистика, призводить до загибелі значної кількості людей у результаті дорожньо-транспортних пригод.

Замість вжиття ефективних заходів для запобігання зазначених порушень, правоохоронці намагаються перекласти основний тягар провини за ДТП саме на власників транспортних засобів.

«Сьогодні основна причина ДТП, майже третина, порушення безпечної швидкості руху. То винна в даному випадку людина, яка перевищила швидкість. Є відповідальність окремих керівників або власників окремих ділянок доріг, які через недбале утримання, наприклад неналежне очищення від снігу або не встановлення знаків, винним буде посадова особа», — зазначив В. Резніков¹⁸.

В той же час в ДАІ навіть питання підготовки водіїв не приведено у відповідність до законодавства. На офіційному сайті ГПУ начальник Управління Генеральної прокуратури України Артем Єременко зазначив, що відомчі накази ДАІ не відповідають законодавству. Державтоінспекцією своєчасно нормативно не врегульовано процедуру державної акредитації закладів, які здійснюють підготовку, перегідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів. Відтак належний державний контроль у сфері безпеки дорожнього руху за їх діяльністю не здійснювався¹⁹.

17 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>

18 Інформаційне агентство «Українські національні новини». В Україні кожні 17 хвилин трапляється ДТП. <http://www.unn.com.ua/uk/news/1273519-v-ukrayini-kozhni-17-khvilin-traplyayetsya-dtp-dai>

19 Офіційний сайт ГПУ. Генеральна прокуратура України перевірила ДАІ. http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=131533

Таким чином, навіть питання підготовки водіїв як учасників дорожнього руху, які керують транспортними засобами — джерелом особливої небезпеки в МВС не врегульоване. Складається враження, що ДАІ зацікавлене у низькій підготовці водіїв, щоб в подальшому виявляти більше порушень правил дорожнього руху та притягати до відповідальності учасників дорожнього руху.

Значна кількість злочинів проти життя показує низький рівень ефективності виконання міліцією позитивного обов'язку забезпечення права на життя. Такий високий показник кількості правопорушень проти життя та здоров'я особи пояснюється невиконанням ефективних заходів щодо попередження з боку правоохоронних органів злочинних посягань на життя людини. Це свідчить про відсутність дієвих заходів з боку працівників міліції щодо покращення ситуації з виконанням позитивного зобов'язання у забезпеченні права на життя.

Виконання міліцією позитивного обов'язку у забезпеченні права на життя

Самий короткий вислів, який може характеризувати позитивну складову обов'язку держави у забезпеченні права на життя міг би звучати так: «Для того, щоб не вбивати, гроші не потрібні». Проте в Україні випадки загибелі людей завдяки діяльності (бездіяльності) міліції є явищем, яке вже майже нікого не дивує.

Частіше всього загибель людей від дій (бездіяльності) міліції відбувається під час проведення досудового провадження, саме тоді, коли вони перебувають в місцях несвободи (кабінетах працівників міліції, кімнатах затриманих та доставлених, ізоляторах тимчасового тримання або інших закритих приміщеннях).

На відміну від минулих років, сьогодні можна отримати офіційну інформацію **про правопорушення, скоєні працівниками правоохоронних органів**, зокрема загибель людей з їхньої провини. Така статистика є у відкритому доступі на сайті Генеральної прокуратури України²⁰. Інше питання, наскільки ця статистика є достовірною. Знайти відповідь на нього допоможе аналіз інформації із незалежних та завжди доступних джерел — засобів масової інформації.

Загальна кількість кримінальних проваджень стосовно працівників правоохоронних органів, у яких закінчено досудове розслідування за 9 місяців 2013 року.

20 Офіційний сайт ГПУ. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-вересень 2013 р. http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=184667

Таблиця 2.

| Кримінальні правопорушення, вчинені працівниками правоохоронних органів | Направлено до суду кримінальних проваджень з обвинувальним актом | | Направлено клопотань до суду для звільнення від кримінальної відповідальності | | Закрито кримінальних проваджень | |
|---|--|------------------------------|---|------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | усього | стосовно якої кількості осіб | усього | стосовно якої кількості осіб | усього | у т.ч. запл. 1-3 ч. 1 ст.284 КПК |
| органів внутрішніх справ | 429 | 547 | 8 | 9 | 10 747 | 10 729 |
| працівниками пенітенціарної системи | 72 | 76 | | | 537 | 536 |
| Державної податкової служби | 68 | 75 | 4 | 4 | 533 | 533 |
| працівниками інших органів, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції | 63 | 70 | | | 106 | 106 |
| працівниками державної лісової охорони | 58 | 60 | 1 | 1 | 35 | 34 |
| митної служби | 28 | 35 | | | 158 | 158 |
| працівниками Держрибохорони | 10 | 12 | | | 15 | 15 |
| працівниками органів Держфінінспекції | 4 | 5 | | | 7 | 7 |
| Прикордонниками | 2 | 2 | | | 14 | 14 |
| органів прокуратури | 1 | 1 | | | 421 | 421 |
| Служби безпеки України | 1 | 1 | | | 72 | 72 |

На жаль, на сьогодні не можна порівняти отримані показники з минулими роками, проте можна оцінити, що майже 60 % із загальної кількості кримінальних проваджень за звітний період припадає на працівників орга-

нів внутрішніх справ. 429 кримінальних проваджень направлено до суду за 9 місяців 2013 року, 547 осіб сіли на лаву підсудних з обвинувальним актом. В той же час слід відмітити, що лише 4% відкритих кримінальних проваджень стосовно працівників органів внутрішніх справ закінчуються направленням до суду обвинувальних актів, решта закривається за різних обставин.

Позитивним моментом є те, що заведено офіційний облік і наявні в відкритому доступі статистичні дані щодо кримінальних проваджень про злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів щодо застосування катувань та іншого жорстокого поводження. Звичайно, наявність чи відсутність відповідної статистики не може вплинути на збільшення чи зменшення злочинів, але така статистика дозволить оцінити динаміку змін та ефективність боротьби з катуванням у правоохоронних органах.

В результаті проведення аналізу публікацій ЗМІ можна виділити **окремі групи порушень, які привели до позбавлення життя людини.**

Дана класифікація дозволяє зрозуміти найбільш важливі сфери, які потребують детального вивчення з метою з'ясування умов та причин, за яких дані порушення стали можливими:

- ♦ загибель людей в результаті протиправного використання міліцією зброї;
- ♦ загибель людей в ізоляторах тимчасового тримання;
- ♦ загибель людей під час допитів або «відвідування» органів внутрішніх справ;
- ♦ самогубства після «спілкування» з міліцією;
- ♦ загибель людей, в яких вбачається причетність міліції.

Загибель людей в результаті протиправного використання міліцією зброї

Для виконання покладених на міліцію завдань їй надано право застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю у випадках і в порядку, передбачених Законом України про міліцію (ст.ст. 12-15). Дозвіл на їх застосування автоматично допускає можливість позбавлення життя особи, проти якої буде застосовано зброя або спецзасоби. Проте зазначається, що перевищення повноважень по застосуванню сили, в тому числі спеціальних засобів і зброї, тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Наприклад, Закон України «Про міліцію» дає право працівникам міліції, як крайній захід, застосовувати вогнепальну зброю у наступних випадках:

- ♦ для захисту громадян від нападу, що загрожує їх життю і здоров'ю, а також звільнення заручників;
- ♦ для відбиття нападу на працівника міліції або членів його сім'ї, якщо їх життю або здоров'ю загрожує небезпека;
- ♦ для відбиття нападу на охоронювані об'єкти, конвої, жилі приміщення громадян, приміщення державних і громадських підприємств, установ і організацій, а також звільнення їх у разі захоплення;
- ♦ для затримання особи, яку застали при вчиненні тяжкого злочину і яка намагається втекти;
- ♦ для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожує життю і здоров'ю працівника міліції;
- ♦ для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю громадян або працівника міліції.

В той же час Законом забороняється застосування і використання вогнепальної зброї при значному скупченні людей, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи.

Також забороняється застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, працівників міліції або збройного нападу чи збройного опору.

У разі неможливості уникнути застосування сили, вона не повинна перевищувати міри, необхідної для виконання покладених на міліцію обов'язків, і має зводитись до мінімуму можливості завдання шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян. При завданні шкоди міліція забезпечує подання необхідної допомоги потерпілим в найкоротший строк.

Про застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, а також про будь-які ушкодження або смерть, які спричинені особі внаслідок застосування працівником міліції заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, працівник міліції негайно та письмово доводить до відома безпосереднього начальника для стовіщення прокуророві.

Суворо визначений перелік випадків та порядок застосування зброї і спеціальних засобів, контроль законності застосування їх з боку прокуратури теоретично повинні захищати простих громадян від свавільного позбавлення життя правоохоронними органами. На жаль, в Україні систематично

трапляються випадки загибелі людей з вини міліціонерів. Це стається безпосередньо від діяльності або бездіяльності правоохоронців. Позбавлення життя людини працівником міліції розглядається як невиконання державою негативного обов'язку щодо дотримання права на життя.

Наведені нижче приклади вказують на протиправне використання зброї працівниками органів внутрішніх справ:

«Сегодня, около 3 часов ночи, в Никополе, за микрорайоном «Трубник-2», в районе складов воинской части, два милиционера произвели вооруженное нападение на Александра Кавунова, 1991 года рождения. Об этом рассказал сам пострадавший...»²¹.

На щастя, Олександр залишився живим. Він не розгубився, натиснув педаль газу на автомобілі та зумів відірватись від нападників. Хоча згодом не справився з керуванням та врізався в стовп, втім зумів добратись до заправки та викликати правоохоронців. Як з'ясувалось пізніше, стріляли працівники лінійної міліції, які, з їх слів, переплутали Олександра із злочинцем, якого вони чекали у засідці.

«Как сообщает севастопольская прокуратура, убийство совершил штатный сотрудник Государственной службы охраны в г. Севастополь, находившийся на дежурстве в магазине ювелирных изделий «Золотой жемчуг», на улице Одесская, 29 (там расположен ТЦ «Очаковский»)...

«Он рефлекторно отреагировал на оружие, направленное в его сторону частным охранником из соседнего ювелирного магазина, — рассказали в прокуратуре. — По предварительной информации, охранник частной фирмы по какой-то причине, может из-за ссоры, выхватил свой «травматик» и направил на сотрудника ГСО. Сработал рефлекс, и сотрудник ГСО, выхватив табельное оружие, шесть раз выстрелил в целях самообороны. Два попадания оказались смертельными. «Травматик» внешне ничем не отличается от боевого пистолета, поэтому времени на проверку, из какого именно оружия в него целяется, у сотрудника ГСО не было»²².

Продовження даної історії не примусило себе довго чекати.

«Илья Плужников прошел медицинское освидетельствование, и психиатрами не было выявлено никаких отклонений. Зато в его крови

21 Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.ua». Житель Днепропетровщини утверждає, що його обстріляли два міліціонери. <http://www.segodnya.ua/regions/dnopr/ZHitel-Dnepropetrovshchiny-utverzhaet-cto-ego-obstreljali-dva-milicionera--445938.html>

22 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». Подробности убийства севастопольского охранника: милиционер выпустил в него 6 пуль. <http://censor.net.ua/n246511>

виявили амфетамин, под действием которого, вероятней всего, и было совершено убийство, — рассказал президент Украинской федерации профессионалов безопасности Сергей Шабовты»²³.

Загибель людей в ізоляторах тимчасового тримання

Ізолятори тимчасового тримання (ІТТ) органів внутрішніх справ є спеціальними установами міліції для роздільного тримання:

- ♦ осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення;
- ♦ осіб, затриманих на підставі ухвали слідчого судді про дозвіл на затримання з метою приводу;
- ♦ осіб, стосовно яких застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою на строк до 3 діб (якщо доставляння ув'язнених до слідчого ізолятора (далі — СІЗО) у цей період неможливе через віддаленість або відсутність належних шляхів сполучення, вони можуть утримуватись в ІТТ не більше 10 діб);
- ♦ засуджених, які прибули із СІЗО та установ виконання покарань у зв'язку з розглядом справи в суді або проведенням з ними слідчих (розшукових) дій;
- ♦ адміністративно арештованих — за відсутності спеціального приймальника для утримання осіб, підданих адміністративному арешту.

«Діяльність ІТТ ґрунтується на принципах суворого додержання законності, Конституції України, вимог Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, інших міжнародних норм і стандартів поведіння з ув'язненими та затриманими, Законів України «Про міліцію», «Про попереднє ув'язнення» та інших законодавчих актів України, нормативно-правових актів МВС України».

Так зазначено у відомчому документі, яким керується адміністрація ІТТ в своїй діяльності — «Правилах внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України», затверджених наказом МВС №638 від 02.12.2008 р.²⁴

«Арештований за кражу 20 сентября повесился в изоляторе временного содержания горотдела милиции Павлограда Днепропетровской области.

Об этом сказано в сообщении Главного управления внутренних дел в

23 Інтернет-видання «Коментарі: КРМ». Севастопольський міліціонер-убийця сидів на травці і амфетамінах? <http://crimea.comments.ua/news/2013/07/11/121358.html>

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0137-09>

Днепропетровской области. По данным ведомства, 33-летний местный житель был арестован по подозрению в совершении уголовных преступлений, предусмотренных ст. 185 Уголовного кодекса (кража). Ранее он был судим за совершение аналогичных преступлений.

Согласно информации, ночью 20 сентября арестованный покончил жизнь самоубийством. Проводится расследование обстоятельств произошедшего»²⁵.

Якщо загибель під час затримання злочинців деякою мірою можна обґрунтувати, то випадки, коли смерть людини настає в установі закритого типу, можна пояснити лише порушеннями з боку правоохоронців, а саме їх діями або бездіяльністю.

Загибель людей під час допитів або «відвідування» органів внутрішніх справ

В органах внутрішніх справ продовжується практика проведення слідчих дій у приміщеннях, що не гарантують належного поводження і не виключають можливість застосування протиправних методів дізнання.

Наказом МВС №1561 від 18.12.2003 р. «Про затвердження Положення про кімнати для проведення слідчих дій та інших заходів в органах і підрозділах внутрішніх справ»²⁶ передбачено виконання дієвих заходів з попередження неналежного поводження під час проведення слідчих дій:

- ♦ облаштування в адмінбудівлях ОВС кімнат для проведення першочергових слідчих дій з особами, які затримані за підозрою у вчиненні злочину в порядку, передбаченому Кримінально-процесуальним кодексом України (слідчі кімнати);
- ♦ встановлення в слідчих кімнатах засобів відеофіксації з архівацією даних;
- ♦ заборона проводити слідчі дії та інші передбачені законодавством України заходи (опитування, побачення із захисником тощо), необхідні для повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин вчинення злочинів за участю осіб, затриманих за підозрою у їх вчиненні, у будь-яких приміщеннях органу внутрішніх справ, крім слідчих кімнат.

Незважаючи на це, слідчі дії, як і раніше, проводяться в службових кабінетах чи інших приміщеннях, де не забезпечено належну фіксацію усіх дій із затриманою особою. Таким чином, у необхідних випадках неможли-

²⁵ Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.ІА». Арестованный за кражу повесился в изоляторе днепропетровской области. <http://www.segodnya.ua/regions/dnepr/Arrestovannyy-za-krazhu-povesilsya-v-izolyatore-Dnepropetrovskoy-oblasti-461823.html>

²⁶ Сайт Асоціації УМДПЛ. <http://umdpl.info/index.php?id=1287825350>

во достовірно визначити чи були причиною загибелі особи протиправні дії правоохоронців, чи подія дійсно сталася випадково.

З іншого боку, Європейський суд з прав людини при розгляді справ щодо загибелі осіб у місцях несвободи (приміщеннях міліції) покладає саме на державу обов'язок доведення невинуватості, тому проведення слідчих дій та відповідне їх фіксування за допомогою фото- й відеозапису може стати потрібним доказом вини або невинуватості держави у загибелі людини під час перебування в приміщеннях міліції.

«В Киеве в Оболонском райуправлении милиции на допросе умер пожилой человек.

Как сообщили в Отделе связей с общественностью ГУМВД Украины в г. Киеве, инцидент произошел в одном из служебных кабинетов Оболонского РУ. Как отметили в ОСО, в 12.28 вызванные врачи скорой медицинской помощи констатировали смерть мужчины 1947 года рождения и зафиксировали отсутствие на его теле каких-либо видимых признаков насилия. Предварительная причина смерти — отрыв тромба в сосудах.

Как отметили в милиции, мужчина был приглашен в райуправление для дачи показаний в рамках досудебного расследования уголовного производства, начатого по статье 358 (подделка документов, печатей, штампов и бланков, их сбыт, использование поддельных документов) Уголовного кодекса Украины.

«В ходе разговора с одним из сотрудников райуправления мужчине внезапно стало плохо. Правоохранители срочно вызвали на место карету скорой медицинской помощи. По прибытию на место происшествия врачи констатировали смерть мужчины...»²⁷.

«19-летний парень умер в райотделе милиции в Запорожье. Правоохранители уверяют, что у парня случился сердечный приступ. Однако, вчера правозащитник заверил в применении пыток к днепропетровцу Дмитрию Поздееву. Сегодня же друзьям выдали в морге тело умершего. Оказалось, что его тело покрыто гематомами. Кроме того, у друзей в наличии справка, выданная в прошлом году в которой кардиолог засвидетельствовал, что у умершего нет никаких проблем с сердцем»²⁸

Наведені приклади доводять, що слідчі кімнати в органах внутрішніх справ відсутні взагалі, або не використовуються, як того вимагає відомчий наказ. Це приводить до того, що «спілкування» правоохоронців із затрима-

27 Інтернет-видання «Общественная коммуникация». Оболонские менты заговорили человека до смерти. <http://obkom.net.ua/news/2013-10-01/1753.shtml>

28 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». Умерший в РОВД 19-летний парень покрыт гематомами: в милиции уверяют, что у него не выдержало сердце. <http://censor.net.ua/p255436>

ними може проводитись із застосуванням недозволених методів дізнання, що іноді приводить до загибелі людей.

«Правоохоронители говорят, задержанная умерла от алкоголизма. В минувшую пятницу в Терновском райотделе милиции Кривого Рога умерла 54-летняя женщина. Как объяснили в пресс-службе ГУМВД в Днепропетровской области, накануне эта женщина в состоянии сильного алкогольного опьянения была доставлена в одну из криворожских больниц, где у пациентки диагностировали хронический алкоголизм.

«После оказания медпомощи женщину отпустили домой, но та осталась в больнице и время от времени отлучалась, чтобы купить спиртное, пила даже спиртовые медпрепараты. Она купила в аптеке настойку боярышника и, выпив ее, стала оскорблять врачей и пациентов, а затем справила физиологические потребности в коридоре. Врачи вызвали милицию», — рассказали в пресс-службе.

Нетрезвую женщину на патрульном авто привезли в райотдел. Задержанной стало плохо сразу после того, как ее доставили в райотдел. Правоохоронители вызвали неотложку. Женщина скончалась во время оказания ей медицинской помощи»²⁹.

Ігнорування відомчих наказів стосовно заборони доставляння до райвідділу осіб, що перебувають у тяжкому стані сп'яніння внаслідок вживання алкоголю, наркотичних засобів або інших одурманюючих речовин (Наказ МВС №181 від 28.04.2009 р. «Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань³⁰) стає ще одною з причин загибелі людей з вини правоохоронців.

Самогубства після «спілкування» з міліцією

Термін «самогубство» або «суїцид» означає свідоме самостійне позбавлення себе життя, спричинене своєю безпосередньою, умисною і бажаною дією. У багатьох державах доведення до самогубства карається законом. В українському законодавстві це питання розглядається в ст. 120 Кримінального кодексу України³¹:

1. Доведення особи до самогубства або до замаху на самогубство, що є наслідком жорстокого з нею поводження, шантажу, примусу до протиправних дій або систематичного приниження її людської гідності, — карається обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк.

29 Там само. В РОВД умерла женщина: милиция подозревает, что виной этому «настойка боярышника». <http://sensor.net.ua/n252769>

30 Офіційний сайт Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0786-09>

31 Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

2. Те саме діяння, вчинене щодо особи, яка перебувала в матеріальній або іншій залежності від винуватого або щодо двох чи більше осіб, — карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк.

3. Діяння, передбачене частинами першою або другою цієї статті, якщо воно було вчинене щодо неповнолітнього, — карається позбавленням волі на строк від семи до десяти років.

На жаль, довести провину особи за ст.120 ККУ дуже складно, про це свідчить і статистика, наведена у звіті ГПУ. За 9 місяців цього року за ст. 120 було відкрито 301 кримінальне провадження і лише 1 закінчилось складанням обвинувального акту.

«21 апреля в селе Тузлы Татарбунарского района Одесской области повесился 15-летний Андрей К. Об этом рассказали соседи семьи погибшего. Факт самоубийства также подтвердили в ГУ МВД Украины в Одесской области.

По словам местных жителей, Андрея уличили в том, что незадолго до этого он обокрал местный бар, украв 500 гривен. Парня вызвали в на беседу в милицию, где с ним пообщался местный участковый Дмитрий Кубренко.

Как сообщили в МВД, обещание происходило в присутствии матери парня, причём он добровольно сознался в содеянном и указал место, где спрятал украденные деньги. Стоит отметить, что ранее парень уже привлекался к ответственности за кражу и тогда получил условный срок.

Сразу после беседы Андрей пришёл домой и тут же повесился: мать вынула его из петли, когда тело было ещё тёплым»³².

Загибель людей, в яких вбачається причетність міліції

«Жители двух соседних сел — Новоградовки и Марьяновки Овидиопольского района Одесской области ополчились против местной милиции — они обвиняют правоохранителей в том, что те ни много ни мало сколотили банду и терроризируют окрестные села. Якобы под покровительством милиции действует организация, вербующая школьников для особых клиентов. Тех, кто много знает, убирают. О своих подозрениях сельские пришли рассказать главному прокурору Одесской области — говорят, на счету «оборотней» в погонах больше шести жертв.

По словам местных жителей, за последних несколько лет в крошечном поселке произошло множество преступлений, которые либо вовсе не

32 Інтернет-видання «Таймер». 15-летний сирота повесился после того, как его уличили в краже. http://timer.od.ua/news/15_letniy_sirota_povesilsya_posle_obscheniya_s_militsionerami_127.html

расследуются, либо за них наказывают абсолютно непричастных к делу людей. Причем жертвами преступлений чаще всего становятся несовершеннолетние девушки»³³.

«Приняты меры по увольнению из органов внутренних дел четырех сотрудников Донецкого городского управления милиции, которые вывезли из дома мужчину, после чего тот был найден мертвым на трассе. Об этом сообщил журналистам начальник Донецкого городского управления милиции Юрий Седнев.

По его словам, 21 марта между жителем Марьинского района Донецкой области и его супругой возник конфликт. Потерпевший, находясь в состоянии алкогольного опьянения, начал угрожать жене, и она уехала к своей куме в Донецк. На протяжении целого дня супруги выясняли отношения по телефону, затем с целью урегулирования конфликта в диалог «включился» муж кумы и попытался «сменить агрессивное состояние по поводу жены».

После переговоров, кум позвонил своему знакомому сотруднику милиции, чтобы тот помог как-то утихомирить дебошира.

«Наш сотрудник милиции позвонил своим друзьям. После того, как сотрудники приехали в село, то начался конфликт (между потерпевшим и кумом жены — ред.), переросший в обоюдное нанесение телесных повреждений. Когда потерпевший бросился на машину и начал стучать в машину, тогда вышли сотрудники. Превысив свои полномочия, они ограничили его свободу действия, посадили его в машину, после чего отправились в Донецк, к жене, чтобы провести беседу и усмирить. Но по дороге он вел себя неадекватно. Машина остановилась, его пытались облагоразумить, но ничего не получилось, и потерпевший самостоятельно пошел в сторону проживания по трассе Донецк-Запорожье. Впоследствии был обнаружен труп», — рассказал начальник Донецкого городского управления милиции Ю. Седнев»³⁴.

У переважній більшості випадків міліція заперечує свою провину, намагаючись пояснити смерть людей їх незадовільним станом здоров'я, неадекватною поведінкою, залежністю від наркотиків (алкоголю) або взагалі коментуючи коротко і категорично «нам про це нічого невідомо». Але цілком зрозуміло, що людина безпричинно не затулює зашморг на шиї і не викидається з вікна, що серцевий напад під час допиту може бути викликаний катуванням електрострумом, а смерть в ізоляторі тимчасового тримання — нелюдськими умовами перебування у ньому.

33 Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.ua». Жители Одесчины обвиняют милиционеров в том, что они вербовали девочек в пуганы и убивали. <http://www.segodnya.ua/regions/odessa/ZHiteli-Odeschiny-obvinayut-milicionerov-v-tom-chto-oni-verbovali-devochek-v-putany-i-ubivali.html>

34 Інтернет-видання «Донецкие вести». Донецкие милиционеры в свободное время так мирили супругов, что муж умер. <http://donetskie.com/novosti/2013/03/26/donetskie-militsionery-v-svobodnoe-vremya-tak-mirili-suprugov-chto-muzh-umer>

Будь-які випадки загибелі людей від дій (бездіяльності) правоохоронців потребують ретельної і обов'язково об'єктивної та незалежної перевірки. На жаль, отримана можливість беззаперечного відкриття кримінального провадження щодо виявлених злочинів нівелюється таким же простим механізмом його закриття. Статтею 284 Кримінального процесуального кодексу України визначено перелік підстав для закриття кримінального провадження.

Кримінальне провадження закривається в разі, якщо:

- 1) встановлена відсутність події кримінального правопорушення;
- 2) встановлена відсутність в діянні складу кримінального правопорушення;
- 3) не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді і вичерпані можливості їх отримати;
- 4) набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою;
- 5) помер підозрюваний, обвинувачений, крім випадків, якщо провадження є необхідним для реабілітації померлого;
- 6) існує вирок по тому самому обвинуваченню, що набрав законної сили, або постановлена ухвала суду про закриття кримінального провадження по тому самому обвинуваченню;
- 7) потерпілий, а у випадках, передбачених цим Кодексом, його представник відмовився від обвинувачення у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення;
- 8) стосовно кримінального правопорушення, щодо якого не отримано згоди держави, яка видала особу.

Найпоширенішими причинами закриття кримінальних проваджень стосовно працівників правоохоронних органів є такі:

- ♦ відсутність події кримінального правопорушення;
- ♦ відсутність в діянні складу кримінального правопорушення;
- ♦ не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді і вичерпані можливості їх отримати.

Виходячи з того, що отримати достатні докази для встановлення винуватості конкретної особи міліціонера, з урахуванням режимності приміщень, в яких відбувається злочин, та відсутності відеозапису слідчих дій виявляється практично неможливим, тому при бажанні не виникає проблем у закритті кримінального провадження, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 284 КПК.

Висновки:

Законодавча система України закріплює, що людина, її життя і здоров'я є найвищою соціальною цінністю. Як національні, так і міжнародні нормативно-правові акти у достатній мірі захищають право на життя. Основна проблема — це практична реалізація задекларованих норм щодо забезпечення права на життя.

Безумовно, діяльність міліції у сфері боротьби зі злочинністю, зокрема, для захисту життя людини, є важливою та необхідною. Виконуючи свій службовий обов'язок, працівники органів внутрішніх справ часто ризикують своїм здоров'ям та життям. Загибель працівників міліції під час виконання службових обов'язків, можливість отримати каліцтво — це ті ризики, з якими щоденно стикаються правоохоронці.

Разом з тим все частіше міліція піддається нищівній критиці за випадки нехтування своїми обов'язками, непрофесіоналізм та системну корупцію. Низькі моральні цінності, невідповідний рівень підготовки співробітників правоохоронних органів, відсутність належного фінансування і, як наслідок, пошуки протиправних механізмів збагачення — приводять до брутальних порушень, що призводять до загибелі людей.

Розуміння позитивного та негативного обов'язку держави щодо забезпечення права на життя дозволяє виокремити об'єктивні причини, що потребують значного фінансування чи перегляду відповідних норм, від брутальних випадків порушення з боку правоохоронних органів.

Позитивний обов'язок держави зобов'язує її створити належні умови для реалізації людиною права на життя. Негативний обов'язок — не перешкоджати в реалізації їй цього права, тобто не позбавляти людину життя. Важливо розуміти, що у деяких обставинах держава має законне право позбавити людину життя, оскільки це є «виключно необхідним». Ще більш важливим є правильна кваліфікація кожної ситуації і відчуття міри, що потрібна для виконання покладених на правоохоронців обов'язків.

До системних порушень негативного обов'язку держави в особі міліції у забезпеченні права на життя можна віднести:

- ♦ загибель людей в результаті протиправного використання міліцією зброї;
- ♦ загибель людей в ізоляторах тимчасового тримання;
- ♦ загибель людей під час допитів або «відвідування» органів внутрішніх справ;
- ♦ самогубства після «спілкування» з міліцією;
- ♦ загибель людей, в яких вбачається причетність міліції.

Причини, що сприяють виникненню даних порушень:

- особливі обставини скоєння злочинів (у спеціальних та недоступних для сторонніх осіб місцях) та неналежне їх розслідування;
- нерозвиненість механізму громадського контролю за органами внутрішніх справ як інструмент протидії порушенням з боку працівників міліції;
- недостатній рівень матеріального забезпечення працівників міліції та непрозорість фінансування її діяльності;
- незадовільний кадровий потенціал;
- відсутність належної уваги з боку керівного складу до питань захисту прав людини і, як результат — безкарність;

Рекомендації:

1. Забезпечити фіксування (аудіо-відео запис) усіх дій, що відбуваються за участю осіб, незалежно від статусу (затриманий, доставлений чи відвідувач), які прибули до органу внутрішніх справ.
2. Забезпечити належний рівень оплати праці та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ. Врегулювати систему фінансування діяльності правоохоронних органів виключно із державного бюджету та заборонити здійснення господарської діяльності та отримання «благодійної» допомоги.
3. Виключити із системи оцінювання роботи міліції показники розкриття правопорушень (злочинів) та впровадити систему оцінку їх діяльності на підставі громадської думки (наскільки безпечно громадяни почувають себе на вулиці, вдома, в нічний час, чи довіряють правоохоронним органам тощо).
4. Заборонити доставляння до міськрайлінорганів осіб з ознаками сильного алкогольного чи наркотичного сп'яніння.
5. Щороку проводити атестацію усіх працівників ОВС (без винятку) із обов'язковим залученням представників правозахисних громадських організацій та ЗМІ, із публікацією результатів атестації в засобах масової інформації.

Віктор Чупров

Незаконне насильство та жорстоке поводження

Жодна держава не може існувати без наявності цілісної системи правоохоронних інститутів. Ефективність їх функціонування залежить від багатьох факторів, але очевидним є те, що в будь-якому випадку найвищим пріоритетом цієї системи повинен бути захист прав і свобод людини і громадянина. Ігнорування даного принципу приводить до спотворення базових цінностей, задля захисту яких і була створена сама держава. Особливе місце серед прав людини займають невід’ємні права. Це права, обмеження яких не може бути виправдано ні за яких обставин. Якщо право на свободу, право на вільне пересування і навіть право на життя у визначених законом випадках держава може обмежити, то права, передбачені статтею 3 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, обмеженню не підлягають ні за яких обставин:

«Нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню»¹.

В міжнародній практиці (ч. 1 ст. 1 Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання) під катуванням розуміють будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. Крім того зазначено, що в термін «катування» не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи стричняються ними випадково².

Українське законодавство також включає норми, що забороняють катування у будь-якому прояві. Зокрема, ст. 28 Конституції України визначено право кожного на повагу до його гідності. Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його

1 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

2 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_085

гідність, поведженню чи покаранню. Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідям³.

При розгляді «катування» слід акцентувати увагу на те, що суб'єктом катування відповідно до міжнародної практики вважаються державні посадові особи чи інші особи, які виступають як офіційні, в той же час національне законодавство розширює це коло до будь-яких осіб. У диспозиції статті 127 Кримінального кодексу України під катуванням розуміється умисне заподіяння сильного фізичного болю або фізичного чи морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій з метою примусити потерпілого чи іншу особу вчинити дії, що суперечать їх волі, у тому числі отримати від нього або іншої особи відомості чи визнання або з метою покарати його чи іншу особу за дії, скоєні ним або іншою особою чи у скоєнні яких він або інша особа підозрюється, а також з метою залякування чи дискримінації його або інших осіб⁴.

Таким чином, з точки зору національного законодавства суб'єктом катування може бути будь-яка особа, яка здійснила зазначені у статті дії, а не тільки представник державного органу влади.

У розвинених правових державах правоохоронні органи через необхідність виконання законодавчо визначених для них специфічних завдань нерідко застосовують до громадян заходи примусу та покарання. Виконуючи визначені функції, вони балансують на межі порушення прав і свобод людини. Втім, в Україні саме правоохоронні органи є майже монополістом у сфері застосування неналежного поведження та катування. Іншою специфікою саме нашої країни є «незаконне міліцейське свавільство». Люди в міліцейській формі часто переходять межу, за якою закінчується надане законом право застосовувати силу, що і переростає у свавілля. В результаті, замість захисту людини від небезпеки бути підданою катуванню, працівники міліції самі стають джерелом такої небезпеки.

На жаль, доводиться констатувати, що застосування до громадян незаконного насильства в органах внутрішніх справ стало в Україні буденною справою. Випадки катувань або побиття людей правоохоронцями вже не вважаються чимось надзвичайним, пересічні громадяни сприймають такі факти з обуренням, водночас такі факти не викликають значного резонансу та активних форм громадського протесту, за виключенням окремих випадків.

3 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page4>

Великі сподівання в боротьбі проти катувань в Україні покладаються на впровадження нового Кримінального процесуального кодексу. Результати першого року його дії показали, що дійсно відбулось зменшення випадків катування, але викоринити це негативне явище остаточно тільки за допомогою впровадження нового закону навряд чи вдасться. Лише декларування нової норми ще ніколи не приводило до кардинальних змін, головним завданням є впровадження практики застосування нового законодавства на усіх рівнях, тільки тоді можна буде проаналізувати, який вплив на ситуацію відіграла та чи інша норма.

Наскільки для людства важливо подолати проблему катування та неналежного поводження, можна судити за численними міжнародними домовленостями з метою вжиття заходів з попередження та недопущення катувань. До них можна віднести Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.) та Факультативний протокол⁵ до неї (2002 р.).

Дані норми дають чітке визначення терміну «катування», а також накладають на Високі договірні сторони (країни, що ратифікували угоди) чітко визначені зобов'язання щодо вжиття заходів для боротьби з катуваннями та неналежним поводженням. Окрім цього, зазначеними міжнародними угодами створюються спеціальні органи — комітет та підкомітет для боротьби із катуваннями. Кожна держава-сторона вживає ефективних законодавчих, адміністративних, судових та інших заходів для запобігання актам катувань на будь-якій території під її юрисдикцією. Держави-підписанти зобов'язуються надавати визначеним органам інформацію про наявність та кількість місць несвободи, а також доступ до цих місць та до осіб, що там перебувають. Також держави, які ратифікували Факультативний протокол до Конвенції проти катувань, взяли на себе зобов'язання створити на національному рівні відповідні механізми для боротьби із катуваннями та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поводженням чи покаранням — національні превентивні механізми (НПМ).

2 жовтня 2012 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму»⁶, яким функції національного превентивного механізму в Україні були законодавчо покладені на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. 4 листопада 2012 року Закон вступив у силу.

5 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_f48

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5409-17>

Прийняття цього Закону стало надзвичайно важливим кроком на шляху до запровадження ефективного національного превентивного механізму в Україні відповідно до Факультативного протоколу, адже функціонування НПМ саме на підставі закону є однією з ключових засад незалежності системи моніторингових відвідувань до місць несвободи.

Таким чином у складі Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України створено окремий підрозділ — Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму, який взяв на себе реалізацію вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань.

Зважаючи на значну кількість установ в Україні, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи (що перевищує 6 тисяч), для забезпечення виконання поставлених на НПМ задач було прийнято рішення будувати НПМ в Україні за моделлю «Омбудсмен +». Дана модель передбачає, крім створення окремого підрозділу в структурі Секретаріату Уповноваженого, ще й залучення додаткових, в першу чергу людських, ресурсів. Так званий «+» включає в себе 3 елементи: експертну раду, неурядові організації та моніторів. Для реалізації завдань Факультативного протоколу до Департаменту НПМ Омбудсмен додатково залучає експертів та представників неурядових громадських організацій, які, за певних умов, отримують від Уповноваженого мандат на відвідування місць несвободи.

Повноваження національного превентивного механізму, передбачені Факультативним протоколом, були деталізовані вже згаданим вище ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму». Відповідно до ст. 191 Закону національному превентивному механізму надано наступні права:

- здійснювати регулярні відвідування місць несвободи без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості;
- проводити опитування осіб, які перебувають у місцях несвободи, з метою отримання інформації стосовно поводження з цими особами і умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;
- вносити органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;

- ♦ залучати на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць несвободи представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;
- ♦ реалізувати інші повноваження, передбачені цим Законом.

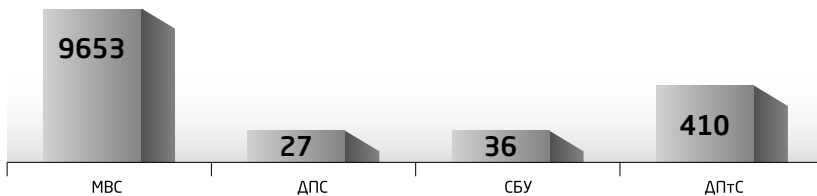
Оцінка розповсюдження катувань в Україні

Об'єктивну кількісну оцінку розповсюдження катувань в Україні зроби важко. По-перше, тому що дані порушення відбуваються, як правило, у місцях з обмеженим доступом і, зрозуміло, що відповідної статистики таких дій не ведеться, по-друге, не кожен наважується оскаржувати дії працівників міліції через побоювання за своє життя та здоров'я, а також за своїх близьких. Незважаючи на це, все ж є джерело офіційної інформації щодо випадків неналежного поводження, хоча, звісно, ця інформація далеко не повна.

Таким джерелом є офіційний сайт Генеральної прокуратури України. За даними, викладеними на сайті, можна дізнатися, наскільки широко розповсюджені катування та інше жорстоке поводження в лавах правоохоронних органів, зокрема у міліції, в тих випадках, коли жертви катувань все ж звертались із відповідними скаргами⁷.

Загалом у 2013 році було відкрито 10 147 кримінальних проваджень за злочинами, вчиненими працівниками правоохоронних органів із застосуванням катувань та іншого жорстокого поводження, з яких 36 — із смертельним наслідком.

Розпочато у 2013 році кримінальних проваджень про злочини, вчинені працівниками правоохоронних органів щодо застосування катувань та іншого жорстокого поводження (без повторних)



МВС — Міністерство внутрішніх справ;

ДПС — Державна прикордонна служба;

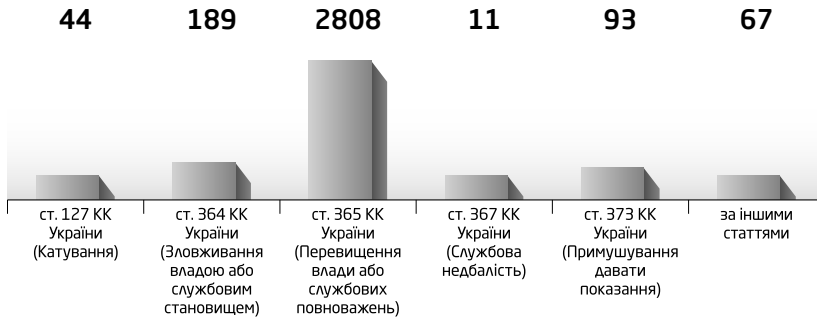
СБУ — Служба безпеки України;

ДПтС — Державна пенітенціарна служба.

⁷ Офіційний сайт ГПУ. Звіт про роботу органів досудового слідства за 12 місяців 2013 року. http://www.gp.gov.ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=185361

На долю працівників МВС припало 9 653 проваджень, тобто 95% від усієї кількості. Отже, очевидним стає те, що теза «міліція є найбільшим катом в Україні», має під собою підґрунтя.

Якщо розподілити відкриті кримінальні провадження за злочини, вчинені працівниками МВС (за видами злочинів), побачимо наступне:



Переважає більшість злочинів, пов'язаних із застосуванням катувань та іншого неналежного поведіння, кваліфікуються як «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу». Ст. 365 Кримінального кодексу України під перевищенням влади розуміє *«умисне вчинення працівником правоохоронного органу дій, які явно виходять за межі наданих йому прав чи повноважень, якщо вони завдали істотної шкоди охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб»*⁸.

Навіть ч. 1 цієї статті передбачає досить сувору відповідальність (обмеження волі на строк до 5 років, або позбавлення волі на строк від 2 до 5 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років).

Такі ж дії, якщо вони супроводжувалися насильством або погрозою застосування насильства, застосуванням зброї чи спеціальних засобів або болісними і такими, що ображають особисту гідність потерпілого, діями, за відсутності ознак катування, — караються позбавленням волі на строк від 3 до 8 років.

Здавалось би, що така суворя відповідальність за вчинення злочину повинна стримувати потенційних злочинців від скоєння кримінального правопорушення, але більш детальне вивчення цього питання показує, що

⁸ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page11>

лише 1,8% відкритих кримінальних проваджень завершуються направленням до суду обвинувальних актів. Узгоджена робота «системи», специфіка злочинів та закритість установ, за стінами яких відбуваються злочиння, практично зводить нанівець можливість довести провину правоохоронця у випадку здійснення ним зазначеного криміналу. Це і стає одним із важелів, який дозволяє потенційному «кату» не боятися відповідальності.

Одним із суттєвих надбань нового Кримінального процесуального кодексу України є безумовне відкриття кримінального провадження за скаргами, які містять ознаки складу злочину (зокрема пов'язаних із катуваннями). Однак дана перевага повністю нівелюється таким самим легким закриттям кримінального провадження (за відсутності в діянні складу злочину, за відсутністю доказів...).

На фоні такої картини, спроби законотворців посилити відповідальність за катування та зняти строки давності за катування просто втрачають сенс.

Зареєстрований за №2266 від 11.02.2013 р. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо посилення кримінальної відповідальності за катування, завідомо незаконні затримання, привід або арешт та примушення давати показання)⁹ передбачає внесення змін до основних статей Кримінального кодексу України, безпосередньо пов'язаних із катуванням. Зокрема, пропонується посилення відповідальності, якщо суб'єктом злочину є працівник правоохоронних органів, а також зняття строків давності для таких злочинів. Важко собі уявити ефективну роботу даної норми без впровадження насправді незалежних та об'єктивних механізмів розслідування випадків катувань.

Попередні висновки ЄКЗК за результатами планового візиту в Україну 09-21 жовтня 2013 року

Незалежну оцінку ситуації із дотриманням прав людини, зокрема випадків катування та неналежного поводження з боку органів внутрішніх справ України, надала делегація Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (ЄКЗК) під час зустрічі в МВС, що відбулась у Києві 21 жовтня 2013 року¹⁰.

9 Офіційний портал Верховної Ради України. Законопроекти. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45731

10 Офіційний сайт ЄКЗК. Попередні висновки щодо органів внутрішніх справ, представлені делегацією ЄКЗК в Києві 21 жовтня 2013 року. <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2013-34-inf-ukr.pdf>

Основною метою візиту 2013 року була перевірка стану утримання осіб, затриманих правоохоронними органами, особливо, в світлі прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), що набув чинності в листопаді 2012 року. З цією метою делегація відвідала визначену кількість відділів внутрішніх справ та ізоляторів тимчасового тримання (ІТТ). Делегація також провела розмови з великою кількістю за-суджених, що відбувають покарання в пенітенціарних установах, стосовно поводження з ними під час тримання в закладах внутрішніх справ.

Під час візиту основну увагу комісія звертала на наступні питання:

- ♦ співробітництво *(установ із контролюючими органами — авт.)*;
- ♦ ставлення правоохоронних органів до утримуваних осіб;
- ♦ правові гарантії проти жорстокого поводження;
- ♦ матеріальні умови тримання.

В ході візиту в 2013 році делегація ЄКЗК отримала загальне враження щодо зменшення масштабів такого явища як жорстоке поводження з особами, що перебувають під вартою в установах Міністерства внутрішніх справ, за двома факторами: тяжкості та частоти, після набрання чинності новим КПК. Ситуація покращилась, особливо у Києві, порівняно з іншими регіонами, що були відвідані делегацією.

Однак делегація отримали численні скарги щодо фізичного жорстокого поводження (головним чином щодо ударів руками та ногами та палицями) від осіб, що перебували в установах МВС. Зазначені скарги були отримані не тільки від дорослих чоловіків, але й від жінок, а також підлітків чоловічої та жіночої статі. В деяких випадках, приклади жорстокого поводження були такої тяжкості, що можуть бути оцінені як катування (підвішування за допомогою наручників та нанесення повторних тяжких ударів за допомогою палиці до особи в підвішеному стані; заподіяння електричних шоків за допомогою електрошокера та військового польового телефону; удусення за допомогою протигазу та пластикового пакету). Делегацією були зібрані медичні докази (шляхом безпосереднього огляду та за результатами огляду медичної документації), що підтверджують низку заявлених скарг.

Переважає більшість отриманих скарг стосується часового періоду відразу після затримання, коли зазначені особи були піддані початковому опитуванню оперативними офіцерами. Початкове опитування дуже часто передувало тому моменту, коли затримання було оформлене належним чином. Метою заявлених випадків жорстокого поводження за отриманою інформацією було змушення затриманих осіб до надання явки з повинною та надання свідчень щодо інших осіб та вимагання грошей від них.

Також у звіті зазначено, що в Україні продовжується практика затримання осіб (зазвичай на строк від декількох годин до 2 днів, в окремих випадках до тижня) органами внутрішніх справ без належної реєстрації. Протягом зазначених часових періодів затримані особи, що розглядаються як такі, що відмовляються від співпраці, піддаються ризику жорстокого поводження без забезпечення щодо них відповідних правових гарантій.

Делегацією було помічено (після порівняння документації та записів відеоспостереження), що положення КПК стосовно запису точного часу затримання часто не застосовуються, а також, що в протоколах та реєстрах зазначається неточний та/або суперечливий час фактичного затримання особи.

Аналіз публікацій ЗМІ

Іншим джерелом інформації про випадки катування та неналежного поводження є ЗМІ. Інформаційні повідомлення засобів масової інформації, в яких містяться відомості про застосування міліцією катувань та неналежного поводження, дозволяють класифікувати випадки катувань таким чином, щоб можна було виділити основні причини та умови, що їм сприяють, а також висунути відповідні пропозиції щодо їх усунення.

Таким чином, випадки катувань у міліції можна класифікувати за наступними ознаками:

1. За мотивом:

- ♦ виконання планових показників (з метою отримання зізнання, фальшування показів або обмовлення інших);
- ♦ вимагання або отримання коштів;
- ♦ в якості помсти за скарги;
- ♦ для отримання письмової відмови від претензій до міліції;
- ♦ комбіновані варіанти та інше.

Недостатнє фінансування, низький професійний рівень, часові обмеження та відсутність відповідальності є основними мотивами для застосування неналежних методів дізнання. В той же час, наведені підстави створюють можливість особистого збагачення із застосуванням злочинних схем (вимагання, рекет, тощо).

«На Запоріжжі у місті Вільнянськ троє правоохоронців ледь не до смерті закатавали 28-річного хлопця. Від нього вимагали взяти на себе десяток нерозкритих крадіжок. За словами потерпілого, два дні його

жорстоко лупцювали у відділку. До лікарні забрала реанімація, медики кажуть, пацієнт міг померти від внутрішньої кровотечі, йдеться у сюжеті ТСН. Михайло досі відходить після операції. До районної лікарні його привезли у непритомному стані. Хлопець каже, що працівники міліції забрали його прямо з хати, спочатку повезли до лісу, а потім у відділок. Жорстоко били і катували, вимагаючи зізнатись у серії крадіжок...»¹¹.

«Закрита травма нирки, забій грудної клітини та передньої черевної стінки — це ще не весь діагноз 19-річного Івана Ткачука, якого в Сокирянах побили міліціонери. Під час допиту в районному відділку міліції правоохоронці вдалися до насильницьких методів — змушували у нього давати свідчення проти себе»¹².

«Як стверджує чоловік, 1 жовтня його затримали правоохоронці та доставили у приміщення Львівського міського управління міліції, що на вул. Степана Бандери, 1. За словами потерпілого, міліціонери вимагали у нього 10 тисяч доларів, погрожуючи кримінальною відповідальністю за зберігання наркотиків. При цьому, працівники управління завдавали тілесних ушкоджень та вчиняли інші неправомірні насильницькі дії стосовно останнього»¹³.

«Женщина обратилась в прокуратуру с заявлением о незаконных действиях милиции. Она рассказала, что её гражданский муж и его друг были избиты вечером в парке. Керчанка стала свидетельницей драки. По факту избитения началось расследование. Керчанка заявляет, что её и двух потерпевших принудили опознать не того человека. Теперь женщина боится, что её могут посадить в тюрьму за лжесвидетельство. «Сотрудники милиции нас запугали. У меня первый ребенок отказник, сотрудники милиции как-то это узнали. Сказали, что в социальную службу напишут, что младший ребенок грязный, и вы за ним не смотрите. «Мы у вас ребенка заберем, если вы не опознаете этого человека». Поэтому пришлось опознать этого человека», — рассказала керчанка журналистам»¹⁴.

«Цього разу методи фізичного впливу застосувалися не тільки для традиційного «вибивання» зізнання в злочині, який інкримінується затриманому. Адже, як випливає із заяви чоловіка до прокуратури, приводом роз-

11 Сайт «ТСН.ua». Запорізькі міліціонери-садисти катували чоловіка, переїжджаючи його машиною. <http://tsn.ua/ukrayina/zaporizki-milicioneri-sadisti-katuvali-cholovika-pereyizhdzhayuchi-yogo-mashinoyu-279342.html>

12 Інтернет-видання «Молодий Буковинець». Хлопець, якого били в міліції, встиг відправити СМС: «Мамо, мене тут кончають». http://molbuk.ua/chernovtsy_news/60953-hlopec-yakogo-bili-v-miliciji-vstig-vdpraviti-sms-mamo-mene-tut-konchayut.html

13 Інформаційний портал «ZIK». Двоє громадян заявили про побиття у міліції Львова. Триває слідство. <http://zik.ua/ua/news/2013/10/07/432975>

14 Інтернет видання «Нерчь.ФМ». Керчанка заявила, що міліціонери заставили її оговорити невинного. <http://kerch.fm/2013/04/05/kerchanka-zayavila-chto-milicionery-zastavili-ee-ogovorit-nevinovnogo.html>

прави над ним стала скарга, подана до Європейського суду з прав людини за фактом ненадання належної медичної допомоги в СІЗО, де він перебуває»¹⁵.

2. За суб'єктом здійснення:

- ♦ оперуповноважені працівники міліції;
- ♦ дільничні інспектори;
- ♦ працівники патрульної служби;
- ♦ працівники ДАІ;
- ♦ інші.

Як показала практика, можливість протиправного збагачення із застосуванням службового становища та протиправних методів дізнання користуються не тільки працівники карного розшуку та слідства. Не обов'язково мати спеціальну освіту, щоб виконувати роль «державного гопника». Погрози та фізичне насилля використовують і працівники патрульної служби, і дільничні інспектори, аби залякати майбутню жертву можливим притягненням до відповідальності за незначне правопорушення і вибити кошти за «закриття очей».

*«Согласно материалам расследования, милиционеры нанесли женщине удары руками по голове и туловищу, а также резиновой дубинкой по ногам», - говорится в сообщении. Сейчас прокуратура Оболонского района Киева проводит досудебное расследование по факту превышения служебных полномочий оперуполномоченным уголовного розыска и двумя инспекторами ППС, а также заявила ходатайство об отстранении подозреваемых с их должностей»*¹⁶.

«Участковый инспектор милиции Перевальского РО ГУМВД в области в квартире в селе Селезневка бесосновательно нанес ему телесные повреждения, а затем насильно привез гражданина в свой дом в соседнее село. Там милиционер пристегнул последнего специальным средством типа «браслеты ручные» к металлической трубе во дворе и оставил его в таком состоянии на всю ночь. Утром гражданин самостоятельно освободился, разломал металлическую цепь спецсредства, и скрылся со двора. Два дня он скрывался в лесу, а затем обратился в прокуратуру.

*19 апреля 2013 участковому инспектору сообщено о подозрении в совершении уголовного преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 365 УК Украины (превышение власти или служебных полномочий)»*¹⁷.

15 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. А прокуратура порушень не знайшла. <http://www.khpg.org/index.php?id=1363784225>

16 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». Трое милиционеров с особой жестокостью выбивали у 59-летней женщины признание в краже мобилки. <http://censor.net.ua/n254922>

17 Інтернет-видання «Трибуна». Приковал к трубе и пошел спать. В Перевальске участковый издевался над мужчиной. <http://tribun.com.ua/11321>

3. За об'єктом здійснення:

- ♦ особи, яким безпосередньо інкримінується скоєння кримінального правопорушення;
- ♦ свідки;
- ♦ примусові свідки (особи, які за примусом дають покази в якості свідків, хоча в дійсності вони такими не є).

Згідно з низкою соціологічних досліджень, в Україні об'єктом насильства з боку працівників міліції може стати практично кожен. На думку опитаних українців, якщо раніше найбільший ризик бути підданим незаконному насильству в міліції стосувався злочинців, то тепер список розширився за рахунок підозрюваних, свідків, їх родичів, тобто всіх людей, які так чи інакше опинилися у сфері інтересів правоохоронців.

На жаль, чимало працівників міліції й не чекають довіри і любові від населення, вважаючи, що страх — достатній показник поваги.

4. За місцем здійснення:

- ♦ у приміщеннях адміністративних будівель міськрайлінорганів або спеціальних установ міліції;
- ♦ в спеціальних автомобілях (автозаках);
- ♦ у скритих від загалу місцях;
- ♦ у громадських місцях.

Для здійснення психологічного чи фізичного тиску на людину зазвичай не потрібно особливих умов. Головне — створити обставини, за яких жертва не зможе довести в майбутньому факт застосування до неї катувань та неналежного поводження.

«Прокуратура Дніпровського району Києва закончила досудебное расследование в уголовном производстве в отношении работника Днепропетровского райуправления милиции. Более 7 часов правоохранитель удерживал задержанного в своем служебном кабинете, психологически давил на него и угрожал привлечением к уголовной ответственности за отказ сотрудничать.

Уголовное производство в отношении милиционера было возбуждено по ч. 1 ст. 371 Уголовного кодекса (заведомо незаконное задержание), которое карается ограничением свободы на срок до трех лет. Делом займется Днепропетровский районный суд Киева»¹⁸.

18 Інтернет-видання «Обозреватель». В Києве милиционера будут судить за незаконное задержание. <http://kiyany.obozrevatel.com/crime/95831-v-kieve-militsionera-budut-sudit-za-nezakonnoe-zaderzhanie.htm>

«Неделю назад средь бела дня мужчину с порога собственного дома забрали двое крепких парней. Не представившись, усадили в машину. Сказали, едут в райотдел. Но повезли в ближайшую лесополосу. Юрий показывает место, где его пытали.

— Пристібали отак до дерева, що я впав, а потом, пристібали отак от до дерева...

Мужчина сначала подумал, что попал в руки к бандитам. Но когда из него начали выбивать признание в краже — понял: это — милиционеры...»¹⁹.

5. За засобами, що застосовуються для катувань:

- ♦ використання предметів для нанесення фізичного болю;
- ♦ здійснення дій, що принижують гідність людини;
- ♦ за допомогою залякування та психологічного тиску;
- ♦ шляхом утримання у неналежних умовах;
- ♦ комбіновані варіанти.

Про кількість різновидів форм та способів впливу на свідомість людини можна писати цілі книжки. Деякі правоохоронці досконало вивчили онови психологічного та фізичного впливу на свідомість людини і, більш того, на практиці переконались у їх дієвості. В той же час верхом «професіоналізму» «ката в погонах» вважається використання недозволених методів таким чином, щоб особа в майбутньому не могла поскаржитись, наприклад, застосування психологічного тиску із фізичним впливом, який не залишає на жертві слідів.

«Донецкий суд приговорил пятерых работников милиции, обвиняемых в пытках, к 5 годам лишения свободы с конфискацией имущества. «В отделении милиции к пострадавшим применялось физическое и психологическое давление», — отмечает пресс-служба прокуратуры Донецкой области. По информации источников «ОстроВа» в милиции, правоохранители надевали пострадавшим противогазы и перекрывали доступ воздуха. После этого правоохранители требовали передать им денежные средства в размере 8 000 грн. за то, чтобы не привлечь к уголовной ответственности за якобы совершенную кражу в садовом товариществе»²⁰.

«Четверо бывших оперуполномоченных Мелитопольского ГО ГУМВД Украины в области обвиняются в том, что в феврале этого года они пытали задержанного электрошокером для того, чтобы заставить его

¹⁹ Інтернет видання «Происшествия в Украине». На Черкащині мужчина заявив, що над ним издевались милиционеры. <http://incidents.com.ua/cherkassy/20122.html>

²⁰ Інтернет-видання «Остров». Суд дал по пять лет пяти донецким милиционерам, которые пытали четырех парней в отделении. <http://www.ostrovo.org/donetsk/criminal/news/430550/>

признаться в совершении тяжкого преступления. Обвинительный акт содержит статьи: часть 2 статьи 127 (истязание) и часть 2 статьи 365 (превышение служебных полномочий) УК»²¹.

«1 июля обвиняемый в убийстве валютчиков Сергей Рекуненко в Ленинском районном суде Николаева заявил, что сотрудники милиции перед допросом оказывали на него физическое и психологическое давление.

В своих коротких пояснениях Рекуненко заявил, что допрашивали на видеокамеру не в день задержания, 13-го, а на следующий день — за это время он выучил текст признания, подготовленный следователем.

— Этого ничего не было. Я все выучил, сутки провел на первом этаже. Сказали — если я не скажу, опять бить будут. Они меня на швабру подвешивали, противогаз одевали. В феврале писал в прокуратуру — мне отказали. Были телесные повреждения, — пояснил подсудимый Рекуненко»²².

Причини та чинники, які сприяють розповсюдженню катувань та неналежного поводження в Україні

Визначена вище класифікація дозволила виділити основні причини та умови, що сприяють катуванням в Україні. Майже у всіх розглянутих випадках застосування катувань та неналежного поводження присутня матеріальна складова. Активна фаза катування практично завжди пов'язана із отриманням в кінцевому наслідку фінансової винагороди, яка може мати різні прояви. Це може бути грошова премія за результатами виконання планових показників, можуть бути кошти чи матеріальні цінності, отримані за непритягнення осіб до кримінальної відповідальності або звичайний «рекет» з метою одержання плати за можливість здійснювати певну діяльність, або «кришування» під час здійснення комерційної діяльності на визначеній території тощо.

Так, прикладом існування ганебної системи показників та планів з розкриття злочинів може бути наступна стаття.

«Бывшие работники милиции рассказали о ряде мошеннических схем, с помощью которых милиция повышает низкие показатели раскрываемости преступлений. «Участковому необходимо любой ценой составит ежеквартально 30 протоколов о мелком хулиганстве, 20 — о распитии алкоголя в общественных местах и 20 — о самогоноварении», —

21 Інтернет-видання «Антикоррупційний портал». В Мелітополі «опера» вибивали признання задержанного електрошокерами. <http://job-sbu.org/v-melitopole-opera-vyibivali-priznanie-zaderzhannogo-elektroshokerami-86195.html>

22 Інтернет-видання «Николаев в подробности». «Они меня на швабру подвешивали, противогаз одевали», — обвиняемый в убийстве николаевских валютчиков о милиционерах. <http://podrobnosti.mk.ua/2013/08/01/oni-menyu-na-shvabru-podveshivali-protivogaz-odevali-obvinyaemyj-v-ubijstve-nikolaevskix-valyutchikov-o-milicionerax.html>

утверждает Ростислав Федорей, бывший следователь одного из одесских РОВД. Также, традиционным и распространенным остается «выбивание» из случайных людей признаний, преимущественно в незначительных преступлениях. Одним из источников «липовых» 40% является подставление бездомных: милиционер в гражданском подходит к бездомному и дает ему пакет и 20 грн. за то, что бездомный отнесет пакет водителю машины на другой стороне улицы. По дороге бездомного ловят милиционеры в форме и находят в пакете пистолет. Доказательство есть — обвинение гарантировано»²³.

Недостатне матеріальне забезпечення спеціальних установ та приміщень, призначених для тримання затриманих за підозрою у вчиненні злочину, взятих під варту, арештованих чи засуджених осіб також стає фактором, який безпосередньо впливає на випадки неналежного поводження. Відсутність належного харчування, медичного та санітарного забезпечення, недотримання визначених міжнародними та національними стандартами норм корисної площі із розрахунку на одну особу та інші складові створюють у сукупності умови, які Європейський суд з прав людини розцінює як неналежне поводження і порушення ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Наступною причиною розповсюдження катувань є **відсутність в Україні дієвих механізмів розслідування фактів жорстокого поводження**.

Без виконання позитивного обов'язку розслідування заяв про жорстоке поводження або його інших ознак заборона катування та жорстокого поводження сприймається як теоретична, що дозволяє державним органам влади та їхнім уповноваженим особам діяти безкарно.

Існування позитивного обов'язку розслідувати факти жорстокого поводження було чітко визначене Європейським судом, який «*нагадує, що положеннями Статті 3 Конвенції створюється позитивний обов'язок ефективно розслідувати заяви про жорстоке поводження*»²⁴.

Обов'язок проведення розслідувань вимагає створення послідовної системи заходів, здатних гарантувати адекватне реагування на достовірні повідомлення про катування та інші форми жорстокого поводження. Він вимагає від держав забезпечення механізмів і процедур, які дадуть змогу ініціювати розслідування, а також належного покарання осіб, винних в

23 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». Екс-милиционери рассказали, как «раскрывается» 40% преступлений: «Насилие и подмена — основа системы МВД». <http://censor.net.ua/n248572>

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Рішення Європейського суду від 05.04.2005 р., Афанасьєв проти України, параграф 69. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_239

актах жорстокого поводження. Причому обов'язок ініціювати розслідування виникає, коли компетентні органи одержують правдоподібну заяву або інші достатньо чіткі вказівки на те, що міг мати місце серйозний факт жорстокого поводження. За таких обставин розслідування має бути проведене навіть за відсутності офіційної скарги.

Слід також зазначити, що у 2012 році Європейський суд з прав людини виніс рішення у справі «Каверзін проти України»²⁵, у якому зазначив, що неефективне розслідування скарг на катування є системною проблемою в Україні.

У даній справі перевірка прокуратурою обставин отримання заявником тілесних ушкоджень не була ретельною, оскільки не було встановлено точного перебігу подій та способу завдання заявнику тілесних ушкоджень, а в постанові від 26 січня 2001 року не були розглянуті твердження заявника щодо катування після його затримання, а містились лише посилання на первісні твердження заявника про те, що його не було піддано жорсткому поводженню.

На думку Європейського суду, одним із поширених факторів, які призводять до неефективного розслідування, є небажання прокуратури негайно вжити усіх необхідних заходів для встановлення фактів і обставин, що мають відношення до скарг на катування; під час розслідувань органи прокуратури рідко йдуть далі отримання пояснень від працівників міліції, переважає «міліцейська» версія подій, а прокуратурою не робляться спроби перевірити її за допомогою інших методів розслідування.

Заходи, що вживаються державою для зменшення ризиків катувань та неналежного поводження з боку правоохоронних органів

Переважаюча більшість випадків застосування до затриманих недозволених методів дізнання стосується часового періоду відразу після затримання, коли зазначені особи були піддані початковому опитуванню оперативними працівниками. Для зниження ризиків бути підданим катуванню саме в цей період, у 2013 році законодавство України поповнилось декількома «запобіжниками» проти порушень прав людини під час затримання та досудового розслідування. В першу чергу, це впровадження інституту безоплатної вторинної правової допомоги затриманим. З 1 січня 2013 року набрали чинності Закон України «Про безоплатну правову

25 Офіційний портал Верховної Ради України. Рішення Європейського суду від 15.05.2012 р., Каверзін проти України. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_851

допомогу»²⁶, прийнятий Верховною Радою України 2 червня 2011 р., а також постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року №1363 «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб»²⁷ (далі — Порядок).

Крім того, вказаним Законом вносяться зміни до Закону України «Про міліцію», відповідно до яких на міліцію покладається обов'язок інформувати в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги про кожний випадок затримання, арешту чи взяття під варту особи, крім випадків, коли така особа захищає себе особисто чи запросила захисника.

Затверджений Порядок встановлює загальні вимоги та механізм інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб органами, уповноваженими здійснювати адміністративне затримання або затримання згідно з дорученнями правоохоронних органів, або затримання осіб органами досудового розслідування.

Відповідно до вимог даного Порядку уповноважена службова особа, яка здійснила затримання, незалежно від того, затримання здійснено в адміністративному порядку чи в порядку ст. 208 КПК (затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення), зобов'язується негайно сповістити центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги про здійснення затримання. Центр після такого сповіщення зобов'язаний, у терміни, встановлені Постановою КМУ №1363, направити адвоката до затриманої особи.

Така система має на меті зменшити ризики незаконних затримань та можливих процесуальних порушень з боку правоохоронних органів на етапі затримання правопорушника до доставляння його до слідчого судді, суду, але, на жаль, її робота на даному етапі далека від досконалості.

Відповідно до звіту Центру політико-правових реформ щодо реалізації нового Кримінального процесуального кодексу України²⁸, під час реалізації механізму надання безоплатної вторинної правової допомоги виявлені наступні проблеми:

26 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

27 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF>

28 Офіційний сайт Міністерства юстиції України. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, З.М. Саїдова, М.І. Хавронюк. — К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. — 40 с. <http://www.minjust.gov.ua/file/28387>

- ♦ центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги повідомляються не про всі випадки затримання осіб;
- ♦ не дотримуються строки повідомлень центрів правової допомоги про затримання осіб;
- ♦ викликані захисники не допускаються до затриманих осіб;
- ♦ затриманих осіб примушують до відмови від викликаного захисника;
- ♦ із затриманою особою проводяться процесуальні дії ще до моменту прибуття захисника;
- ♦ не забезпечуються умови конфіденційного спілкування захисника із підозрюваним;
- ♦ практикується опитування всіх причетних до певної події (наприклад, дорожньо-транспортної пригоди) осіб як свідків, а надалі вирішується, кого визнавати потерпілим, а кого — підозрюваним. Цим порушується право осіб не свідчити проти самих себе, членів своєї сім'ї та близьких родичів (стаття 63 Конституції України);
- ♦ особам не повідомляється про підозру за наявності для цього достатніх підстав. Слідчі розпочинають провадження, збирають необхідні відомості, а повідомляють про підозру при завершенні провадження — перед направленням справи до суду. У такий спосіб обмежується право осіб на підготовку захисту від обвинувачення, оскільки вони мають набагато менше часу для формування своєї позиції у справі.

Очевидним є те, що механізм надання безоплатної вторинної правової допомоги потребує вжиття більш дієвих заходів для його повноцінного впровадження. Позитивним моментом стало прийняття 27 листопада 2013 року постанови Кабінету Міністрів України №869 «Про внесення змін до Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб»²⁹.

Цією постановою на додаток до існуючого впроваджено допоміжний механізм інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб. Таким чином, з моменту набрання чинності даної постанови сама затримана особа, а також її близькі родичі чи члени сім'ї зможуть повідомити про затримання (і розпочати процедуру надання безоплатної вторинної правової допомоги) за умови надання центру мінімуму інформації про особу та обставини її затримання. Впровадження альтернативної процедури інформування закладає додаткові гарантії для реалізації права на безоплатну вторинну правову допомогу і покликане зменшити ризики неналежного поведіння та катування на етапі досудового провадження.

Наступним дієвим заходом попередження неналежного поводження на етапі досудового провадження є введення до кожного органу досудового розслідування уповноваженої службової особи, відповідальної за перебування затриманих. Така вимога визначена ст. 212 Кримінального процесуального кодексу України.

Крім того, що КПК у статтях 212 — 213³⁰ зобов'язав усі органи досудового розслідування призначити конкретну особу, відповідальну за перебування затриманих, він також визначив коло обов'язків, які ця особа повинна виконувати:

- ♦ негайно зареєструвати затриманого;
- ♦ роз'яснити затриманому підстави його затримання, права і обов'язки;
- ♦ звільнити затриманого негайно після зникнення підстави для затримання або спливу строку для затримання, передбаченого статтею 211 цього Кодексу;
- ♦ забезпечити належне поводження із затриманим та дотримання його прав, передбачених Конституцією України, цим Кодексом та іншими законами України;
- ♦ забезпечити запис усіх дій, що проводяться із залученням затриманого, у тому числі час їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій;
- ♦ забезпечити невідкладне надання належної медичної допомоги та фіксацію медичним працівником будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманого;

повідомити орган, уповноважений на надання безоплатної вторинної правової допомоги затриманим, про затримання особи, а також повідомити про затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб затриманої особи за її вибором, у випадку, якщо такі повідомлення не були здійснені уповноваженою службовою особою, яка здійснила затримання.

Зрозуміло, що наявність такого «запобіжника», за умови його належного функціонування, зможе суттєво зменшити ризики неналежного поводження із затриманими, а також забезпечити реалізацію затриманими особами прав, передбачених законодавством. На жаль, на сьогоднішній день практична реалізація даного механізму ще не досліджена через відсутність у відкритих джерелах інформації про діяльність осіб, відповідальних за перебування затриманих.

Рішення національних судів, які не приймали до розгляду докази, отримані із застосуванням катування

В якості позитивного прикладу можна назвати наявність випадків, коли національні суди не брали до уваги відомості, отримані в результаті катувань. Крім того, все частіше суди приділяють належну увагу скаргам підсудних на застосування протиправних способів дізнання та призначають проведення відповідних перевірок або взагалі звільняють підсудних із залу суду за недоведеністю їх участі у злочинах, у вчиненні яких їх було звинувачено.

«Баштанский районный суд Николаевской области вынес оправдательный приговор ранее судимому мужчине, который обвинялся в убийстве своего делового партнера... Суд подтвердил факты насилия, интенсивного психического и физического воздействия на подсудимого со стороны правоохранительных органов, в том числе николаевского гарнизона милиции и пришел к выводу, что он невиновен»³¹.

«Березнеговатский районный суд Николаевской области вынес оправдательный приговор мужчине, который обвинялся в том, что 13 октября 2008 года, будучи в состоянии алкогольного опьянения, во время ссоры из-за ревности зарубил кухонным топором односельчанина...

В суде подтвердились факты избияния подсудимого с целью дачи ним признательных показаний...

Кроме того в суде также выяснилось, что и отдельные свидетели по делу заявили, что давали свои показания под давлением сотрудников милиции, при этом правоохранители вместе со свидетелями придумывали эти показания. Мало того, в качестве вещественного доказательства к делу был приобщен обычный топор, притом, что было установлено, что повреждения убитому наносились кухонным топором...

В итоге суд доказал невиновность подсудимого, в связи с тем, что тот в день убийства находился в другом населенном пункте, а поэтому, у него было алиби»³².

В той же час існує багато прикладів свідомого **тиску на суддів з боку працівників міліції**, що є прямим порушенням конституційних гарантій самостійності судів, незалежності та недоторканності суддів.

31 Інтернет-видання «Преступности.НЕТ». На Николаевщині суд признав факты пыток в милиции и оправдал возможного убийцу. <https://news.pn.ru/criminal/79315>

32 Інтернет-видання «Преступности.НЕТ». На Николаевщині ще один суд признав факты пыток в милиции и вынес оправдательный приговор. <https://news.pn.ru/criminal/79425>

Про системність даної проблеми свідчить звернення Ради суддів України від 21 червня 2013 року³³. В ньому зазначено, що останнім часом набули системного та відвертого характеру випадки тиску на суддів, у тому числі з боку окремих працівників правоохоронних органів, втручання в діяльність судів при розгляді справ та вирішенні питань про притягнення до кримінальної відповідальності суддів за здійснення ними правосуддя.

«Спостерігається тенденція, коли дії названих суб'єктів правоохоронної діяльності виходять за межі повноважень, наданих законом, та мають характер зловживання процесуальними правами, що полягає в намаганнях здійснювати позапроцесуальний контроль за розглядом справ судами та перевірку законності й обґрунтованості судових рішень.

Так поширилися звернення посадових осіб правоохоронних органів, які не є учасниками судового процесу, з приводу витребування або вилучення матеріалів судових справ, надання суддями інформації в конкретних справах, перспективи їх розгляду судом, витребування пояснень суддів щодо мотивів та підстав прийняття ними процесуальних рішень, відомостей, які становлять таємницю нарадчої кімнати, облікових і характеризуючих матеріалів стосовно суддів тощо», — говориться у зверненні.

Рада суддів закликала Генерального прокурора, міністра внутрішніх справ та інших посадових осіб правоохоронних органів ужити негайних заходів щодо виправлення становища та забезпечення конституційних гарантій незалежності судової влади, а також вирішити питання про відповідність займаним посадам тих посадових осіб, у діяннях яких мали місце факти незаконного впливу на суди і суддів.

Реакція громадськості на випадки катувань та неналежного поводження

Кожного разу, коли на теренах ЗМІ з'являється інформація про черговий випадок відвертого знущання правоохоронців над людьми, збільшується рівень напруження у суспільстві. Стало очевидним, що міліція перетворилась у джерело небезпеки, а правоохоронна система в Україні потребує серйозних змін. Все частіше громадськість виказує своє обурення та вимоги щодо проведення реформ. Акції протесту проти свавілля системи організовуються все частіше, а вимоги стають цільовими. Громадські організації та звичайні мешканці виступають із вимогою звільнення (заміни) конкретних посадових осіб, які, на думку людей, довели правоохоронну систему до такого стану. Більш того, відсутність належної

33 Сайт газети «Закон і бізнес». Повідомлення про тиск. http://zib.com.ua/ua/34320-zvemennya_radi_suddiv_ukraini_vid_21062013_27_schodo_nezale.html

реакції на мирні акції спонукає громадськість вдаватися до більш радикальних заходів.

«Приводом для протесту стала історія двох братів Полуєвих та їхнього приятеля. Торік у лісі біля містечка невідомі скоїли два кривавих напади на відпочиваючих, кілька людей потерпіли, один чоловік загинув. За перший злочин засуджено старшого з братів, за другий — зараз на лаві підсудних молодший брат зі своїм приятелем. Учасники акції протесту висловлюють переконання, що зізнання у злочинах із юнаків «вибили», а на їхньому місці міг опинитись кожен. «Примусьте міліцію працювати!», «Міліція — захист чи загроза?», «Детектор брехні — для прокурорів та слідчих!» — плакати з такими написами принесли у вівторок до міськрайонного суду Новомосковська понад два десятки молодих людей. Павло, товариш одного із підсудних, тримав у руках аркуш із написом «Явка з повинною — якою ціною?». Юнак каже, що на місці обвинувачених у резонансних нападах на відпочивальників у лісі братів Олексія та Віталія Полуєвих та їхнього друга Миколи Кулеби міг опинитись будь-хто з молодих новомосковців...

Адвокат братів Полуєвих, Світлана Бразалук розповідає про методи психологічного тиску на обвинувачених у слідчому ізоляторі — так звану «прес-хату».

«Явка з повинною — це коли людина прийшла сама і повинилась, а не коли вона пробула 10 днів в ізоляторі і тоді пише явку з повинною, як мій підзахисний. Їх кинули в так звану «прес-хату» — і хлопці одразу зізнались. Їх кинули в камеру на 18 місць, де було 20 людей. Тобто їм доводилось спати біля туалету, на підлозі. Там сидять люди, рецидивісти, вбивці, вони й для того там сидять, щоб тиснути на новачків, доводити їх до певного стану, аж до суїциду. Обіцяли згвалтувати, обіцяли повісити...»³⁴.

26 червня 2013 р. активісти Amnesty International в Україні провели акцію проти тортур та безкарності в українській міліції.

«Учасники акції встановили магнітний пазл із силуетом міліціонера, що замахується кийком. Кожен бажаючий підписати петицію проти катувань забрав фрагмент пазлу та відкривав частину схованого малюнку. Коли останній пазл було знято, з'явився підготовлений активістами колаж з текстітками, які описують їх бачення ідеальної міліції — «підзвітна, професійна, неупереджена, відкрита, добре оплачувана, некорумпована, здатна допомогти».

До акції долучилися представники інших правозахисних організацій. За словами, Андрія Діденка, представника Української Гельсінської спілки з

³⁴ Радіо Свобода. «Міліція — захист чи загроза?» — гасло протесту у Новомосковську. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24906925.html>

прав людини та Харківської правозахисної групи, катування в міліції — це системне явище. «Дослідження, які щороку проводять Харківський інститут соціальних досліджень спільно з Харківською правозахисною групою свідчать, що майже кожні сорок секунд в підрозділах міліції відбувається акт незаконного насилля», — сказав Діденко»³⁵.

Також активісти назвали найголовнішою причиною безкарності міліціонерів неефективність прокуратури у розслідуванні справ міліцейського свавілля.

Висновки:

Сьогодні українська міліція не може належним чином виконувати покладені на неї обов'язки. Неналежне забезпечення, низька фахова підготовка, тісні зв'язки із кримінальним світом та відсутність громадського контролю перетворили міліцію на «лякалку», якою жахають навіть дітей у дитячих садочках.

Окрім цього, держава штучно створила умови, за яких міліція стала бізнес-системою, яка змушена самостійно заробляти на своє існування. У 2013 році фінансування міліції склало лише 40% від потреби³⁶, таким чином правоохоронна машина отримала офіційний дозвіл держави шукати або ініціювати створення нових джерел для свого існування. Складається враження, що міліція основні зусилля спрямовує на самозабезпечення, а на виконання своїх безпосередніх обов'язків, зокрема забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів часу вже не вистачає. Тому для розкриття злочинів правоохоронці використовують найефективніший, на думку деяких з них, спосіб — катування.

Закритість установ міліції та специфіка роботи правоохоронних органів робить майже неможливим доведення вини міліціонера у випадку застосування ним протиправних методів дізнання, і втрачають сенс будь-які заборони, зокрема визначені статтею 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Перспектива бути покараним за скоєний злочин стає настільки примарною, що навіть встановлене Кримінальним кодексом України покарання не відіграє свого запобіжного ефекту.

Наступним фактором, який сприяє застосуванню катувань, є відсутність ефективних механізмів розслідування випадків катувань та неналеж-

35 Інтернет-видання «Об'єktiv на реальність». Amnesty International засудила тортури в українській міліції. <http://intvua.com/important/60648-amnesty-international-zasudila-torturi-v-ukrayinsky-mlcyi-foto.html>

36 Інтернет-видання «Коментарі». У МВС незадоволені бюджетним фінансуванням на 2013 рік. <http://ua.comments.ua/money/191714-u-mvs-nezadovoleni-byudzhetnim.html>

ного поводження, що приводить до безкарності. В той же час керівництву правоохоронних органів не вигідно оприлюднювати ганебні факти, навіть якщо вони були виявлені. Таким чином, замовчування фактів та ухриття випадків катувань надає даній проблемі ще більшого значення і наражає на більшу небезпеку (мовляв, якщо немає проблеми на папері, значить і відсутня потреба її вирішувати).

Не важко провести паралель з тим, що більшість випадків застосування тортур та катувань пов'язано із матеріальною складовою. Відверті вимагання, отримання явок з повинною для «закриття справ» (виконання планів розкриття злочинів) дозволяють катам у погонах отримувати кошти, які вони недоотримують від держави. Найстрашніше те, що, один раз безкарно отримавши «легкі гроші», міліціонер починає за будь-якої можливості користуватись такою нагодою. Така практика, можна сказати, викликає залежність, припинити яку можна тільки «хірургічним» втручанням.

Очевидним є факт, що для подолання катувань недостатньо реформувати лише органи внутрішніх справ. Потрібно створити ефективну систему розслідування випадків катувань та неналежного поводження, яка повинна діяти у складі майбутнього Державного бюро розслідувань, а до його створення — в органах прокуратури. Також особливої уваги потребує вирішення проблеми тиску на суддів та відсутності незалежності судочинства.

Рекомендації:

1. За будь-яких умов держава повинна забезпечити безумовне виконання щонайменше трьох прав затриманих: права на доступ до адвоката, права бути оглянутим лікарем і права на сповіщення родича або іншої третьої сторони, на розсуд затриманого, про факт його затримання³⁷. Для виконання даної рекомендації достатньо забезпечити неухильне дотримання посадовими особами вимог ст. 212 Кримінального процесуального кодексу України, та постанови КМУ №1363 від 28.12.2011 р. «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб».
2. Врегулювати систему фінансування діяльності правоохоронних органів виключно із державного бюджету та заборонити здійснення господарської діяльності та отримання «благодійної» допомоги.
3. Забезпечити належний рівень оплати праці та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ.

37 Офіційний сайт ЄКЗК. Стандарти КЗК. Дванадцята Загальна доповідь [CPT/Inf (2002) 15]. www.cpt.coe.int/lang/ukr/ukr-standards.doc

4. Виключити із системи оцінювання роботи міліції показники розкриття правопорушень та впровадити систему оцінку їх діяльності на підставі громадської думки (наскільки безпечно громадяни почувають себе на вулиці, вдома, в нічний час, чи довіряють правоохоронним органам тощо) що автоматично зніме потребу у розкритті злочинів будь-яким способом і примусить налагоджувати взаємодію правоохоронців із громадою.
5. Заборонити проведення слідчих дій та інших передбачених законодавством України заходів (опитування, побачення, тощо), необхідних для повного, всебічного й об'єктивного дослідження обставин учинення злочинів та адміністративних правопорушень за участю осіб, затриманих за підозрою в їх вчиненні, потерпілих та свідків, без участі в процесі проведення цих дій захисника (адвоката).
6. Забезпечити фіксування (аудіо-відео запис) усіх дій, що відбуваються за участю осіб незалежно від статусу (затриманий, доставлений чи відвідувач), які прибули до органу внутрішніх справ, із архівацією та зберіганням відеоматеріалів не менше 3-х місяців.
7. Заборонити тримання та зберігання в службових кабінетах та інших місцях міськрайлінорганів та спецустанов предметів та речей, які можуть бути використані для цілей катування або здійснення психологічного тиску.
8. Заборонити можливість відмови від державного захисника особами, що підозрюються в скоєнні кримінального правопорушення будь-якої тяжкості, до обрання судом запобіжного заходу.
9. Розробити незалежну систему розслідування випадків катувань та поновлення прав постраждалих.
10. Зобов'язати усіх працівників правоохоронних органів щорічно складати декларацію про майновий та фінансовий стан.

Віктор Чупров

Дотримання права на свободу та особисту недоторканність

Високий рівень захищеності прав і свобод людини є одним із основних критеріїв розвитку держави і суспільства. Одним із фундаментальних прав людини є право на свободу та особисту недоторканність. Ключову роль в реалізації даного права звичайно відіграє дієвий механізм його захисту. Такий механізм повинен включати як можливість вимагати відповідної поведінки від фізичних та юридичних осіб, державних органів, місцевого самоврядування та широкого кола інших суб'єктів суспільних відносин, так і можливості вдаватися до захисту цього права, у тому числі судового, у разі його порушення.

Право на свободу та право на особисту недоторканність мають тісний зв'язок як в їх реалізації, так і в механізмах їх захисту.

Верховна Рада України ратифікувала цілий ряд міжнародних нормативних актів, зокрема тих, що стосуються захисту прав людини, які сьогодні є частиною законодавства країни. Деякі з них мають рекомендаційний характер (норми м'якого права), а деякі накладають на державу конкретний обов'язок. Для розуміння того, наскільки важлива для міжнародної спільноти тема захисту права людини на свободу та особисту недоторканність, достатньо привести лише кілька прикладів з міжнародних нормативних актів:

- «кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність»¹ (Загальна декларація прав людини, ст. 3);
- «ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання»² (Загальна декларація прав людини, ст. 9);
- «кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність, нікого не може бути піддано свавільному арешту чи триманню під вартою, нікого не може бути позбавлено волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, які встановлено законом»³ (Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ст. 9).

«Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними у демократичному суспіль-

1 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

2 Там само.

3 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

стві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб»⁴ (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 11 п.2).

На національному рівні право на свободу та особисту недоторканність закріплено в Конституції України — «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»⁵ (ст. 3). «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом»⁶ (ст. 29). Також захист права на особисту недоторканність гарантує Цивільний кодекс України — «Фізична особа має право на особисту недоторканність»⁷ (ст. 289).

Забезпечення прав на свободу та особисту недоторканність також виражене в ст. 12 Кримінального процесуального кодексу⁸:

«1. Під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах та в порядку, передбачених цим Кодексом.

2. Кожен, кого затримано через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення або інакше позбавлено свободи, повинен бути в найкоротший строк доставлений до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість його затримання, іншого позбавлення свободи та подальшого тримання. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого судового рішення про тримання під вартою.

3. Про затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб, а також про її місце перебування має бути негайно повідомлено її близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи в порядку, передбаченому цим Кодексом.

4. Кожен, хто понад строк, передбачений цим Кодексом, тримається під вартою або позбавлений свободи в інший спосіб, має бути негайно звільнений.

4 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

5 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

6 Там само.

7 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page6>

8 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

5. Затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб під час кримінального провадження, здійснене за відсутності підстав або з порушенням порядку, передбаченого цим Кодексом, тягне за собою відповідальність, установлену законом».

Таким чином, маємо захист права на свободу та особисту недоторканість на законодавчому рівні. Більше того, зазначено, що за безпідставне затримання особа, яка здійснила таке затримання, повинна нести відповідальність. Стає очевидним, що саме недоторканість людини нарівні з деякими іншими особистими немайновими благами віднесена до вищих соціальних цінностей, що мають відповідний пріоритет.

Більш детальний розгляд окремих категорій «права на свободу» та «права на особисту недоторканість» дозволяє виділити їх властивості та небезпеки, пов'язані з реалізацією кожного права.

Право на свободу

Під час аналізу дотримання права на свободу насамперед важливо розуміти, що існують випадки, за яких держава в особі правоохоронних органів має можливість **на законних підставах** обмежити людину в реалізації права на свободу. Тобто є обставини, за яких держава може відступити від дотримання права на свободу.

Стаття 5 Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод дає виключний перелік підстав, за яких особу можна обмежити у праві на свободу. Також дана стаття вимагає чіткого і зрозумілого інформування особи про підстави обмеження свободи, забезпечення своєчасного судового розгляду і у випадку безпідставного обмеження — відшкодування збитків.

Допустимі обмеження права на свободу⁹:

- ♦ законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом;
- ♦ законний арешт або затримання особи за невиконання законного припису суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом;
- ♦ законний арешт або затримання особи, здійснене з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення;

⁹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

- ♦ затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру або законне затримання неповнолітнього з метою допровадження його до компетентного органу;
- ♦ законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічнохворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг;
- ♦ законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції.

Законні підстави для затримання особи

Міліції на законних підставах дозволено позбавляти людину права на свободу без будь-якого узгодження такого позбавлення (наприклад, із слідчим суддею, прокурором тощо). Тобто коли міліція самостійно приймає рішення про затримання особи.

Українське законодавство дає міліції право обмежувати свободу людини в двох аспектах:

1. в якості адміністративного затримання;
2. затримання особи за підозрою у вчиненні злочину.

Дані обмеження істотно відрізняються між собою за підставами, строками та порядком проведення.

Адміністративне затримання особи

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)¹⁰ для адміністративного затримання особи необхідна наявність двох елементів:

1. Пряма вказівка в законі на можливість затримання особи.
2. Мета затримання відповідає вичерпному переліку випадків:
 - а) припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу;
 - б) встановлення особи;
 - в) складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;
 - г) забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

¹⁰ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/page4>

Так, затримання застосовується для припинення адміністративних порушень виключно у тому разі, коли вичерпано інші заходи впливу. Такими заходами, відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію»¹¹, для прикладу, можуть бути:

- ♦ вимога відносно громадян і службових осіб, які порушують громадський порядок припинення правопорушень та дій, що перешкоджають здійсненню повноважень міліції;
- ♦ винесення на місці усного попередження особам, які допустили малозначні адміністративні порушення.

Таким чином, визначено коло підстав які дають право міліції для затримання особи в адміністративному порядку.

Наступне питання, на яке треба звернути увагу при розгляді затримань в адміністративному порядку — це строки такого затримання. Відповідно до ч. 1 ст. 263 КУпАП, загальна тривалість адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більше як 3 години. Виключення з цього правила стосуються лише двох категорій осіб:

- 1) що порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, в необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення дозволяється затримувати до трьох діб;
- 2) що порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження — до трьох діб.

В обох наведених випадках на міліцію покладається обов'язок протягом 24-х годин з моменту затримання повідомити прокурора про затримання даних категорій осіб.

Затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення

Введення в дію нового Кримінального процесуального кодексу (КПК) України внесло суттєві зміни в порядок та підстави для затримання особи, яку підозрюють у вчиненні кримінального правопорушення, зокрема без ухвали слідчого судді, суду.

11 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

Ніхто не може бути затриманий без ухвали слідчого судді, суду, крім випадків, передбачених цим Кодексом (частиною 1 статті 208)¹². Тобто виключно КПК визначає перелік підстав та порядок затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення.

Більш того, новий КПК надає право здійснювати затримання особи за підозрою у вчиненні злочину будь-кому, а не тільки уповноваженим службовим особам. Але для здійснення такого затримання законом (п. 2 ч. 2 ст. 207 КПК)¹³ визначено лише два випадки:

- 1) при вчиненні або замаху на вчинення кримінального правопорушення;
- 2) безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у його вчиненні.

Якщо затримання у вказаних вище випадках здійснила особа, яка не є уповноваженою службовою особою (особою, якій законом надано право здійснювати затримання), вона зобов'язана негайно доставити її до уповноваженої службової особи або повідомити уповноважену службову особу про затримання та місцезнаходження особи, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення.

Підстави для затримання особи без ухвали слідчого судді (суду) та дозволені терміни тримання

| Категорія осіб | Про затримання складається | Максимальний термін тримання | Роз'яснення |
|---|---|------------------------------|--|
| Затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення | | | |
| Особа, що вчинила кримінальне правопорушення. | Протокол затримання особи підозрюваної у вчиненні злочину. (ч.5 ст. 208 КПК). | 24 год. (ст. 278 КПК) | <i>У разі якщо особі не вручено повідомлення про підозру після двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, така особа підлягає негайному звільненню.</i> |
| | | 60 год. (ст. 211 КПК) | <i>З моменту фактичного затримання визначеного статтею 209 КПК. Після спливу вказаного строку особа повинна бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу (ст. 211 КПК).</i> |
| | | 72 год. (ст. 211 КПК) | <i>Максимальний термін затримання без ухвали слідчого судді або суду.</i> |

¹² Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page6>

¹³ Там само.

| Затримання за вчинення адміністративного правопорушення | | | |
|--|---|------------------------------|--|
| Особи, що вчинила адміністративне правопорушення | Протокол про адміністративне затримання. (ст.261 КУ-пАП) | 3 год. (ст.263 КУ-пАП) | Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години. |
| Особи, яка порушила прикордонний режим | | до 3 доби (ст.263 КУ-пАП) | В необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення — з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання |
| Особи, яка порушила правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин | | 3 доби (ст.263 КУ-пАП) | В необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання |

«Запобіжники» проти незаконного затримання:

Особливу увагу слід звернути на те, що у 2013 році законодавство України поповнилось низкою «запобіжників» проти порушень прав людини під час затримання та досудового розслідування. Зокрема, впроваджений інститут безоплатної вторинної правової допомоги затриманим, та усі органи досудового розслідування (відповідно до вимог ч. 1 ст. 212 КПК) зобов'язані призначити одну або декілька службових осіб, відповідальних за перебування затриманих.

Центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги затриманим¹⁴.

Незважаючи на те, що Закон України «Про безоплатну правову допомогу»¹⁵, був прийнятий Верховною Радою України ще 2 червня 2011 року, механізм практичної реалізації «захисних функцій» даного Закону був запущений лише з 1 січня 2013 року, коли набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України №1363 від 28 грудня 2011 року «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної

¹⁴ Контакти центрів безоплатної вторинної правової допомоги: <http://www.minjust.gov.ua/42609>

¹⁵ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

правової допомоги про випадки затримання осіб»¹⁶ (далі — Порядок). Також цим Законом внесено зміни до Закону України «Про міліцію», відповідно до яких на міліцію покладається обов'язок інформувати в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги про кожний випадок затримання, арешту чи взяття під варту особи, крім випадків, коли така особа захищає себе особисто чи запросила захисника.

Затверджений Порядок встановлює загальні вимоги та механізм інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб органами, уповноваженими здійснювати адміністративне затримання або затримання згідно з дорученнями правоохоронних органів, або затримання осіб органами досудового розслідування.

Відповідно до вимог даного Порядку, уповноважена службова особа, яка здійснила затримання, незалежно від того, чи затримання здійснено в адміністративному порядку чи в порядку ст. 208 КПК (затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення), зобов'язується сповістити центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги про здійснення затримання.

Відповідно центр, після такого сповіщення, зобов'язаний у терміни, встановлені Порядком, направити адвоката до затриманої особи. Центру надається одна година для визначення адвоката, якого буде спрямовано до затриманої особи. Призначений центром з надання допомоги адвокат повинен прибути протягом години з моменту видання йому доручення, а у виняткових випадках — не пізніше ніж протягом шести годин з моменту видання йому доручення, до затриманої особи для надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Тобто, як правило, час на прибуття адвоката до затриманої особи повинен бути в межах двох годин, у виняткових випадках — в межах семи. Така система має на меті зменшити ризики незаконних затримань та можливих процесуальних порушень з боку правоохоронних органів на етапі затримання правопорушника до доставляння його до слідчого судді, суду.

На жаль, реалізація даної норми сьогодні далека від досконалості. Відповідно до звіту Центру політико-правових реформ щодо реалізації нового Кримінального процесуального кодексу України¹⁷ під час реалізації

¹⁶ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF>

¹⁷ Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, З.М. Саїдова, М.І. Хавронюк. — К., 2013. — 40 с. <http://www.minjust.gov.ua/file/2838>

механізму надання безоплатної правової допомоги на сьогодні маємо наступні проблеми:

- ♦ центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги повідомляються не про всі випадки затримання осіб;
- ♦ не дотримуються строки повідомлень центрів правової допомоги про затримання осіб;
- ♦ викликані захисники не допускаються до затриманих осіб;
- ♦ затриманих осіб примушують до відмови від викликаного захисника;
- ♦ із затриманою особою проводяться процесуальні дії ще до моменту прибуття захисника;
- ♦ не забезпечуються умови конфіденційного спілкування захисника із підозрюваним;
- ♦ практикується опитування всіх причетних до певної події (наприклад, дорожньо-транспортної пригоди) осіб як свідків, а надалі вирішується, кого визнавати потерпілим, а кого — підозрюваним. Цим порушується право осіб не свідчити проти самих себе, членів своєї сім'ї та близьких родичів (стаття 63 Конституції України);
- ♦ особам не повідомляється про підозру за наявності для цього достатніх підстав. Слідчі розпочинають провадження, збирають необхідні відомості, а повідомляють про підозру при завершенні провадження — перед направленням справи до суду. У такий спосіб обмежується право осіб на підготовку захисту від обвинувачення, оскільки вони мають набагато менше часу для формування своєї позиції у справі.

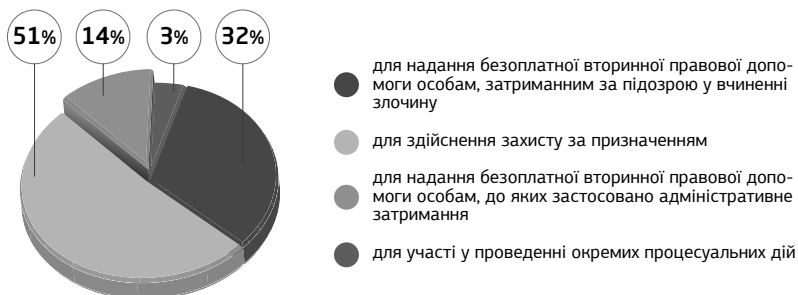
Відповідно до статистичних даних офіційного веб-сайту координаційного центру з надання правової допомоги¹⁸, у першому півріччі 2013 р. центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі видано 37 230 доручень адвокатам, у тому числі 11 772 — для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, затриманим за підозрою у вчиненні злочину; 19 135 — для здійснення захисту за призначенням; 5 202 — для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, до яких застосовано адміністративне затримання; 1 121 — для участі у проведенні окремих процесуальних дій.

Частка випадків відмови від захисника осіб, затриманих за підозрою у вчиненні злочину, становить 8%. Загалом центрами опрацьовано 20 308 процесуальних документів, у тому числі 12 639 постанов слідчих, 7 068 ухвал судів, 436 ухвал слідчого судді, 165 постанов прокурора щодо призначення адвоката¹⁹.

18 Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. <http://legalaid.gov.ua>

19 Там само. <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/lypen-2013/rezultaty-funktsionuvannia-systerny-bezoplatnoi-pravovoi-dopomohy-za-pershe-pivrichchia-2013-roku>

Видано доручень адвокатам Центру для надання безоплатної вторинної правової допомоги протягом першого півріччя 2013 року:



Протягом жовтня 2013 року²⁰ центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги по всій Україні видано 7 024 доручень адвокатам, у тому числі 1917 — для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, затриманим за підозрою у вчиненні злочину; 4 089 — для здійснення захисту за призначенням; 838 — для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, до яких застосовано адміністративне затримання; 180 — для участі у проведенні окремих процесуальних дій.

У жовтні загальна кількість виданих центрами доручень у порівнянні з вереснем 2013 року зросла на 7%, зокрема, у зв'язку з тим, що на 23,5% зросла кількість виданих доручень для надання БВПД особам, до яких застосовано адміністративне затримання. Разом з тим на 2,7% зменшилась кількість доручень, виданих для участі захисника у проведенні окремих процесуальних дій.

Частка відмов від захисника осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, протягом жовтня знизилась у порівнянні з вереснем (8%) майже удвічі і становить 4,1%.

Видано доручень адвокатам Центру для надання безоплатної вторинної правової допомоги протягом жовтня 2013 року:



²⁰ Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/lystopad-2013/protiahom-zhovtnia-potocnoho-roku-ponad-7-tysiach-osib-otrymaly-bvpd>

В порівнянні із даними за перше півріччя, на 2% зменшилась кількість доручень для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, до яких застосовано адміністративне затримання.

Проведений Координаційним центром моніторинг інформації на офіційних сайтах УМВС/ГУМВС України в регіонах показав, що за період з 17 липня по 31 жовтня 2013 року виявлено більше 350 повідомлень, які можуть бути розцінені як факти неповідомлення/неналежного повідомлення про випадки затримання осіб²¹. Окрім того, аналіз оперативної статистики Головного штабу МВС та Координаційного центру свідчить про наявність проблем з інформуванням про випадки затримань у ряді регіонів (Вінницька, Донецька та Кіровоградська області) практичного протягом 10 місяців функціонування системи безоплатної правової допомоги. Наявні також випадки тимчасового погіршення стану інформування в окремих областях. Так, протягом серпня зафіксовано зменшення рівня інформування у Київській, Сумській та Чернівецькій областях.

Очевидним є те, що механізм надання безоплатної вторинної правової допомоги потребує вжиття більш дієвих заходів для його повноцінного впровадження. Позитивним моментом стало прийняття 27 листопада 2013 року постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб»²², проект якої був підготовлений Міністерством юстиції і погоджений без зауважень Мінекономрозвитку, Мінфіном, МВС, Міноборони, Міндоходів та СБУ.

Цією постановою Кабінету Міністрів України на додаток до існуючого впроваджено допоміжний механізм інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб. З моменту набрання чинності даної постанови сама затримана особа, а також її близькі родичі чи члени сім'ї зможуть повідомити про затримання і розпочати процедуру надання безоплатної вторинної правової допомоги за умови надання центру мінімуму інформації про особу та обставини її затримання.

Впровадження альтернативної процедури інформування закладає додаткові гарантії для реалізації права на безоплатну вторинну правову допомогу (що на початку кримінального провадження є надзвичайно важливим) і покликане мінімізувати кількість випадків невиконання або неналежного виконання правоохоронними органами вимог Кримінально-

21 Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/lystopad-2013/uriad-posylyv-harantii-zatrymanykh-osib-na-bezoplatnu-vtorynnu-pravovu-dopomohu>

22 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D0%BF>

го процесуального кодексу України та відповідної постанови Уряду щодо негайного інформування центрів про випадки затримання осіб.

Уповноважена службова особа, відповідальна за перебування затриманих

Крім того, що КПК зобов'язав усі органи досудового розслідування призначити конкретну особу, відповідальну за перебування затриманих, він також визначив коло обов'язків, які ця особа повинна виконувати (ч. 2 ст. 212, ч. 5 ст. 213)²³:

- ♦ негайно зареєструвати затриманого;
- ♦ роз'яснити затриманому підстави його затримання, права і обов'язки;
- ♦ звільнити затриманого негайно після зникнення підстави для затримання або спливу строку для затримання, передбаченого статтею 211 цього Кодексу;
- ♦ забезпечити належне поводження із затриманим та дотримання його прав, передбачених Конституцією України, цим Кодексом та іншими законами України;
- ♦ забезпечити запис усіх дій, що проводяться із залученням затриманого, у тому числі час їх початку та закінчення, а також осіб, які проводили такі дії або були присутні при проведенні таких дій;
- ♦ забезпечити невідкладне надання належної медичної допомоги та фіксацію медичним працівником будь-яких тілесних ушкоджень або погіршення стану здоров'я затриманого;
- ♦ повідомити орган, уповноважений на надання безоплатної вторинної правової допомоги затриманим, про затримання особи, а також повідомити про затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб затриманої особи за її вибором, у випадку якщо такі повідомлення не були здійснені уповноваженою службовою особою, яка здійснила затримання.

Зрозуміло, що наявність такого «запобіжника» може суттєво зменшити ризики протиправних затримань, неналежного поводження із затриманими, а також забезпечити реалізацію затриманими особами прав, передбачених законодавством. На жаль, на сьогоднішній день практична реалізація даного «запобіжника» до кінця не досліджена у зв'язку із відсутністю у відкритих джерелах інформації про діяльність осіб, відповідальних за перебування затриманих.

Як правило, право на свободу тісно пов'язане із правом на особисту недоторканість, зокрема з його фізичним та психологічним аспектами.

²³ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page7>

У багатьох випадках під час позбавлення права на свободу, а саме під час затримання, нерідко застосовуються протиправні способи. Це і застосування спецзасобів, і використання прийомів рукопашного бою, і навіть використання службових собак. А коли людина вже перебуває у місці не-свободи, деякі правоохоронці взагалі забувають про існування поняття «особиста недоторканність» і застосовують до затриманих фізичне та психологічне насилля з метою отримання потрібних їм свідчень.

Крім того, слід розуміти, що особиста недоторканність особи полягає не тільки у так званій тілесній (фізичній) недоторканості, але й у психічній.

Порушення права на особисту недоторканність

Природа права на особисту недоторканність фактично полягає у забезпечуваному суспільними відносинами стані, за якого людина має можливість бути захищеною від посягань у відносинах посадових осіб і громадян, а також громадян між собою, що дозволяє їй задовольняти свої інтереси і потреби, реалізовувати свою свободу, розвивати себе, використовувати для цього природні і соціальні можливості. Умовно особисту недоторканність можна розділити на фізичну та психологічну.

Фізична недоторканність фізичної особи — це гарантована законом заборона посягань на життя, здоров'я, тілесну недоторканність та статеву свободу фізичної особи, що забезпечується цілою низкою інших особистих немайнових прав, зокрема правом на життя (ст. 281 Цивільного кодексу), правом на охорону здоров'я (ст. 283 ЦК) та правом на медичну допомогу (ст. 284 ЦК), правом на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 293 ЦК) тощо. Забезпечення даного права полягає також в обов'язковості отримання згоди фізичної особи на будь-яку медичну допомогу (ст. 284 ЦК)²⁴.

Психічна недоторканність фізичної особи забезпечується неможливістю посягати на нормальний перебіг психічних процесів людини та іншими законодавчими гарантіями. Тобто, тиск на свідомість людини, зокрема за допомогою погроз, залякування, демонстрування засобів, які можуть бути застосовані для нанесення тілесних ушкоджень і т.д., без дійсного застосування фізичного контакту, є посяганням на психічну недоторканність особи.

Оцінити виконання позитивного обов'язку держави у сфері забезпечення права людини на свободу та особисту недоторканність, можна за до-

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

помогою статистичних даних, наведених на офіційному сайті Генеральної прокуратури України.

На жаль, порівнювати дані минулих періодів щодо кількості зареєстрованих правопорушень проти свободи та особистої недоторканості з відомостями 2012 року неможливо. Основна причина в тому, що, зі вступом у дію 20 листопада 2012 року нового Кримінального процесуального кодексу України, змінився порядок реєстрації злочинів та інших подій, а разом з цим і початок досудового розслідування (кримінального провадження). З 20 листопада 2012 року, відповідно до ст. 214 КПК, досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань²⁵.

В той же час, обов'язок внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення покладається на слідчого або прокурора. Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування.

Зареєстровано злочинів проти свободи та особистої недоторканості за 9 місяців 2013 року

| Кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень проти свободи та особистої недоторканості та результати їх досудового розслідування за 9 місяців 2013 року | Обліковано кримінальних правопорушень у звітному періоді | Кримінальні правопорушення, у яких особам вручено повідомлення про підозру | Кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом | Кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності | Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито |
|--|--|--|---|--|--|
| Злочини проти волі, честі та гідності особи | 453 | 215 | 173 | 0 | 1 711 |

| | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи | 993 | 584 | 470 | 1 | 1 142 |
| Умисне тяжке тілесне ушкодження, ст.121 | 2 368 | 1 924 | 1 518 | 1 | 1 034 |
| Умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження, ст.122 | 4 759 | 2 165 | 1 985 | 8 | 3 420 |
| Умисне заподіяння тяжких тілесних ушкоджень у разі перевищення меж необхідної оборони або у разі перевищення заходів, необхідних для затримання злочинця, ст.124 | 95 | 77 | 65 | 4 | 15 |
| Умисне легке тілесне ушкодження, ст.125 | 53 716 | 17 133 | 15 161 | 376 | 127 374 |
| Необережне тяжке або середньої тяжкості тілесне ушкодження, ст.128 | 736 | 461 | 401 | 15 | 624 |
| Незаконне позбавлення волі або викрадення людини, ст.146 | 267 | 106 | 96 | 0 | 1 616 |
| Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини, ст.149 | 120 | 74 | 47 | 0 | 41 |
| Згвалтування, ст.152 | 447 | 289 | 222 | 0 | 791 |
| Насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом, ст.153 | 238 | 163 | 134 | 1 | 106 |
| Примушування до вступу в статевий зв'язок, ст.154 | 5 | 2 | 1 | 0 | 16 |
| Завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою, ст.371 | 38 | 9 | 10 | 0 | 86 |
| Разом | 64 235 | 23 202 | 20 283 | 406 | 137976 |

Чи хвилюватися за свою свободу та особисту недоторканість за таких умов, кожен може вирішити для себе сам. Треба лише зауважити, що кожні 6 хвилин в Україні реєструється нове кримінальне правопорушення проти свободи та особистої недоторканості. За кожним третім зареєстрованим кримінальним правопорушенням вручається повідомлення про підозру та майже кожне третє зареєстроване кримінальне провадження закінчується направленням обвинувального акту до суду. Тільки у 2% випадків кримінальні провадження закінчуються направленням до суду клопотання про

звільнення особи від кримінальної відповідальності. Такі висновки можна зробити із офіційних джерел.

За сухими цифрами «ховаються» долі людей. Людей, які стали жертвою злочинів, людей, які скоїли правопорушення, сподіваючись на уникнення покарання. Ще більша кількість рідних та близьких цих двох категорій, яких також безперечно можна вважати постраждалими. Звісно, не можна сказати, що тільки через бездіяльність правоохоронців щоденно скоюється така кількість злочинів. Є цілий комплекс проблем, які в кінцевому підсумку можна вважати чинниками, що впливають на рівень злочинності. Але беззаперечним фактом є те, що саме грамотно організована профілактична робота та усвідомлення невідворотності покарання можуть стати головними стримуючими факторами для кримінального елементу.

Якщо посягання на свободу та особисту недоторканість з боку злочинців деяким чином можна пояснити або зрозуміти (особистісні чинники, економічні, соціальні негаразди, виховання тощо), то здійснення злочинів особами, які покликані охороняти суспільство від протиправних посягань, є парадоксальним явищем. На жаль, для України дане явище стало жахливою буденністю, про що щоденно повідомляють засоби масової інформації.

Відомості, висвітлені у засобах масової інформації, щодо порушень права на свободу та особисту недоторканість з боку правоохоронних органів

Проведений аналіз публікацій ЗМІ дозволив виділити окремі групи порушень, які безпосередньо свідчать про ігнорування працівниками міліції права на свободу та особисту недоторканість. Наведена класифікація дозволяє зрозуміти найбільш важливі сфери, які потребують детального вивчення з метою з'ясування умов та причин, за яких дані порушення стали можливими та надання відповідних рекомендацій:

- ♦ протиправні затримання та побиття під час масових заходів;
- ♦ побиття та зґвалтування;
- ♦ затримання за політичними мотивами;
- ♦ побиття громадян міліціонерами у стані алкогольного сп'яніння;
- ♦ фізичний та психологічний тиск на журналістів;
- ♦ побиття громадян;
- ♦ вимагання коштів за непритягнення до відповідальності;
- ♦ затримання за сфальсифікованими звинуваченнями;
- ♦ протиправні обшуки;
- ♦ викрадення людей працівниками міліції.

Щодо кожної категорії можна знайти достатньо прикладів в мережі друкованих та Інтернет-ЗМІ. Найбільш характерні випадки та їх правовий аналіз наведемо нижче.

Протиправні затримання та побиття під час масових заходів

Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи, демонстрації, про проведення яких сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, гарантовано ст. 39 Конституції України²⁶. Виключно судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку може бути встановлене обмеження реалізації вищевказаного права з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Моніторинг цього питання свідчить про подальше поширення в Україні порушень прав та свобод громадян під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Розгін мирних мітингів із застосуванням спеціальних засобів та жорстоким нанесенням тілесних ушкоджень учасникам, незаконні затримання та доставляння до підрозділів внутрішніх справ «провокаторів». Такі випадки у своїй більшості мають на меті ідейну або політичну спрямованість.

Показовим прикладом брутального порушення прав людини, як кажуть міліціонери, «за сукупністю порушених прав» є події 30 листопада, 1 та 11 грудня 2013 року. Надмірне та протиправне застосування сили і спеціальних засобів проти мирного зібрання. Це було посягання на право людини на мирні зібрання, яке поступово переросло в порушення права на свободу та особисту недоторканність.

Експерти Асоціації УМДПЛ підготували правовий аналіз дій правоохоронців під час розгону мирних мітингувальників на столичному Майдані Незалежності вночі 30 листопада та під час протистояння на вулиці Банковій 1 грудня²⁷. Ці події досить добре зафіксовані на фото та відео, що дає можливість детально розібратись в ситуації та надати аналіз порушень, вчинених працівниками міліції. Цей матеріал, як і всі подальші правові аналізи дій правоохоронців, були, окрім поширення у відкритих джерелах, передані до Генеральної прокуратури України, яка проводить розслідування фактів порушень з боку правоохоронців.

26 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

27 Сайт Асоціації УМДПЛ. Експерти Асоціації УМДПЛ проаналізували дії спецпризначенців під час розгону мирних акцій. <http://umdpl.info/index.php?id=1387434311>

Нижче — стисло про зміст аналізу та його висновки:

Як відомо, найбільш активно під час подій Євромайдану проявили себе працівники спецпідрозділів міліції та внутрішніх військ, а насильство застосовував здебільшого підрозділ міліції особливого призначення «Беркут». На сьогодні «Беркут» — це високомобільний стройовий підрозділ, що налічує близько 3 700 бійців. Однак саме цей спецпідрозділ діє на підставі внутрішньовідомчого наказу, який навіть не був зареєстрований в Мін'юсті, а не на підставі закону, що фактично робить його дії результатом волевиявлення лише одного чиновника — міністра внутрішніх справ. Слід також зазначити, що «Беркут», згідно наказу МВС, використовується для проведення силових операцій в умовах складної оперативної обстановки.

Що стосується наявності правових підстав залучення спецпідрозділу «Беркут» до охорони громадського порядку під час мирної акції в ніч з 29 на 30 листопада, на думку експертів, воно не є законним. Люди, що перебували на Майдані Незалежності, були малознайомі, різні за своїм віком, рівнем фізичної підготовки, окрім того вони спокійно поводитись — спілкувались чи спали, жодних правопорушень не відбувалось, а значить, ці умови аж ніяк не ускладнювали оперативну обстановку, а групу людей не можна назвати організованою, що має навички силового спротиву чи нападу.

1 грудня біля будівлі Адміністрації Президента підстави для застосування «Беркуту» були, але спецпризначенці повинні були стабілізувати оперативну обстановку, для цього достатньо було ізолювати виключно осіб, які чинили протиправні дії та, відповідно до Закону «Про міліцію», забезпечити безпеку учасників мирного зібрання. Однак, як відомо, сталось по-іншому.

Найбільше обурення викликало безрозбірне, масове, жорстоке і цинічне побиття спецпризначенцями протестувальників гумовими кийками, ногами, руками, жодним чином не беручи до уваги їх стать, вік та фізичний стан²⁸.

Слід зазначити, що підстави та межі застосування сили та спецзасобів міліцією чітко регламентується ЗУ «Про міліцію», Статутом патрульно-постової служби, іншими нормативними актами. Застосуванню фізичної сили має передувати голосне попередження про такі дії, яке має дати час та можливість людям зорієнтуватись та виконати вимоги правоохоронців. Натомість застосування сили та спецзасобів відбувалось одночасно із попередженням, тому деякі люди навіть не встигли прокинутись, а без попередження сила може застосовуватись лише у ви-

28 Відео масового побиття демонстрантів 01.12.13 на вул. Банковій у Києві. <http://youtu.be/9U5Qmv9gg8w>

падках безпосередньої загрози життю та здоров'ю громадян чи працівників міліції, якої вночі 30 листопада не було. На думку експертів, як вночі 30 листопада, так і на Банковій 1 грудня застосування сили правоохоронцями нагадувало не правоохоронний захід, а масову ексекуюцію.

Деяких людей, які лежали на землі і не чинили жодного спротиву, били декілька правоохоронців одночасно²⁹, таким чином цинічно ігнорувались вимоги законодавства щодо того, що при неможливості уникнути використання сили, вона не має перевищувати міри, необхідної для виконання обов'язків правоохоронцями, і має зводити до мінімуму шкоду правопорушникам та іншим громадянам. Окрім того, в діючій постанові Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку»³⁰, чітко визначена заборона завдавати удари кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, животу і статевих органах. Однак на численних відео видно, що удари завдавались без розбору, ігноруючи будь-які правила та заборони. Характер і способи застосування насильства з боку міліції свідчить про його умисне заподіяння зі спричиненням сильного болю та моральних страждань з метою залякати протестувальників, а це прямо порушує ст. 28 Конституції України щодо заборони катувань, жорстокого та принижуючого гідність поведіння чи покарання.

Світло-шумові гранати відволікаючої дії використовувались 1 грудня на Банковій з ігноруванням вимог щодо відстані їх приземлення до людей. Внаслідок цього протестувальники отримали опіки та рани ніг. Окрім того, як вночі 30 листопада, так і 1 грудня правоохоронці, в порушення Закону «Про міліцію», ігнорували прохання постраждалих протестувальників викликати швидку допомогу. Натомість зазнавали насильства з боку спецпризначенців навіть медичні працівники, які намагались надати першу допомогу постраждалим.

Окремої уваги заслуговує рекордне за кількістю постраждалих за всі роки незалежності України насильство по відношенню до журналістів — їх постраждало більше 50 осіб. В цьому випадку окрім побиття мова йде про порушення ст. 171 Кримінального кодексу України — перешкоджання професійній діяльності журналістів.

Цілий ряд порушень також стосувались процедури затримання протестувальників. Як 30 листопада на Майдані Незалежності, так і 1 грудня біля Адміністрації Президента, затримання осіб відбувалось здебільшого безпідставно, адже мотиви його не повідомлялись, затри-

29 Відео масового побиття демонстрантів 01.12.13 на вул. Банковій у Києві. <http://youtu.be/AhdQY7QZNQ4>

30 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/49-91-%D0%BF>

маним не роз'яснювались їхні права. Окрім того, ст. 254 КУпАП вимагає складення протоколу про затримання, але, за свідченнями деяких затриманих, їх відпустили з міліції без будь-яких протоколів чи вибачень. Такі затримання порушують ст. 29 Конституції України щодо гарантій права на свободу та особисту недоторканність і захисту від незаконних затримань.

Безперечно, розгін мирних демонстрантів спецпризначенцями в обох випадках носив жорстокий і цинічний характер. Не є виправданням діям правоохоронців і те, що вони були лише виконавцями наказу керівництва. У ч. 4 ст. 41 КК України чітко вказано, що особа, яка виконала завідомо злочинний наказ або розпорядження, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах. Посилання керівництва на «ексцес виконавця» також абсурдне, бо участь у побитті брали майже всі задіяні до операцій працівники «Беркуту». У цьому аспекті дії окремих спецпризначенців та їх командирів слід розглядати як кримінальний злочин передбаченого ст. 365 КК України — перевищення службових повноважень.

Забезпечення комунальникам можливості встановлення льодового катка та ялинки аж ніяк не є тотожним забезпеченню громадського порядку чи національної безпеки. До того ж дії «Беркуту» були непропорційними, адже мали на меті явно нижчі в ієрархії суспільні інтереси, ніж права і свободи громадян України, забезпечені Конституцією та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

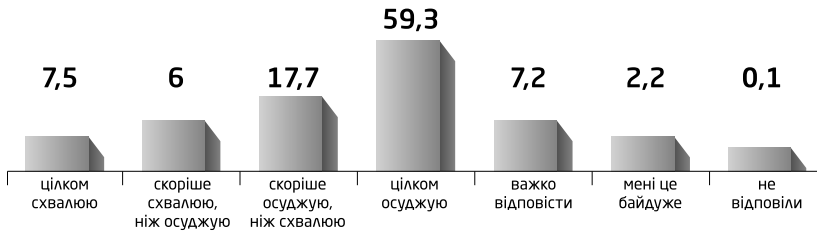
9 грудня 2013 року, під час розблокування спецпризначенцями урядового кварталу, масового побиття і застосування сили та спецзасобів не відбувалось, протестувальників в цілому відтіснили більш цивілізованим шляхом. Однак в ніч на 11 грудня в подіях на Майдані Незалежності та розблокуванні приміщення КМДА з боку міліції знову мало місце застосування грубої і надмірної фізичної сили, в результаті чого більше 40 осіб постраждали, а 5 було госпіталізовано. Правоохоронці продовжують ігнорувати вимоги законодавства, а це означає, що їхні дії, як і раніше, потребують пильного контролю з боку громадськості, а в подальшому — ефективного розслідування та покарання винних³¹.

Загальне ставлення до дій працівників міліції під час розгону мирної акції 30 листопада можна побачити з аналізу, який провела Асоціація політичних психологів України спільно з Інститутом соціальної та політичної психології НАПН України 4–9 грудня 2013 року³².

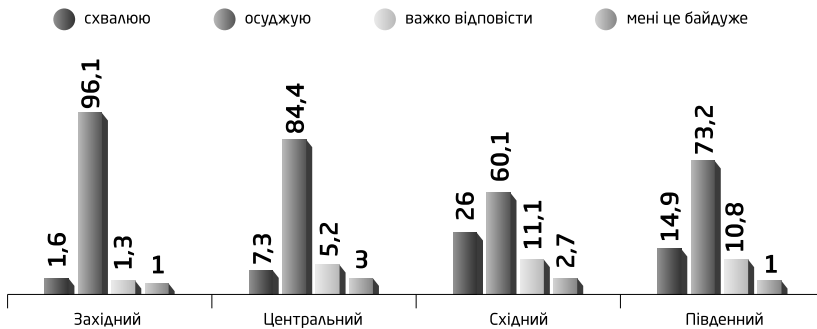
³¹ Сайт Асоціації УМДПЛ. Експертний аналіз дій правоохоронців під час мирних акцій на Майдані Незалежності вночі 30 листопада та 1 грудня на вулиці Банковій у Києві. <http://umdpi.info/files/docs/1387450654.pdf>

³² Інформаційний портал Асоціації політичних психологів України. Масове опитування громадян 4–9 грудня 2013 року. <http://appu.kiev.ua/investigation/info/polls/500-opytuvanya.html>

На запитання «Як Ви оцінюєте — схвалюєте чи осуджуєте — жорсткі дії органів правопорядку проти учасників акції протесту на Майдані Незалежності в Києві в ніч на 30 листопада цього року?» було отримано такі відповіді³³:



В той же час, в розрізі географічних регіонів України, ставлення до дій міліції виявилось наступним:



Таким чином, 77% усіх опитаних осуджують жорсткі дії органів правопорядку проти учасників акції протесту, в той час як 13,5% вважають таке застосування допустимим. Найбільша кількість схвальних відгуків (26%) виявилась у східному регіоні України і найбільше засудження отримали правоохоронці від західного регіону (96,1%).

Побиття та зґвалтування

Найганебнішим прикладом брутального знущання над українським народом є наруга над його жінками. Тільки відчуття цілковитої безкарності може дозволити працівникам міліції бити, гвалтувати, а іноді і вбивати жінок. Події в селищі міського типу Врадіївці Миколаївської області сколихнули всю країну.

26 червня 2013 р. троє чоловіків вивезли до лісу, побили і зґвалтували 29-річну Ірину Крашкову. Більш того, після скоєного чоловіки нама-

³³ Там само. http://appu.kiev.ua/images/stories/doc/appu_opytuvanya_4_9.12.2013.doc

гались позбавити жінку життя. Тільки чудом вона змогла врятуватись і розповісти про те, що з нею трапилось. Серед кривдників двоє виявилися працівниками міліції. Двох чоловіків затримали, а третій (капітан міліції Дрижак) спочатку перебував на волі, оскільки у нього нібито було «алібі».

Обурені тим, що Дрижака не притягають до відповідальності, жителі Врадіївки в ніч на 2 липня розгромили місцевий райвідділ³⁴.

5 липня суд ухвалив рішення взяти Дрижака під варту.

5 серпня прокуратура Миколаївської області вручила підозрюванім в зґвалтуванні та побитті Крашкової повідомлення про зміну кваліфікації дії підозрюваних з ч. 1 ст. 121 Кримінального кодексу України (завдання тяжких тілесних ушкоджень) на більш тяжкий злочин — ч. 2 ст. 15 п. 4, 6, 9, 12 і ч. 2 ст. 115 (скоєння закінченого замаху на умисне вбивство, здійснене з особливою жорстокістю, з корисливих мотивів, з метою приховати інший злочин, за попередньою змовою групою осіб).

9 листопада 2013 р. колегія суддів Первомайського міськрайонного суду винесла вирок чотирьом обвинуваченим у «врадіївській справі».

Колишнього капітана міліції Євгена Дрижака за скоєння розбою, зґвалтування і спробу вбивства жительки Врадіївки Ірини Крашкової, а також службові злочини і зберігання наркотиків, суд засудив до 15 років позбавлення волі з конфіскацією всього майна, позбавленням спеціального звання «капітан» і штрафу в сумі 10 тис. грн. на користь держави. Екс-лейтенанта міліції Дмитра Поліщука за злочини проти Крашкової та службові злочини засуджено до 15 років в'язниці з конфіскацією всього майна і позбавленням спеціального звання «лейтенант». Егер і таксист Сергій Рабіненко засуджений за розбій і замах на вбивство Крашкової до 11 років виправної колонії з конфіскацією майна. При цьому враховано сприяння слідству з боку Рябіненка як пом'якшувальну обставину.

Крім того, екс-заступника начальника Врадіївського райвідділу міліції майора Михайла Кудринського за приховування тяжкого злочину і перевищення влади суд позбавив звання «майор» і засудив до 5 років позбавлення волі та присудив виплатити штраф у розмірі 10 тис. грн.³⁵

Затримання за політичними мотивами

Значне падіння авторитету органів державної влади та їх рішення, які все частіше приводять до негативних наслідків, викликають відповідну реакцію суспільства. Незважаючи на те, що статтею 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне ви-

34 Інтернет-видання «Українська правда». <http://www.pravda.com.ua/news/2013/07/1/6993327/>; <http://youtu.be/OqOhfGlfDNE>

35 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Врадіївська справа: вирок винесли. Чи будуть винесені висновки? <http://www.khpg.org/index.php?id=1385745411>

раження своїх поглядів і переконань³⁶, практична реалізація даного права часто приводить до негативних наслідків. Правоохоронні органи суворо «дбають» про збереження авторитету посадових осіб державних органів влади. Зокрема, портрети Президента України міліція прирівняла до державних символів і притягала українців до адміністративної та кримінальної відповідальності за зневагу до них, аргументуючи свої дії захистом іміджу «гаранта».

Так, 15 січня 2013 року в Сумах чотирьох активістів, які малювали графіті із зображенням чоловіка, схожого на Януковича, з простреленою головою, засудили до 1-2 років³⁷. Також кримінальну справу порушували за аналогічні графіті у Львові³⁸. У серпні історія із цяткою набула продовження у Івано-Франківську³⁹. Так, у координатора громадського руху Фонд-УПА Андрія Подільського вилучили 8 футболок із зображенням людини, схожої на президента Януковича і червоною цяткою на лобі. Міліція відкрила кримінальне провадження щодо Подільського за ч.1 ст. 300 Кримінального кодексу (ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорсткості). Стаття передбачає покарання у вигляді арешту до 6 місяців або обмеження волі на строк до 3-х років.

22 листопада під час Євромайдану в Рівному в небо запустили повітряні кульки, до яких було прикріплено фото президента України Віктора Януковича. Таким чином рівняни вирішили показати своє невдоволення діями президента, який різко змінив курс України від Євроінтеграції до Митного Союзу. За цим фактом Рівненський міський відділ міліції відкрив кримінальне провадження за частиною 1 статті 296 Кримінального Кодексу України (хуліганство)⁴⁰.

2 грудня проти Ігоря Гузя, Майї Москвич (координатор Євромайдану у Луцьку, голова молодіжної громадської організації «Національний альянс»), Сергія Григоренка (голова Луцької міської партійної організації «Батьківщина»), Володимира Бондаря, Миколи Собуцького та Богдана Шиви порушили кримінальні справи за «хуліганські дії, пов'язані з наругою над портретами президента Віктора Януковича». Зокрема, їм інкримінують хуліганські дії, пов'язані із винесенням з приміщення облради трьох

36 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

37 Інформаційний портал «ТИЖДЕНЬ.ua». У Сумах чотирьох активістів засудили до 1-2 років за графіті із Януковичем. <http://tyzhden.ua/News/69744>

38 Інформаційний портал «ТИЖДЕНЬ.ua». У Львові порушили справу за «простреленого» Януковича. <http://tyzhden.ua/News/24803>

39 Інформаційний портал «ТИЖДЕНЬ.ua». Міліція вважає футболки з Януковичем пропагандою насильства. <http://tyzhden.ua/News/87815>

40 Інтернет-видання «4 влада». У Рівному шукають, хто відправив Януковича у космос. <http://4vlada.com/rivne/31401>

портретів Януковича, вартість яких оцінена у 540 гривень». Приводом для такої форми протесту стало обурення діями силовиків щодо розгону Євромайдану і мовчанням влади. Активісти винесли з Волинської облради три портрети президента і пронесли їх у перегорнутому вигляді через центральну частину міста⁴¹.

Побиття громадян міліціонерами у стані алкогольного сп'яніння

«Співробітник лінійного відділу міліції станції Волноваха в Донецькій області, перебуваючи в стані алкогольного сп'яніння, побив сім'ю місцевого жителя, включаючи його неповнолітню онуку. Міліціонер виврав дівчинці жмут волосся і погрожував їй ножом. Бабуся дитини, яка кинулася на допомогу внучці, отримала від правоохоронця удар кулаком в обличчя і була госпіталізована. Від рук міліціонера постраждав і дід дитини.

У свою чергу, в прес-службі прокуратури Донецької області повідомили, що в даний час інцидент зі співробітником міліції у Волновасі перебуває на стадії розслідування. За попередньою інформацією прокуратури, у Волновасі працівник лінійного відділу в ході побутової сварки вчинив бійку з трьома місцевими жителями.

«В результаті інциденту жінка, 1946 року народження, та її внучка, 1996 року народження, отримали синці та подряпини, а також було пошкоджено їх майно», — відзначили в прес-службі.

За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч. 2 ст. 296 Кримінального кодексу України (хуліганство). Розслідування проводить слідчий відділ прокуратури області⁴².

«Почалось розслідування побиття у селі Розкішному сімейної пари з Росії. Побиття вчинили двоє міліціонерів. Прокуратура Кіровоградської області відкрила провадження за фактом хуліганських дій (за ч.2 ст. 296 КК України), що відбулись у Розкішному 1 липня 2013 року біля 4-ї години ранку.

Місцеві правоохоронці, що перебували у стані алкогольного сп'яніння, побили сімейну пару з Росії. Постраждали отримали численні тілесні ушкодження, зокрема, струс мозку, забій грудної клітини, забій м'яких тканин шиї.

На зараз міліціонери-хулігани затримані і очікують на рішення суду про обрання щодо них запобіжного заходу...»⁴³.

41 Інформаційний портал «ТИЖДЕНЬ.ua». У Луцьку Євромайдан оголосив мобілізацію для виїзду в Київ. <http://tyzhden.ua/News/96373>

42 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Міліціонери п'ють та громадян б'ють. <http://www.khpg.org/index.php?id=1372866612>

43 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Арештовано міліціонерів, що побили у розкішному

Побиття громадян

«...Врач-хирург был жестоко избит в одном из развлекательных заведений города. Позднее его нашли в подвале жилого дома с серьезными травмами. Так мужчина попал в реанимацию. Там он пришел в себя и успел сообщить, что был избит милиционерами. После этого пострадавший 15 апреля скончался в реанимации. Как сообщалось ранее, при первом опросе пострадавший сообщил, что упал и получил травму, но позже рассказал, что его избивали»⁴⁴.

«За словами місцевого мешканця Миколаєва Максима Нагорного, у ніч на 14 серпня на проспекті Леніна двоє співробітників Центрального райвідділу міліції побили його...

Били переважно ногами по обличчю. Лаялися матом, нічого не пояснюючи. Після цього міліціонери доставили мене до Центрального райвідділу. Намагалися спершу це зробити на цивільній машині, але через те, що підбігли люди і я почав чинити опір, говорити, що це свавілля, попросив людей викликати міліцію. Приїхали «Жигулі» з синіми номерами, які мене і доставили в РОВД, — каже хлопець. У відділенні Нагорного, за його словами, протримали 4 години. Змушували мене писати в книзі затриманих, що я ні до кого претензій не маю. У слідчого був, він мені задавав питання — де був, що робив. Але я відразу сказав, що я не буду з ним розмовляти, а буду подавати заяву до прокуратури. Ні адвоката не дали, ні зателефонувати нікому. Наручники з мене зняли тільки в райвідділі через години дві, наручниками передавали руки, поки тягали. Просив їх представитися, але ніхто не представився, навіть черговий, — продовжує потерпілий... Нагорному тепер робитимуть операцію з підсаджування кісткової тканини у верхню щелепу і видалятимуть зуби. Хлопець каже, що запам'ятав двох міліціонерів, сержанта і лейтенанта, і зможе їх розпізнати. У прокуратурі Миколаєва підтвердили факт того, що мешканець міста подав заяву про нанесення йому тілесних ушкоджень співробітниками Центрального райвідділу міліції»⁴⁵.

«Один із співробітників Дзержинського районного відділу міліції Кривого Рогу бив людини, затриманого за хуліганство, безпосередньо в холі відділення, прямо під відео реєстратор.

сімейну пару з Росії. <http://www.khpg.org/index.php?id=1372837017>

44 Інтернет-видання «24 UKRNEWS». В смерті врача-хирурга из Черкасс подозреваются милиция. <http://ukrnews24.com/v-smerti-vracha-xirurga-iz-cherkass-podozrevaetsya-miliciya/>

45 Сайт телеканалу новин «24». У Миколаєві хлопець розповів, як його посеред вулиці побив міліціонер. http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?u_mikolayevi_hlopets_rozpoviv_yak_yogo_posered_vulitsi_pobili_militsioneri&objectid=361003

За даним фактом розпочато та передано до суду кримінальну виробництво за ознаками статті 127, ч. 1 і ст. 363. КК України. Крім того, за фактами застосування тортур тільки в цьому році до суду направлено три кримінальні провадження, в яких повідомляється про підозру 5 працівників міліції»⁴⁶.

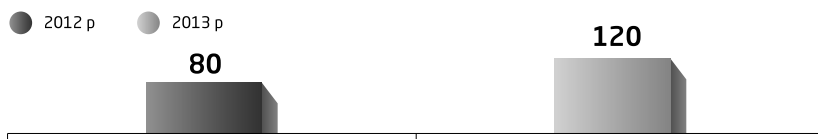
Фізичний та психологічний тиск на журналістів

«За даними міжнародної правозахисної організації «Репортери без кордонів», у 2013 році кількість викрадених і постраждалих від фізичного насильства журналістів виросла в 2 рази. В Україні ж у 2013 році було зафіксовано 120 нападів на представників ЗМІ.

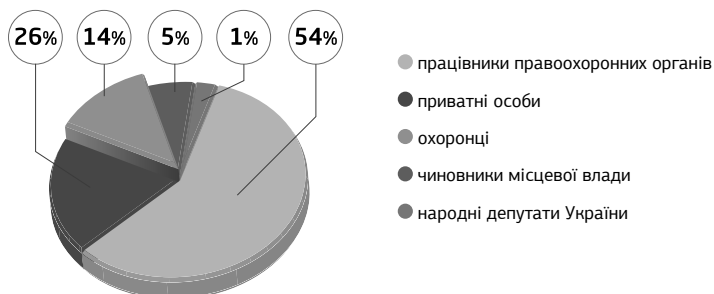
«Журналісти систематично зазнавали нападів силових структур в Україні під час мітингів на майдані Незалежності й у Туреччині під час масових акцій проти вирубки дерев у парку Гезі у центрі Стамбула», — йдеться в огляді. В порівнянні з 2012 роком в Україні на 40% збільшилось кількість нападів на журналістів. За даними «Репортерів», у 2013 році Україна була «найгіршим місцем у Європі для роботи представників ЗМІ».

«На відміну від Росії й Білорусі, де існує цензура та юридичні способи тиску на журналістів — в Україні практикують фізичне насильство», — вважають правозахисники»⁴⁷.

Кількість нападів на журналістів в Україні



Суб'єкти нападу на журналістів в Україні у 2013 році (за версією міжнародної правозахисної організації «Репортери без кордонів»)



⁴⁶ Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. У Кривому Розі мільйонер побив затриманого. <http://www.khpg.org/index.php?id=1373359279>

⁴⁷ Інтернет-видання «Європейська правда». В Україні журналісти «систематично» зазнавали нападів силовиків. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/19/7007622/>

В той же час, міжнародну статистику начальник управління зв'язків із громадськістю МВС Сергій Бурлак назвав необ'єктивною, бо вона черпає дані й із Інтернету. Він додав, що почастишали випадки, коли журналістами себе називають люди, які не працюють у ЗМІ...

«Дмитрий Костюков — один из лучших российских фотокорреспондентов. Ранее работал в агентстве FrancePress, снимал в Афганистане, Иране, других странах.

На днях он приехал в Киев, чтобы доснять историю про FEMEN, которую начинал для NewYorkTimes и «Русского Репортера». Утром снял бытовые сцены в квартире, потом вышел с девушками из дома и тут без предупреждения на них накинулись человек двадцать ублюдков в штатском и начали избивать. Костюков был единственным мужчиной в этой компании, поэтому шакалы выбрали его основной жертвой, толпой повалили на землю, стали бить ногами по голове, по почкам. Избили так, что Дмитрия пришлось везти в больницу, накладывать швы на разбитое лицо. Потом отвезли в милицию и попытались обвинить его в незаконной торговле семечками во дворе (!), чтобы посадить. Отняли фотокамеру, флэш-карты. В конце концов, дело ограничилось штрафом «за злостное сопротивление милиции». Всё это, напомним, происходило в день, когда в Киеве отмечали годовщину крещения Руси...»⁴⁸.

«К корреспонденту газеты К.Р., проживающему в своём частном доме в городе Котовске Одесской области, пришли трое милиционеров. Не представившись, грубо и цинично сообщили, что им приказано доставить его «на беседу» в отделение милиции по приказу непосредственного начальника этого отделения, некоего Граненко М.М. Впрочем, сразу оговорившись, добавили, что им велено «пригласить» его, а не доставить. «Приглашение», от которого нельзя отказаться.

Гражданин отказался от приглашения, заявив, что он «не желает беседовать ни с кем, а ежели нужно — пускай присылают повестку», как этого требует законодательство.

Не предъявив никаких соответствующих документов, регламентирующих явку в отделение милиции, «служители правопорядка» стали приглашать корреспондента силой.

Пожилomu человеку с больной ногой в его собственном дворе стали выкручивать руки, повалили на пол, надели наручники... И всё это на глазах у соседей. Благо вовремя оказался человек, который не испугался мили-

48 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». Українська міліція избіла одного из лучших российских журналистов. <http://censor.net.ua/n248754>

цейского беспредела, сумевший записать этот противозаконный инцидент на видео, которое выложено для публичного просмотра на Youtube⁴⁹.

На видео отчётливо видно и слышно, как трое людей в милицеейской форме совершают должностное преступление, обозначенное не иначе как «нанесение телесных повреждений с незаконным применением физической силы группой лиц»⁵⁰.

«У Донецьку побили журналіста «Дорожнього контролю» Олега Богданова. Підстерegli біля під'їзду. Раніше Олегу спалили машину... Олега били двоє, у дворі біля під'їзду. Били сильно, на асфальті великі плями крові. Їдемо в щелепно-лицьове лікарні Вишневецького», — написав Колесник у своєму Facebook.

Машину активіста донецького «Дорожнього контролю» Олега Богданова спалили 2 листопада 2012 року в Донецьку.

За даним фактом міліцією було порушено кримінальну справу. До події Богданов неодноразово отримував анонімні погрози на свою адресу»⁵¹.

«За все годы независимости в Украине не пострадало в один день при выполнении профессиональных обязанностей столько представителей национальных и зарубежных СМИ, как 1 декабря, в Киеве. И если накануне, при ночном разгоне студенческого Майдана, спецназовцы разбили голову фотокору Reuters Глебу Гараничу, то к сегодняшнему вечеру перечень коллег, получивших травмы разной степени тяжести, угрожающе вырос. Евгений Фельдман, фотокор «Новой» (его репортажи из Киева вы видите на ленте новостей и в газете постоянно), получил удар камнем... Женя продолжает работать».

Одесская журналистка Зоя Казанжи уже составила перечень тех, чьи репортажи сегодня пошли в эфир и на газетные полосы с кровью. Собственной кровью... На подобных многолюдных, с конфликтами акциях работают не новички, а профессионалы, умеющие вести себя в экстремальных ситуациях.

Но спецназ «Беркут» не просто не обращал внимания на бейджи и надписи «Пресса», а воевал с репортерами в полную силу.

1. Журналисты «Громадського телебачення» Дмитрий Гнап и Яков Любич — избиты, разбиты камеры, отобраны флешки.
2. Съёмочная группа «**5 канала**» — были забросаны камнями.
3. Избит журналист информационного агентства «**Рядом с вами**»

49 YouTube. «Приглашение» корреспондента Анатолия Тиоры к начальнику милиции г. Котовска. <http://youtube.com/ODSHptl8DQA>

50 Интернет-видання «Odessa.net». Свобода слова по-одесски или как журналиста пригласили к начальнику милиции. <http://odessa.net/news/incident/12696/>

51 Интернет-видання «Українська правда». У Донецьку побили активіста «Дорожнього контролю». <http://www.pravda.com.ua/news/2013/07/21/6994662/>

Дмитрий Прихна. Он в «Скорой», с разбитой головой. Была милиция, хоть видели, что у Дмитрия бейдж и камера.

4. Роман Куприянов, оператор телеканала **«Euronews»**. Роман снимал мужчину, который лежал на земле после того, как его побили. Сотрудник «Беркута» в ультимативной форме предложил ему не снимать. Роман продолжал работать. Тогда бить начали его. Сейчас он в больнице.

5. От действий «Беркута» пострадал польский журналист Павел Пененжек. Он освещал события, происходящие возле здания администрации президента Украины. Павлу разбили голову при одной из атак милиции на митинговавших.

6. Избит фотожурналист агентства **«ЛИГА бизнес Информ»** Александр Перевозник во время съемки на улице Банковая. У Александра был бейдж, похоже, именно он и послужил поводом для нанесения журналисту ударов.

7. Буквально под ногами журналистки **«Українського тижня»** Валерии Бурлаковой взорвалась светошумовая граната — их бросали неизвестные в масках, провоцировавшие спецназ, стоявший цепью. Валерия увезла «Скорая». У нее сильно поранены ноги.

8. Получил удар по голове и наглотался слезоточивого газа журналист **«Украинской правды»** Мустафа Найем.

9. От взрыва светошумовых гранат пострадал журналист издания **«Левый берег»** Макс Левин: гематомы, сильные ушибы.

10. Избит главный редактор газеты из Житомира Влад Пучич.

11. Пострадал фотокор агентства **«France Press»** Сергей Супинский.

12. Избит фотокор издания **Insider** Максим Кудинец. Он заявляет, что били прицельно, по камере, не позволяя работать.

13. Пострадал журналист **Associated Press** Сергей Чузавков — госпитализирован после столкновения митингующих с милицией в Киеве.

14. Пострадал оператор украинского телеканала **UBR** — фамилия уточняется.

15. Журналист Дмитрий Ларин, **«Украинская правда»**. Дмитрий говорит, что на него напал сотрудник «Беркута» во время съемки штурма. На журналисте был оранжевый жилет с надписью «Пресса».

16. Фотографу Анатолию Степанову силовики дубинкой разбили голову, сломали руку. Он говорит, что представился «Беркуту», но это лишь сильно разозлило силовиков.

17. Журналисту Ивану Черничкину сильно повредило ногу осколком светошумовой гранаты — также у администрации президента Украины.

18. Оператор Александр Заклецкий. Избит милицией, били дубинками и ногами, пытаются разбить или отобрать камеру.

19. Антон Чернышов из Независимого журналистского профсоюза - избит, отобрана и разбита взрешезги камера.

20. Денис Данько, **телепрограмма «Гроши»** — травма головы.

21. Ярослав Галата, **газета «Демократическая Украина»** — под ногами взорвалась светошумовая граната.

22. Фотограф сайта **Житомир.инфо** Михаил Загорский — на Банковой получил дубинкой по лицу, рассечена скула, оказали первую помощь в «Скорой». Он снимал, взобравшись на подоконник. Увидел, как бьют коллега, спрыгнул, хотел убежать, показывал удостоверение и кричал, что журналист. Удостоверение вырвали из рук, ударили дубинкой.

23. Дмитрий Качура, корреспондент **газеты «Комментарии»**. Ему в спину бросил камень сотрудник «Беркута».

24. Журналист **«Украинских новостей»** Евгений Головенко потерял сознание после того, как у его ног разорвалась светошумовая граната. Помощь оказали на месте.

25. Олег Хаврук, заместитель главного редактора **Comments.ua**, — разбита голова, наложены швы, ушибы руки и спины. Бил «Беркут» на углу улиц Банковой и Институтской.

26. Пострадал фотокор **Европейского агентства ЕРА** Сергей Долженко.

27. Юрий Бутусов, главный редактор **«Цензор.нет»** — разбили голову, когда он освещал происходящее на Банковой. Госпитализирован в больницу скорой помощи. Юрий писал о том, как «Беркут» избивает уже лежащих на земле людей: жив или нет, проверяли пинком ноги.

28. Эмин Калантаров, российский журналист, оператор **Лайфньюс**, пытались сломать руку, дубинками били втроем — по руке и по камере. Потом камеру унесли с собой, видимо, чтобы не оставлять запись.

29. Андрей Стенин, фотокор **РИА-Новости**, ударили камнем.

30. Зураб Джавахадзе, фотокор **ИТАР-ТАСС**, избит дубинками.

31. Сергей Полежака, били по рукам/камере, поврежден объектив, сам цел.

32. Евгений Малолетка, фотокор **агентства УНИАН**, сломана кисть руки, разбит объектив, растоптана вспышка. По его словам, били специально, поскольку знали, что журналист.

33. Юрий Мацарский, журналист, **российская газета «Известия»**, пострадал от светошумовой гранаты.

34. Игорь Волосянкин, **сайт «uezd.com.ua»**, ударили по голове камнем, наглотался газа.

35. Валерий Колосюк, редактор **интернет-портала «Апатта. Окно в Украину»**. Сбили на землю, потом добивали дубинками 6-8 спецназначенцев. За медпомощью обратиться не смог: все «Скорые» были забиты окровавленными людьми. Обширная гематома на виске, ушибы рук, ног.

36. Корреспондент **портала «Новоросс. Инфо»** и **«Таврические вести. Новороссия»** Сергей Юрченко получил очень серьезные травмы.

Пробита голова, несколько переломов и ушибов, доставлен в киевскую больницу номер 17. Потерял (украли?) планшет со съемкой.

37. Фотограф Александр Терлюк — гематомы, разорвана губа.

38. Пострадал фотокорреспондент **газеты The New York Times** Джозеф Сивенький. Его ранило осколком в лицо после взрыва. В больнице удалили часть светошумовой гранаты, наложили швы.

39. Томаш Пьечала, польский журналист. Избит в субботу, при ночном разгоне студенческого Майдана.

40. Мстислав Чернов, фотокор **агентства МедиаПорт**, Харьков. Повреждена рука, разбит объектив. Второй раз, там же, во дворах на Банковой, Мстислава побили сотрудники «Беркута», прежде сорвав удостоверение «Пресса».

41. Александр Жогалко, журналист из Чернигова. Пострадал от светошумовой гранаты.

42. Иван Марусенко, **агентство «Цензор.нет»**. У него под ногами взорвалась светошумовая граната.

43. Денис Бигус, **«ЗІК»**, **«Наші гроші — Львів»**, он надыхался газом, еле разговаривает. Утверждает: «Со мной все хорошо. Там три десятка людей с ранениями, так что мне даже стыдно жаловаться».

44. Леся Коваль, **«Критична точка»**, **«Україна»**, — оказывала вместе с мамой помощь пострадавшим возле здания Союза писателей Украины. «Беркут» повалил ее и маму на землю, били по почкам, на крик «Я журналист!» отвечали нецензурной бранью.

45. Оператор канала **«1+1»** Алексей Осыка — сотрудник «Беркута» бросил в него камень с брусчатки.

46. Валерий Гарагуц, учредитель днепропетровской **газеты «Лица»**, сообщил через адвоката, что пока он лежал с другими пострадавшими на земле, бойцы «Беркута» по очереди позировали друг перед другом и фотографировались, поставив ногу на головы своим жертвам. Они изображали из себя охотников и называли задержанных «мясом».

47. Фотокор **«Дело.UA»**, фрилансер **РИА «Новости»** Алексей Фурман. 24 ноября на Евромайдане во время съемок получил удар по ноге от милиционера⁵².

Вимагання коштів за непритягнення до відповідальності

«Зловмисники, які назвались правоохоронцями ще й вимагали гроші за звільнення. В іншому разі загрожували запроторити затриманих до в'язниці. У міліції слова потерпілих спростовують і кажуть, що

52 Сайт «Новая газета». Список журналистов, пострадавших во время уличных столкновений с милицией и провакаторами 1 декабря в Киеве. <http://www.novayagazeta.ru/news/190543.html>

обов'язково проведуть розслідування, але поки що у причетність своїх співробітників до злочину не вірять.

Підлітки кажуть, що їм погрожували пістолетом і запхали в машину силою. Невідомі сказали, що вони із міліції. Двох хлопців та дівчину затримали, коли вони виходили з таксі біля під'їзду одного із друзів. Уже на шляху до міського управління міліції затриманим заявили, або вони терміново знаходять гроші, або матимуть великі неприємності. Мовляв, підкинуть наркотики. Мама одного з хлопців згадує, що близько 10 вечора їй подзвонили з телефону сина, назвалися працівниками відділку і повідомили, що гроші за її дитину мають отримати вже через півтори години. Ціна за звільнення діти складала \$ 1 000. Поки жінка обдзвонювала близьких, підлітків тримали в машині під будівлею міськуправління міліції. Потерпілі кажуть, що їх били. На зустріч зі злочинцями поїхав друг родини. Перемови завершилися нічим, тоді ватажок угруповання дав команду знову їхати до відділку. Трилер розігрався біля центрального парку культури та відпочинку. Коли зловмисники почали вишиватися, то чоловік кинувся прямо на капот їхнього авто. Рятівника протягнули кількадесят метрів, проте, під час перегонів переляканим підліткам таки вдалося вибратися з машини. Потерпілі кажуть, що одразу поїхали до відділку писати заяву, але її так і не зареєстрували»⁵³.

Затримання за сфальсифікованими звинуваченнями

Досить часто причиною правопорушень з боку міліції є спроби підвищити свій матеріальний стан за рахунок інших людей. З цією метою винахідливі «правоохоронці» розробляють так звані «схеми», а інколи вдаються до звичайного розбою прикриваючись погонями.

«Ніч у кайданках біля батареї, без води та можливості сходити в туалет, побиття і фабрикації доказів — такими були «аргументи» козятинських перевертнів у погонах проти підприємця Іллі Поліщука. Лише через два роки козятинця виправдали, а міліціонери можуть сісти за ґрати...

Його звинувачували й били, щоб зізнався у тому, чого не робив. А він доводив, що не винний. І ось 12 серпня Козятинський районний суд не тільки виправдав підприємця, але й виніс окрему постанову.

Дії слідства доручили перевірити козятинському міжрайонному прокурору. За словами Іллі Поліщука, його заарештували 4 лютого 2011 року, коли він приїхав на свою автомийку. Це було справжнє шоу, бо на затримання приїхало три машини Державтоінспекції та дві автівки правоохоронців. Що трапилося та в чому його звинувачують, Іллі не поясни-

53 Сайт «ТСН.ua» У Запоріжжі невідомі викрали трьох підлітків та вимагали від їхніх батьків викуп. <http://tsn.ua/ukrayina/u-zaporizhzhji-nevidomi-vikrali-troh-pidlitkiv-ta-vimagalisya-vid-yih-batkiy-vikup-306758.html>

ли. Забрали автівку, на якій приїхав і яка належить його брату, інваліду першої групи. Забрали й виручку у продавчині крамниці — чотири тисячі триста шістьдесят гривень (без протоколу вилучення). Посадили спантеленого Іллю в машину та відвезли в Козятинський міський відділ міліції. Пізніше, у відділку, його заставляли підписати, що відібрані у продавчині кошти були у підприємця під час затримання. Але він відмовився...»⁵⁴.

«На Херсонщині жителі Чаплинки збунтувалися проти місцевих правоохоронців. Селяни запевняють, що міліціонери розробили цілу схему вимагання грошей. Щонайменше п'ятеро чаплинців — кажуть селяни — стали її жертвами і тепер відбувають терміни за наркоторгівлю. Останньою краплею стало затримання місцевого продавця на базарі. На суд до нього й прийшли обурені селяни. Натомість правоохоронці запевняють, що помилки бути не може, адже операції із затримання наркоторгівців розробляються дуже ретельно. Зо два десятки селян зібралися біля райсуду, де розглядають справу. Чоловіка затримали за торгівлю наркотиками. Більшість вірить у невинуватість підозрюваного, а його родичи переконують, що наркотики підкинули. Правоохоронці ж стверджують, що стежили за чоловіком давно і мали підстави для затримання.

Поки триває слідство, підозрюваних затримують. Їхні родичі кажуть, що до всіх приходили посередники, які пропонували вирішити питання. «Він сказав, що ти даєш 20 тисяч гривень, і за кожний рік скільки дадуть твоєму чоловіку — по тисячі доларів, і тоді його випускають. Я йому сказала, ми як не будь справимося без тебе, оце були мої слова. Справились, 6 років дали», — повідомила дружина іншого засудженого Альона Мойсеєнко»⁵⁵.

Противправні обшуки

«Приговором Жовтневого районного суда Днепропетровска осуждены оперуполномоченные сектора БНОН Жовтневого РО за совершение преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 365 Уголовного кодекса Украины — превышение служебных полномочий, которое сопровождалось насильем. Осужденных — трое: 25-летний гражданин, который до приговора суда имел звание «лейтенант милиции» и двое 24-летних, уже бывших, старших лейтенантов милиции.

Как сообщается, при отсутствии оснований для ограничения свободы потерпевшего — жителя Днепропетровска, вышеуказанные лица

54 Інтернет-видання «20minut.ua». Сфабрикували участь у крадіжці і хотіли забрати бізнес. <http://kazatin.com/Новулу-Козуатуна/Події/sfabrikuvani-uchast-u-kradzhi-i-hotili-zabrati-biznes-10290591.html>

55 Інтернет-видання «zhitomir-online.com». На Херсонщині міліціонери розробили цілу схему вимагання грошей та затримують невинних. <http://zhitomir-online.com/kriminal/16421-na-hersonschin-milconeri-rozrobili-clu-shemu-vimagannya-groshey-ta-zatrimuyut-nevinnih.html>

незаконно задержали его, зная, что днепропетровчанин может иметь отношение к незаконному обороту наркотических средств. Гражданина незаконно обыскали, но не обнаружили вещей и предметов, запрещенных законом. При этом потерпевшему были нанесены легкие телесные повреждения в виде синяков и ссадин. Под угрозой привлечения к уголовной ответственности и применения физической силы пострадавшему «настоятельно порекомендовали» сотрудничать: под оперативным контролем и наблюдением передавать наркотические средства третьим лицам с целью последующего задержания этих лиц и привлечения их к уголовной ответственности.

По решению суда каждый из осужденных получил пять лет лишения свободы, однако они освобождены от отбывания наказания с испытательным сроком в три года с лишением права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью. Каждый из осужденных заплатит штраф в доход государства — 8 500 грн.⁵⁶

Викрадення людей працівниками міліції

Ще одною ганебною складовою порушень з боку працівників міліції є застосування типово бандитських методів збагачення, пов'язаних із викраденням людей. Як правило, такий вид «збагачення» характеризується сукупністю злочинів, зокрема застосуванням фізичного та психологічного тиску (нанесенням тілесних ушкоджень, катуваннями), погрозами вбивством, вимаганням тощо.

«Слідчий відділ прокуратури Вінницької області розпочав досудове розслідування за фактом викрадення мешканця Вінниці двома міліціонерами.

Відомо, що 3 березня цього року двоє слідчих одного з районних відділів міліції в області викрали безробітного вінничанина. Про викрадення міліціонери попередньо домовлялися із молодиками, особи яких наразі слідством не встановлені.

Викраденого слідчі утримували в одному із населених пунктів області, а за його звільнення від рідного брата вимагали 12 тисяч доларів США. При цьому, у разі невиконання вимог, погрожували застосуванням фізичного насильства до утримуваного.

Завдяки належно спланованим та реалізованим заходам, злочинців затримали після передачі обумовленої суми, а потерпілого звільнили. Тепер його життю та здоров'ю нічого не загрожує.

Затриманим повідомлено про підозру у скоєнні злочину за ч. 2 ст.

⁵⁶ Інтернет-видання «МОСТ ДНЕПР». За превышение служебных полномочий трех сотрудников милиции привлекли к уголовной ответственности. http://most-dnepr.info/news/crime/za_prevyshenie_sluzhebnyh_polnomochij_treh_sotrudnikov_milicii_privlekli_k_ugolovnoj_otvetstvennosti.htm

146 — незаконне позбавлення волі або викрадення людини КК України. Зараз розглядається клопотання слідчого про обрання їм запобіжного заходу у вигляді утримання під вартою, — інформує прес-служба прокуратури Вінницької області»⁵⁷.

Протести проти свавілля та безкарності правоохоронних органів

Будь-яке людське суспільство не може безкінечно терпіти такого цінного поправання найдорожчих цінностей. Міліцейське свавілля виростає у масштабне державне явище, яке інколи перевершує усі найжахливіші побоювання. Не можна сказати, що суспільство не робить спроби боротися з цим явищем. 2013 рік став «найродючішим» за кількістю протестних заходів з боку громадян.

Вбивства, зґвалтування, репресії: кількість протестів проти свавілля або бездіяльності правоохоронних органів б'є рекорди. Під таким рефреном були оприлюднені результати моніторингу, здійсненого «Центром дослідження суспільства» у січні-вересні 2013 року.

На думку експертів Центру, 2013 рік побив усі відносні й абсолютні рекорди за кількістю протестів проти свавілля та бездіяльності правоохоронних органів в Україні.

Вже за перші 9 місяців 2013 року було зафіксовано 333 протестні події, які піднімали питання свавілля або бездіяльності правоохоронних органів, і склали 12% від усіх протестних подій за цей період. Подібних спалахів невдоволення правоохоронною системою країни навіть близько не спостерігалося у попередні роки. Така кількість протестів уже на 25% більше, ніж за весь попередній 2012 рік і в кілька разів більше, ніж у 2010 та 2011 роках.

Основна хвиля невдоволення припадає на липень поточного року, коли правоохоронні органи критикувалися на кожній третій вуличній акції в Україні. Причиною вибуху активності стали події у Врадіївці Миколаївської області, де 2-х міліціонерів підозрювали у побитті та зґвалтуванні місцевої мешканки. Попередні хвилі подібних протестів були вдвічі менші — приводом для них були смерть студента Ігоря Індило у київському відділку (червень 2010), затримання активістів праворадикальних організації у зв'язку зі знищенням пам'ятника Леніну у Запоріжжі (січень 2011), зґвалтування та вбивство мешканки Миколаєва Оксани Макар (березень 2012).

57 Інтернет-видання «Вінниця.ОК». Справу міліціонерів-викрадачів розслідує прокуратура Вінниччини. <http://vinnitsaok.com.ua/spravu-militsioneriv-vykradachiv-rozsliduje-prokuratura-vinnychyny-81650.html>

Крім того, у вересні 2013 року у багатьох містах України журналісти та громадські активісти висловили протест проти бездіяльності правоохоронців у розслідуванні справи та пошуку замовників вбивства Георгія Гонгадзе.

Одночасно фахівці Центру зазначають, що створений засобами масової інформації образ агресивно налаштованої юрби, яка штурмує міліцейські відділки, не відповідає дійсності переважної більшості протестів. Навпаки, виступаючи проти бездіяльності або свавілля правоохоронців, українці рідше вдаються до конфронтаційної чи насильницької тактики.

Так з початку 2013 року тільки 4% цих протестів мали насильницький характер. Також під час виступів проти бездіяльності або свавілля правоохоронців у 2013 році лише у 4% акцій пошкоджувалось майно. При цьому в середньому 17 із 100 таких протестів зазнавали репресивних негативних реакцій з боку влади⁵⁸.

Але наймасштабнішим протестом проти міліцейського насилля є вихід людей на «Євромайдан» після розгону мирного зібрання 30 листопада 2013 року⁵⁹.

Висновки:

В Україні у 2013 році склалася неоднозначна ситуація: з одного боку держава імплементує в національне законодавство сучасні інструменти захисту прав людини, а з іншого відкрито ігнорує виконання задекларованих норм.

На сьогодні врегульовано застосування нового Кримінального процесуального кодексу України, вдосконалена та запущена система надання безоплатної правової допомоги. Впроваджені додаткові «запобіжники», такі як система безоплатної вторинної правової допомоги затриманим та призначення в органах МВС посадових осіб відповідальних за перебування затриманих. Це є суттєвим кроком на шляху викорінення протиправного поводження із затриманими і має стати дієвим механізмом проти безпідставного затримання та доставляння осіб до органів внутрішніх справ. В той же час, будь-яка особа до доставляння до слідчого судді, суду для обрання запобіжного заходу, отримала можливість користуватись безоплатною допомогою адвоката.

Система почала змінюватись, але зміни повинні відбуватись на всіх рівнях, а для цього потрібен час і, звичайно, відповідне забезпечення.

58 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Врадівський синдром: в Україні різко зросла кількість протестів проти свавілля міліції. <http://www.khpg.org/index.php?id=1382564467>

59 Дивись розділ дослідження «Свобода зібрань і міліція».

Не достатньо задекларувати нові правила і довести їх до виконавців. Більш важливим є правильне розуміння визначених положень усіма гілками влади на всіх її рівнях.

Мало створити центри з надання безоплатної правової допомоги. Навіть за умови їх належного забезпечення, центри не будуть ефективними, якщо уповноважені службові особи, які фактично проводять затримання, не будуть своєчасно сповіщати ці центри про затримання. В той же час тим, хто здійснює затримання, не вигідно одразу сповіщати центри, так як офіційне затримання автоматично ставить рамки щодо строків, у які затриману особу потрібно доставити до слідчого судді, суду (60 годин з моменту затримання).

Ще складнішим є протягом 24-х годин визначитись, чи дійсно затримана особа є злочинець. КПК вимагає протягом зазначеного часу повідомити особу про підозру у вчиненні злочину або випускати. Тому й не поспішають правоохоронці із належним оформленням затримання особи. За короткий час потрібно зібрати належну доказову базу, щоб переконати слідчого суддю, суд у наявності достатніх підстав для обрання відповідного запобіжного заходу. Тому працівники міліції змушені «відтягувати» офіційне затримання і, тим самим, порушувати вимоги ст. 209 Кримінального процесуального кодексу України, якими чітко визначено, що особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою.

Зрозуміло, що Міністерство внутрішніх справ — це безперечно важлива і потрібна для нормального функціонування суспільства система. Задачі, які сьогодні перед нею стоять, потребують постійного розвитку та досконалості. Більш того, працівники такої системи піддаються ризику підірвати своє здоров'я, а інколи і життя набагато частіше, ніж будь-хто.

В той же час, незадовільне функціонування такої інституції часто призводить до надважких наслідків. Тому питання належного забезпечення правоохоронних органів не може буди другорядним. В першу чергу розуміється кадровий потенціал (високі моральні якості та професіоналізм), належне матеріальне забезпечення і, звичайно, соціальне забезпечення. Відсутність хоча б одної складової вкрай негативно впливає на все суспільство в цілому.

Також надзвичайно важливим є ставлення держави до правоохоронних органів. Не можна сподіватись на дотримання прав людини особою,

чий права держава сама порушує. Ще страшніше, коли держава використовує правоохоронні органи як силовий механізм забезпечення виконання рішень керівних органів, які, в свою чергу, не завжди є правомірними.

Важливою проблемою є наявність корупційної складової всередині системи. В такому випадку ніякі закони чи заборони не зупинять, коли на терезах буде лежати: виконати наказ з порушенням закону, але в той же час залишитись на роботі — або не виконати злочинний наказ і мати «чудову перспективу» на майбутнє шукати нову роботу.

Проблема неналежного матеріального забезпечення працівників міліції ланцюгом тягне за собою і незадовільний кадровий потенціал (хто захоче іти на низькооплачувану роботу з високим ризиком?), і пошуки працівниками міліції інших (не завжди законних) джерел забезпечення, і незадовільний морально-психологічний клімат у колективі, що має зброю...

Тому вирішувати питання належного кадрового потенціалу без урахування фінансової складової є пустою справою. Це одна з відповідей на питання, чому все частіше міліція піддається нищівній критиці за випадки нехтування своїми обов'язками, непрофесіоналізм та системну корупцію.

Низькі моральні цінності, невідповідний рівень підготовки співробітників правоохоронних органів, тиск з боку керівництва, відсутність належного фінансування і, як наслідок, пошуки протиправних механізмів збагачення — приводять до брутальних порушень прав людини, таких як:

- ♦ протиправні затримання та побиття під час масових заходів;
- ♦ побиття та зґвалтування;
- ♦ затримання за політичними мотивами;
- ♦ побиття громадян міліціонерами у стані алкогольного сп'яніння;
- ♦ фізичний та психологічний тиск на журналістів;
- ♦ побиття громадян;
- ♦ вимагання коштів за непритягнення до відповідальності;
- ♦ затримання за сфальсифікованими звинуваченнями;
- ♦ протиправні обшуки;
- ♦ викрадення людей працівниками міліції.

Рекомендації:

- ♦ забезпечити неухильне виконання положень, щодо надання первинної та вторинної правової допомоги затриманим;
- ♦ виключити випадки несвоечасного повідомлення центрів з надання безоплатної правової допомоги про затримання осіб та проведення допитів до першого побачення з адвокатом;

- ♦ забезпечити фіксування (аудіо-відео запис) усіх дій, що відбуваються за участю осіб, незалежно від статусу (затриманий, доставлений чи відвідувач), які прибули до органу внутрішніх справ;
- ♦ керівникам ОВС особисто перевіряти виконання обов'язків, покладених на особу, відповідальну за перебування затриманих;
- ♦ врегулювати систему фінансування діяльності правоохоронних органів виключно із державного бюджету та заборонити здійснення господарської діяльності та отримання «благодійної» допомоги та забезпечити належний рівень оплати праці та соціального захисту працівників органів внутрішніх справ;
- ♦ виключити із системи оцінювання роботи міліції показники розкриття правопорушень та впровадити систему оцінку їх діяльності на підставі громадської думки (наскільки безпечно громадяни почувають себе на вулиці, вдома, в нічний час, чи довіряють правоохоронним органам і т.д.).

Віктор Чупров

Свобода зібрань і міліція — хроніка протистояння

1. Вступ

Вже на початку 2013 року експерти в галузі суспільних процесів прогнозували стрімке зростання протестної активності населення. Така тенденція спостерігалась і в попередні роки, так, за даними Центру дослідження суспільства, у 2012 році було зафіксовано понад 3,5 тисяч протестів, що на 60% більше, ніж було у 2011 р.¹ І такі прогнози не лише справдились, а й перевищили будь-які сподівання. Люди виходили на вулицю все частіше, реагуючи більш активно на кожен черговий випадок утиску прав або кричущого свавілля правоохоронців.

До речі, кількість протестів проти міліції у 2013 р. також побила всі рекорди. За перші дев'ять місяців 2013 року зафіксовано 333 протести проти свавілля або бездіяльності правоохоронних органів, що становить 12% від кількості усіх протестів за цей період². Загалом, за приблизною оцінкою експертів, протягом 2013 року було зафіксовано більше 5 тисяч протестів³. І зрештою поступове підігрівання ситуації вилилось у найбільш масштабну за часи незалежності України акцію спротиву суспільства, революцію гідності, що отримала назву «Євромайдан». Для багатьох жителів України життя ще довгий час буде поділятися на «до» і «після».

Тому і цей розділ, присвячений аналізу порушень свободи зібрань з боку міліції, буде поділений на 2 умовні блоки — до і після початку Євромайдану. Перша частина охоплюватиме порушення, допущені протягом січня — середини листопада 2013 р., друга — з 22 листопада до кінця січня 2014 року. І це не через символічність, а через абсолютно різний рівень зухвалості й жорстокості влади по відношенню не лише до учасників протестів, а й до тих, хто намагався утримувати нейтралітет — журналістів, лікарів, спостерігачів чи навіть випадкових перехожих.

2. Нормативні гарантії забезпечення свободи зібрань в Україні

1 Інтернет-видання «Тексти.org.ua». Протестів побільшає: 2013 рік буде «спенотним». http://texty.org.ua/pg/news/jesfor/read/44481/Protestiv_pobilshaje_2013_rik_bude_spekotnym_INFOGRAFIKA

2 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Врадіївський синдром: в Україні різко зросла кількість протестів проти свавілля міліції. <http://khpg.org/index.php?id=1382564467>

3 Інформаційна агенція «СТРАЙК». Кількість протестів у 2013 році на 10% перевищує показник 2012 року. <http://www.socportal.info/news/kilkist-protestiv-u-2013-rotsi-na-10-perevishhuye-pokaznik-2012-roku>

Законодавча база щодо свободи зібрань в Україні протягом 2013 року не зазнавала змін. Конституція України (стаття 39) гарантує кожному *«право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»*⁴.

Частиною українського законодавства є міжнародні документи щодо свободи мирних зібрань — Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, практика Комітету ООН з прав людини та Європейського суду з прав людини. Також варті уваги документи так званого «М'якого» права, які мають рекомендаційний характер — Керівні принципи зі свободи мирних зібрань Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ і Ради Європи. Керівні принципи дають досить детальні та засновані на міжнародних нормативних актах і нормативній практиці різних країн пояснення щодо забезпечення права на мирні зібрання. Вони включають окремий розділ щодо забезпечення охорони порядку під час мирних зібрань, у якому описуються вимоги, яким мають відповідати дії правоохоронних органів⁵.

На національному рівні організацію та проведення мирних зібрань і відповідальність за порушення регламентують, крім Конституції, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства та рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р.

Держава повинна створити необхідні умови для забезпечення дотримання прав та свобод людини, в тому числі й для реалізації права на мирні зібрання. Одним із суб'єктів, що має виступати гарантом забезпечення свободи зібрань, є органи внутрішніх справ. Органи і підрозділи МВС виконують завдання із забезпечення правопорядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів відповідно до Конституції України, законів України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про внутрішні війська МВС України», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Указом Президента України №383/2011 від

4 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80>

5 Офіційний сайт ОБСЄ. Руківодящие принципы по свободе мирных собраний. <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>

6 квітня 2011 року, інших нормативно-правових актів України та Міністерства внутрішніх справ.

Окремо варто відзначити відомчі нормативні акти МВС, які протирічать міжнародним стандартам, законам і Конституції України, однак є чинними і активно використовуються працівниками міліції. Зокрема таким актом є Статут патрульно-постової служби міліції України, затверджений наказом МВС №404 від 28.07.1994 р.⁶, тобто ще до прийняття Конституції України. Попри те, що за Конституцією України мирні зібрання мають повідомний, а не дозвільний порядок, згідно Статуту працівники міліції мають перевірити у організаторів зібрання наявність дозволу, для отримання якого організатори мають подати заявку не пізніше ніж за 10 днів до початку заходу.

Окрім того, діють «Методичні рекомендації щодо дій органів внутрішніх справ під час підготовки та проведення масових заходів», що були розроблені на виконання усного доручення керівництва МВС Департаментом міліції громадської безпеки, і 2 червня 2011 року, за підписом першого заступника міністра Попкова С.Є., надіслані до підпорядкованих підрозділів у регіонах (вих. №8713/Пп від 02.06.2011 р.). У «Методичних рекомендаціях», зокрема, йдеться, якщо з точки зору правоохоронців зібрання є небезпечним і може спричинити проблеми, то напередодні проведення масових заходів органи внутрішніх справ повинні звернутися до місцевих органів виконавчої влади з клопотанням щодо звернення до суду з позовом про обмеження права громадян на проведення відповідного зібрання. І саме цим документом, незважаючи на його рекомендаційний характер, часто керуються правоохоронці при виконанні службових обов'язків, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку під час проведення мирних акцій.

Варто також розуміти, що всі відомчі документи МВС України визначають алгоритм дій під час проведення «масових заходів», до переліку яких разом із мирними зібраннями, мета яких — висловлення позиції учасників стосовно суспільних чи політичних питань, входять також *«заходи релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат»*⁷. А це означає, що принципи і порядок дій правоохоронців під час усіх вищезгаданих заходів однаковий. Однак мирні зібрання, як спосіб реалізації

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/Z0213-94>

7 Офіційний сайт УМВС України в Житомирській області. Масові заходи через призму українського законодавства. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/zhytomyr/uk/publish/article/107695jsessionid=8782BE2FCB13531F1FE248014C69CF4E>

одного з фундаментальних прав людини, принципово відрізняються від інших масових заходів.

Як вже було згадано вище, згідно з даними моніторингу протестної активності, проведеного Центром дослідження суспільства, у 2013 році в Україні відбулося більше 5 тисяч протестів, що майже на 40% більше, ніж протягом попереднього року. У 2012 р. було зафіксовано 3 636, у 2011 — 2 277, у 2010 — 2 305 подій⁸.

У 2013 році ми мали можливість переконатись, що замість того, щоб робити висновки зі зростаючої кількості протестів, держава, руками правоохоронних органів, фактично примушувала людей виходити на вулиці і площі знову і знову. Свобода вільно збиратися і висловлювати свою думку — основа збереження демократичності суспільства, запорука прозорості й підзвітності влади в країні. Обмеження ж цієї свободи невідворотно приводить до хвилі невдоволення людей, яку часто буває важко зупинити.

3. Типові порушення права на мирні зібрання з боку працівників органів внутрішніх справ України протягом січня — листопада 2013 р.

Держава має позитивне зобов'язання вживати необхідних і розумних заходів, що дозволяють проводити мирні зібрання без побоювань можливості вчинення фізичного насильства стосовно їх учасників. Як зазначено в Керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань, підхід до охорони порядку під час зібрань має відповідати принципам прав людини — законності, необхідності, пропорційності та недискримінації, — і під час цих дій мають бути дотримані відповідні норми в галузі прав людини. Саме на органи внутрішніх справ покладається позитивний обов'язок забезпечувати права на мирні зібрання.

В Україні ж замість того, щоб бути гарантом забезпечення прав, правоохоронні органи є першим порушником, в тому числі й свободи зібрань. Як і в будь-якій іншій сфері життя суспільства, до якої вони мають стосунок, правоохоронці чинять як навмисні порушення, так і дії, які порушують права учасників зібрань з необережності чи недостатнього знання міліціонерами нормативної бази. При цьому працівники міліції можуть як самостійно порушувати права учасників мирних зібрань, так і створювати умови для порушення їхніх прав іншими органами.

⁸ Сайт «Центру дослідження суспільства». Звіт за результатами моніторингу протестів. <http://cedos.org.ua/protestmonitor/reports/e-zvit-2011-published>

Протягом січня — листопада 2013 року, в порівнянні з попередніми роками, ситуація з дотриманням силовиками свободи зібрань не покращилась. Актуальними були ті самі типові порушення з боку правоохоронних органів:

- ♦ спонукання судів обмежувати право на мирні зібрання через заяви міліції щодо неможливості забезпечення охорони громадського порядку під час їх проведення;
- ♦ навмисні дії по перешкоджанню людям взяти участь у зібраннях;
- ♦ безпідставне затримання учасників зібрань;
- ♦ надмірне і невинуватене застосування сили і спеціальних засобів проти учасників зібрань;
- ♦ застосування сили та інших обмежень до журналістів та спостерігачів, які висвітлюють зібрання;
- ♦ бездіяльність працівників міліції під час сутичок, що виникають між різними сторонами в ході мирних зібрань та надання свідомої переваги одному з контрзібрань;
- ♦ переслідування учасників після завершення мирного зібрання;
- ♦ неможливість ідентифікувати правоохоронців, які забезпечують громадський порядок під час мирних зібрань.

Наведемо приклади до кожного з видів порушень, зафіксованих правозахисниками та журналістами, починаючи з січня 2013 р. і до кінця січня 2014 р., а також аналіз протиправних дій міліції.

Спонування судів обмежувати право на мирні зібрання через заяви міліції щодо неможливості забезпечення охорони громадського порядку під час їх проведення

У 2013 році відсоток судових заборон мирних зібрань залишається стабільно високим і становить 83% (209 рішень) від усіх судових рішень з цього питання. Хоча кількість судових справ щодо обмеження права на мирні зібрання, розглянутих у 2013 році, дещо зменшилася у порівнянні з попереднім роком — 253 постанови у 2013 проти 358 у 2012 році. Лідером за кількістю заборон стала Харківська область (38 заборон). Досить багато рішень про заборону мирних зібрань у 2013 році було також на території Автономної Республіки Крим (враховуючи м. Севастополь, — 32), у місті Києві та області (27) та у Дніпропетровській області (22). Очевидно, що пік рішень про заборони мирних зібрань припав на період з 22 листопада до кінця року — заборони зібрань, пов'язаних з Євромайданом⁹.

⁹ Сайт «Центру політико-правових реформ». Реєстр постанов адміністративних судів за позовами про заборону мирних зібрань за 2013 рік. <http://www.pravo.org.ua/163-maxwidth/2012-04-21-15-17-54/1311-reiestr-sudovykh-rishen-u-spravakh-pro-zaboronu-myrynykh-zibran-za-2013-rik.html>

Як і раніше, органи місцевого самоврядування просили суди обмежити свободу зібрань з різних і досить оригінальних приводів. Протести заборонялися через проведення ярмарків чи інших культурно-масових подій, проведення конгресів, через загрозу громадській безпеці, «небезпеку блокування вулиць, що призведе до невдоволення учасників дорожнього руху».

Однак найбільш оригінальною причиною є клопотання від правоохоронців про заборону, через те, що вони не в змозі з тих чи інших причин забезпечити громадський порядок під час проведення мирного зібрання — фактично відмова міліції виконувати свій прями́й обов'язок.

Така відмова передбачена навіть в нормативних документах МВС, зокрема в уже згадуваних вище «Методичних рекомендаціях щодо дій органів внутрішніх справ під час підготовки та проведення масових заходів»:

«...У разі надходження до місцевих органів виконавчої влади від представників політичних партій, громадських організацій, які мають різнополярні погляди щодо якогось конкретного питання, повідомлень про проведення масових заходів, що збігаються у місці та часі» вказаний наступний порядок дій:

«Напередодні проведення масових заходів органи внутрішніх справ звертаються до місцевих органів виконавчої влади з клопотанням щодо звернення до суду з позовом про обмеження права громадян на проведення мирних зборів відповідно до статті 39 Конституції України. Такий строк звернення до суду унеможливує організаторів подати повторні повідомлення (відповідно до статті 39 Конституції України «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування...»). У даному контексті, відповідно до роз'яснення Конституційного Суду України, під терміном «завчасно» розуміється, що для органів місцевої влади має залишатися час, достатній для подання позову до суду».

Методичні рекомендації мають рекомендаційний характер, втім, зважаючи на специфіку відомства, саме так вчиняють правоохоронці. Такі дії вже давно стали традицією, із подібними листами й клопотаннями правоохоронці зверталися навіть за відсутності контрдемонстрацій, ледь не щодо кожного протесту, окрім санкціонованих владою.

Звернувшись до Єдиного державного реєстру судових рішень, можна знайти безліч підтверджень таким діям правоохоронних органів. Особливо

працівники міліції переймалися через потенційні порушення громадського порядку під час мирних зібрань біля органів державної влади.

В лютому 2013 р. Київська міська державна адміністрація звернулась із позовом до Окружного адміністративного суду міста Києва про заборону ВГО «Народна солідарність за соціальний захист та взаємодопомогу», ГО «Тверезий Київ», Громадянській кампанії «Форум порятунку Києва» та іншим особам проводити пікет біля будівлі Генеральної прокуратури України. Мотивуванням вимоги про заборону став лист ГУ МВС України в м. Києві до КМДА, в якому було викладено прохання: з метою уникнення конфліктних ситуацій, створення умов, які перешкоджають нормальній життєдіяльності міста звернутись до судових органів про обмеження свободи зібрань. Лист був обґрунтований тим, що територія, прилегла до Генеральної прокуратури України та сама вулиця Різницька, у зв'язку з архітектурною особливістю побудови будинків, має обмежений простір, внаслідок чого на зазначеній вулиці учасники акції створюють незручності пересічним громадянам та руху транспорту. Також було вказано про те, що під час акції громадяни протягом дня, за допомогою мегафонів та інших звукопідсилюючих засобів (дудок), не лише створюють незручності пересічним громадянам і мешканцям прилеглих житлових будинків, а й перешкоджають нормальній діяльності державних установ.

Звернулись із вимогою заборонити пікетування з 01.03.2013 по 31.12.2013 р., суд же цю вимогу задовольнив частково — заборонив проводити пікети під Генпрокуратурою з 01.03.2013 до 30.04.2013 р.¹⁰

У в серпні УДАІ УМВС України в Черкаській області звернулось до виконавчого комітету Черкаської міської ради із листом, де зазначено, що, враховуючи обмежені геометричні параметри прилеглої території до приміщення прокуратури Черкаської області, де планувалась організація пікету, проведення масових заходів негативно вплине на безпеку дорожнього руху на даній території та ускладнить рух пішоходів і безперешкодний проїзд транспортних засобів спеціального призначення (МНС, швидкої допомоги, міліції), а також громадського транспорту. Виконком звернувся до Черкаського окружного адміністративного суду, суд повністю задовольнив позов¹¹.

Листами від міліції мотивують не лише заборони проводити мирні зібрання, а й різноманітні обмеження щодо проведення зібрань.

10 Єдиний державний реєстр судових рішень. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва №826/2297/13-а від 28.02.2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29632622>

11 Там само. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду в справі №23/2834/13-а від 22.08.2013 р. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33111402>

У листопаді Чернігівська міська рада звернулася до суду із вимогою заборонити організаторам мирних зібрань встановлювати під час проведення масових зібрань намети та використовувати звукопідсилюючу апаратуру, мотивуючи це листом Чернігівського міського відділу УМВС України. В ньому йдеться, що міліція не може забезпечити безпеку громадян та безпеку громадського порядку в місці проведення заходу. Таким чином, на думку позивача, існує реальна небезпека порушення громадського порядку, загроза виникнення заворушень та заподіяння шкоди здоров'ю населення, правам та інтересам інших людей. Суд задовольнив вимоги міської ради¹².

В одному з рішень Європейський суд з прав людини визначає, що там, «де демонстранти не беруть участь в актах насилля, державним органам важливо продемонструвати певний рівень толерантності стосовно мирних зібрань із тим, щоб гарантована статтею 11 Конвенції свобода зібрань не була позбавлена своєї суті»¹³.

Згідно з Керівними принципами ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань, гіпотетичний ризик порушень громадського порядку не може бути законною підставою для заборони мирного зібрання. На кожний окремий випадок насильства під час мирного заходу представники правоохоронних органів мають реагувати під час його проведення, але не шляхом попередньої заборони всім учасникам брати участь у такому заході. Для попередньої заборони потрібні переконливі докази того, що організатори конкретного зібрання планують насилля та безлад.

Навмисні дії з перешкоджання участі в зібраннях

Найчастіше такого типу порушення вчиняють працівники Державної автомобільної інспекції, які різноманітними способами намагаються перешкодити учасникам дістатися до місця проведення зібрання.

У правоохоронців є декілька важелів впливу, якими вони можуть скористатись для створення перешкод. До прикладу, часто ДАІ проводила «профілактичну» роботу із автоперевізниками, внаслідок чого ті відмовлялися везти людей до місця проведення масових заходів.

В березні, напередодні організованих та анонсованих опозиційними партіями акцій «Вставай, Україно!», представники ВО «Свобода» заявляли,

12 Там само. Постанова Чернігівського окружного адміністративного суду від 23.11.2013 р. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/35425717>

13 Case of Oya Ataman v. Turkey, no. 74552/01, 5 December 2006, §§ 41 42

що Державтоінспекція блокує виїзд делегації районів Вінниччини на акцію протесту до Вінниці. «Зокрема, правоохоронці погрожують перевізникам забрати ліцензії у випадку перевезення активістів на віче. Блокують виїзд автобусів із Тульчина, Чечельника та Могилева-Подільського», — заявили у партії¹⁴.

Про схожу ситуацію повідомляли активісти ВО «Свобода» в жовтні.

Вони заявили, що правоохоронці різними методами залякують перевізників, щоб ті не доставляли місцевих представників «Свободи» на Марш боротьби, що відбувся 14 жовтня в Києві. За словами свободівців, зокрема, водій з Сум розповів, що до нього звернулися представники правоохоронних органів і погрожували вилученням ліцензії на пасажирські перевезення, якщо він повезе активістів до столиці¹⁵.

В лютому ДАІ не пропустила автобус з людьми, що їхали з Кіровограда на мітинг у Компаніївку. На виїзді з Кіровограда працівники ДАІ зупинили маршрутку, якою добирались на мітинг активісти ВО «Батьківщини». Люди пересіли на рейсовий автобус «Газель» Кіровоград-Павлогорська. Переповнену маршрутку ДАІшники також зупинили, проте одразу ж і відпустили. В Компаніївці опозиційні сили планували вимагати від районної влади підписати протокол щодо результатів виборів до Кіровоградської обласної ради¹⁶.

Перешкоди з боку міліції учасникам акцій протесту не обмежились автомобільними шляхами.

У травні у Луганську, Запорозжі, Дніпропетровську, інших містах України міліція разом із транспортною службою перешкоджали вільному переміщенню громадян до Києва, де 18-го травня відбулась акція протесту політичної опозиції «Вставай, Україно!», яка, до речі, не була заборонена судом. При цьому мали місце фактичні масові затримання, обшуки, перешкоджання посадці у потяги. Ці дії «виправдовувалися» то нібито неправильно оформленими транспортними документами, то підозрою щодо наявності вибухових речовин, а то й зовсім абсурдними обвинуваченнями в перебуванні окремих осіб під дією наркотиків¹⁷.

14 Інформаційний портал «fakty.ictv.ua». Міліція зриває повстання у Вінниці. <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1471763>

15 Інтернет-видання «Коментарі: Львівський портал». «Свободі» блокують виїзд до Києва на Марш УПА. <http://portal.lviv.ua/news/2013/10/14/105102.html>

16 Інтернет-видання «Коментарі: Кіровоград». На Кіровоградщині людей не пропускали на мітинг до Компаніївки. <http://kirovograd.comments.ua/news/2013/02/12/172112.html>

17 Сайт «Майдан». Міліція снимає с поездів активистів опозиції, направляючись на митинг в Києві. [http://maidanua.org/2013/05/mylytsyya-snymaet-s-poezdov-aktyvistov-oppozytsyy-napravlyayuschyhsya-na-mytnyh-v-kyevydeo/](http://maidanua.org/2013/05/mylytsyya-snymaet-s-poezdov-aktyvistov-oppozytsyy-napravlyayuschyhsya-na-mytnyh-v-kyevyde/)

Такі дії правоохоронців є неприпустимими, адже згідно з Керівними принципами ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань, «якщо відсутня явна загроза невідворотного виникнення насильства, працівники правоохоронних органів не повинні зупиняти, проводити обшук, та/або затримувати учасників, які прямують до місця зібрання».

Безпідставне затримання правоохоронцями учасників мирних зібрань

Попри неодноразові вимоги правозахисників скасувати репресивну статтю 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій), вона досі залишається чинною. 2013 рік відзначився тим, що правоохоронці почали часто застосовувати цю статтю — не лише, щоб налякати організаторів зібрань, а й щоб ті отримали реальне покарання.

10 квітня активісти «Демократичного альянсу» планували проводити біля Межигір'я акцію протесту проти того, що кожного разу заради президента перекривають дорогу і люди не можуть ні пройти, ні проїхати. Проте напередодні активістам повідомили, що проведення акції неможливе через те, що у Нових Петрівцях будуть ліквідовувати наслідки наводку. До речі, за словами активістів, ніякого наводку чи заходів з його ліквідації вони на місці не побачили. Журналістів каналу ТВі та членів «Демократичного альянсу», які приїхали провести акцію, оточили міліціонери, зрештою двох журналістів та чотирьох активістів затримали та повезли в найближчий райвідділок міліції¹⁸. Згодом, 11 квітня Вишгородський суд присудив одному з затриманих активістів Максиму Панову 7 днів адміністративного арешту, а 13 квітня лідеру Демальянсу Василю Гацьку — 5 днів арешту за «невчасне повідомлення про проведення мітингу». При цьому начальник Вишгородської міліції наполягав на формулюванні «несанкціонований мітинг»¹⁹.

Варто зазначити, відсутність або невчасне повідомлення про зібрання є поширеним приводом для затримання його учасників. Одначе у справі Букта проти Угорщини Європейський суд визначив, що «рішення про розгін мирного зібрання лише на підставі відсутності попереднього повідомлення, при тому, що учасники зібрання ведуть себе у відповідності до закону, є непропорційним обмеженням свободи мирних зібрань»²⁰. Отже, якщо зібрання має мирний характер, навіть за відсутності повідомлення

18 Сайт «Київ.Свідомо». Біля Межигір'я затримали мітингувальників. http://www.svidomo.org/defend_article/13288

19 Там само. Ще одного ДемАльянсівця посадили за Межигір'я. http://www.svidomo.org/defend_article/13441

20 Case of Bukta and others v. Hungary, no 25691/04, 17 July 2007

держава має забезпечувати його безперешкодне проведення. На жаль, правоохоронці нерідко порушують цей принцип.

У 2013 правоохоронці продовжили практику затримання учасників протестів за вигадані чи гіпотетичні порушення. Зокрема, особливої уваги заслуговували люди в масках. Здебільшого учасники протестів, закриваючи обличчя, намагаються уникнути переслідування за свою громадянську позицію. Проте правоохоронці чомусь вбачають у цьому підвищену небезпеку. 1 травня співробітники спецпідрозділу міліції «Беркут» забрали в автозак і повезли до райвідділку близько 30 представників організації «Автономний Опір». Подія сталась біля станції метро «Арсенальна» у Києві. Активісти з «Автономного опору» планували взяти участь в альтернативному першотравневому марші праці. Вони стояли групою зі своєю символікою, з прапорами, на яких було написано «Автономний Опір». Активісти були одягнені в чорний одяг та маски з прорізами для очей. Офіційно Управління зв'язків з громадськістю МВС прокоментувало затримання так «На прохання працівників міліції зняти маски молоді люди відмовилися. У зв'язку з цим, відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію» громадян було супроводжено правоохоронцями до Печерського райуправління для встановлення їхніх осіб»²¹.

Приводи для затримань були й інші — до прикладу, написи на плакатах.

3 червня працівники міліції затримали чотирьох активістів партії «Демократичний альянс» на в'їзді до Києва з боку Вишгорода. Цієї дорогою на своє робоче місце з резиденції «Межигір'я» їздить президент України Віктор Янукович. Активісти тримали в руках банери «Київ — вибори» і «Янукович, геть із Києва!». Правоохоронці вимагали прибрати образливий, на їхню думку, другий напис. На запитання про правові підстави цих дій вони послалися на закриті службові інструкції. Міліціонери затримали учасників акції після їхньої відмови згорнути банер²².

Також часто підставою для затримання учасників мирних зібрань ставав той факт, що на території, де проводиться зібрання, діє тривала судова заборона проведення мирних зібрань, яка стосується необмеженого кола осіб. Таким чином правоохоронці стають виконавцями не правового рішення суду, та й самі виконують його не в правовий спосіб — за відсутності судового виконавця і навіть не пред'являючи відповідне рішення суду.

21 Інтернет-видання «Українська правда». «Беркут» затримав людей у масках, які проводили «альтернативний марш». <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/1/6989282/>

22 Радіо Свобода. Міліція затримала активістів «Демальянсу» за банери для Януковича. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25005154.html>

18 березня на виконання однієї з таких судових заборон під Генпрокуратурою у Києві на мирній акції на захист правозахисника Дмитра Гройсмана, якого звинувачували у розповсюдженні порнографії, затримали 4 людей. Акція по суті не розпочалася, її зірвали представники МВС²³.

Щодо затриманих в результаті не склали ані протоколу про адміністративне правопорушення, ані про затримання. Однак відкрили кримінальне провадження за статтею 382 Кримінального кодексу України²⁴ — невиконання судового рішення.

Варто додати, що значну частину затриманих під час проведення мирних зібрань випускають із райвідділів міліції — навіть без складання відповідного протоколу про затримання, а протоколи про вчинення правопорушень, які їм інкримінують, так і не доходять до суду. Це є очевидним доказом безпідставності затримання учасників мирних зібрань. Доволі часто правоохоронці навіть пояснюють перебування затриманих у підрозділі міліції тим, що люди самі прийшли дати свідчення, хоча їх незаконне затримання відбувалося на очах численних свідків.

Загалом протягом 2013 року за «порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» (ст. 185-1 КУпАП) до адміністративної відповідальності в Україні було притягнуто 101 особу. З них: у 53 випадках особам було винесене попередження, у 44 випадках був накладений штраф, до 4 осіб був застосований адміністративний арешт²⁵.

Надмірне і невинуватене застосування сили і спеціальних засобів проти учасників зібрань

2013 рік відзначився безпрецедентним насиллям з боку силовиків по відношенню до учасників мирних зібрань. Під цієї активності припав, як відомо, на останні три місяці року. Що ж стосується січня — листопада 2013 р., то правоохоронні органи «відзначились» у декількох гучних випадках застосування насилля до протестуючих.

Першою подією 2013 р., під час якої бійці спецпідрозділу «Беркут» відкрито застосували силу проти учасників протесту, що викликало широкий публічний резонанс, стало протистояння навколо столичного Госпінного двору.

23 Інтернет-видання «Українська правда». На акції під Генпрокуратурою затримали 4 осіб. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/18/6985732/>

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

25 Офіційний веб-портал Державної судової адміністрації України. Судова статистика за 2013 р. http://court.gov.ua/sudova_statystyka/5533ioroiporo/

18 лютого у будівлі Гостинного двору в Києві сталася бійка між бійцями «Беркута» і активістами, які захищали будинок від забудовників, у тому числі народними депутатами від ВО «Свобода». За інформацією від очевидців, затримували жорстко всіх підряд, у тому числі дівчат і жінок похилого віку, на місце прибула швидка допомога. В результаті сутичок було затримано 36 чоловік, серед яких і народні депутати України²⁶. Внаслідок резонансу, що виник навколо подій в Гостинному дворі, наступного дня керівник «Беркута» Володимир Александров був відсторонений від служби міністром Захарченком на час проведення перевірки²⁷.

Чергова хвиля протистояння між міліцією і громадянами піднялась в липні в селищі Врадіївка Миколаївської області і згодом поширилась по всій території країни.

26 червня два офіцери місцевого райвідділу МВС — лейтенант Дмитро Поліщук та капітан Євген Дрижак — затягнули в таксі 29-річну жінку Ірину Крашкову, яка поверталася з дискотеки, вивезли в лісосуез, згвалтували, по-звірячому побили і залишили без свідомості. Мабуть намагалися її вбити, щоб сховати свій злочин. Проте їй пощастило: вона отямилася, зуміла відповзти, а коли насильники повернулися, вони її не знайшли. Із великими труднощами жінка дісталася до лікарні, після декількох операцій вижила і вказала на своїх кривдників. 30 червня таксист та один з міліціантів були затримані, а другий заявив, що в той час був нічним черговим у райвідділі. 1 липня сотні мешканців містечка прийшли до райвідділу, обурені тим, що один з гвалтівників на волі. Хтось помітив Дрижак у вікні, і громада почала вимагати його арешту. Людей ставало все більше, їх не пускали до райвідділу. Міліціонери застосували сльозогінний газ, після чого обурені та розгнівані врадіївці вночі потрощили усі машини перед райвідділом, штурмували його і захопили. Міліціонери сховалися в підвалі, відстрілювалися, було щонайменше 10 пострілів, від вогнепальних поранень постраждало двоє мешканців Врадіївки. 2 липня Дрижак був затриманий, що трохи заспокоїло людей, а 3 липня обох насильників помістили до СІЗО за рішенням суду. Районного прокурора, керівника обласного управління МВС та начальника райвідділу звільнено, у Врадіївку була направлена комісія з МВС. Водночас і проти протестувальників було порушено кримінальну справу за хуліганство та умисне пошкодження майна²⁸.

26 Сайт видання «Дзеркало тиня». Бійка у Гостинному дворі: «Беркут» бив активістів і народних депутатів. <http://dt.ua/UKRAINE/biyka-u-gostinnomu-dvori-berkut-biv-aktivistiv-i-narodnih-deputativ.html>

27 Інформаційне агентство «УНІАН». Начальник «Беркута», який орудував у Гостинному дворі, відсторонений від служби. <http://www.unian.ua/society/753479-nachalnik-berkuta-yakiy-oruduvav-u-gostinnomu-dvori-vidstoronenyi-vid-sljubi.html>

28 Сайт «Майдан». Євген Захаров: Врадіївка. Право сили замість сили права. <http://maidanua.org/2013/07/evhen-zaharov-vradijivka-pravo-sily-zamist-sily-prava/>

Після штурму відділку у Врадіївці протести проти міліцейського свавілля відбувались чи не по всій території України зі сходу на захід та з півдня на північ. Люди повстали проти безкарності силовиків, адже перед тим Дрижак вже був відомий своєю нахабністю та жорстокістю, але через родинні зв'язки із начальником місцевого райвідділку йому все сходило з рук. І в кожному з міст, в якому люди влаштовували протест проти свавілля, були свої історії міліцейської жорстокості та безкарності.

Ввечері 18 липня на Майдані Незалежності в Києві більше тисячі людей проводили акцію протесту проти міліцейського свавілля у Врадіївці. Для того, щоб взяти участь у мітингу, люди близько 10 днів пішки пройшли тисячі кілометрів. Пізніше учасники ходи оголосили безстроковий протест. Близько 23:35 18 липня на Майдані Незалежності в Києві, де розбили свої намети учасники акції, з'явилися бійці «Беркута». Близько сотні спецпризначенців оточили протестувальників. Беркутівці почали відтісняти протестувальників і періодично вихоплювати людей з групи. В результаті близько 10 осіб відтягнули до автозаків. Під час наступу беркутівці ледве не затоптали кількох осіб. На місце події викликали швидку допомогу. Також є свідчення застосування димових шашок для розгону акції протесту²⁹.

Мітинги не стихали кілька місяців, однак не призвели до відставки міністра внутрішніх справ, як того вимагали протестувальники в кожному з міст. Тож є підстави вважати, що така відсутність реакції на протест громад призвела до підвищення градусу протистояння і під час подій Євромайдану.

Застосування сили до журналістів, які висвітлюють мирні зібрання

Згідно з Керівними принципами ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань, роль ЗМІ в якості громадського спостерігача полягає в поширенні інформації та ідей із питань, що представляють громадський інтерес. Таким чином повідомлення ЗМІ можуть бути унікальним елементом звітності перед суспільством як для організаторів мирного зібрання, так і для працівників правоохоронних органів. Тому журналістам має бути гарантований максимально можливий доступ на будь-яке мирне зібрання та забезпечена присутність під час усіх дій, що пов'язані з забезпеченням громадського порядку.

29 Сайт «Майдан». Врадіївську акцію на Майдані розігнали беркутівці. <http://maidanua.org/2013/07/vradijivsku-aktsiyu-na-majdani-rozhnaly-berkutivtsi/>

Випадок, який викликав широкий суспільний резонанс не лише в Україні, а і поза її межами, стався 18 травня в Києві біля будівлі головного управління МВС у Києві на вулиці Володимирській. На сусідній площі в той час проходив мітинг опозиції «Вставай, Україно!». Невідомі молодики напали і побили журналістку «5 каналу» Ольгу Сніцарчук та фотографа «Коммерсант-Україна» Влада Соделя. Журналістів побили до крові. Зокрема, в Ольги Сніцарчук розсічена губа та побиті руки. Також нападники розбили її телефон. Владислав Содель, який намагався її захистити, також отримав ушкодження. За словами фотографа, усе це відбувалося на очах у міліції, яка ігнорувала прохання захистити їх. Содель та Сніцарчук зупинилися, щоб сфотографувати, як невідомі спортивної статури б'ють представників ВО «Свобода». «Нападників колом оточила міліція. Представників преси поруч не було. Побачивши, що я фотографую, молодики у спортивних костюмах кинулися на мене. А Ольга почала знімати на відео, як мене б'ють, і чоловіки повалили її на землю та почали завдавати ударів», — розповів фотограф³⁰.

В подальшому слідство знайшло винуватців побиття, одним із них був Вадим Тітушко, прізвище якого з того часу стало універсальною назвою спортивних молодиків, які з'являлись на протестах проти дій влади чи впливових бізнесменів, і задачею яких були напади на мирних протестувальників та журналістів. Нерідко молодики були озброєні бейсбольними битками, арматурою, кастетами та іншими небезпечними предметами. «Тітушки» також активно використовувались під час протестів проти незаконних забудов, в яких часто страждали журналісти. І завжди характерною особливістю дій «тітушок» було ігнорування їхніх протиправних дій з боку міліції. Таким чином минулого року до переліку проблем, з якими стикаються учасники мирних зібрань, додалась ще одна — заохочення та прикриття міліцією діяльності організованих злочинних «тітушок», які здійснюють напади на учасників зібрань. Така собі новітня технологія для боротьби із протестними настроями населення, спрямованими проти влади.

Вже 25 травня у Броварах під час акції протесту проти забудови парку «Перемога» побили журналіста Андрія Качора, який працює у місцевому порталі «Маєш право знати». Міліція мовчки спостерігала за побиттям, проте в інцидент не втручалася. Згодом затриманий за побиття Качора у Броварах Сергій Стягов визнав у суді свою вину, проте відмовився відшкодовувати моральні збитки у розмірі 8 тис. грн.³¹

³⁰ Сайт «Інституту масової інформації». Молодики побили до крові журналістку та фотографа. Міліція не втручалася. <http://imi2.serhio.org/news/40794-molodiki-pobili-do-krovi-jurnalistku-ta-fotografa-militsiya-ne-vtruchalasya.html>

³¹ Інформаційний портал «ТИЖДЕНЬ.ua». Влада не бореться з «синдромом Тітушка»: журналістів продовжують бити. <http://tyzhden.ua/News/85350>

Загалом протягом січня – листопада 2013 року за даними дослідження «Барометр свободи слова», що проводиться Інститутом масової інформації, в Україні було зафіксовано 55 випадків нападів та побиттів журналістів у зв'язку з їхньою професійною діяльністю. Велика частина з цих нападів відбувалася під час роботи журналістів на мирних зібраннях³².

І за вже усталеною традицією МВС, замість того, щоб проводити більш якісний інструктаж щодо взаємин із журналістами для працівників, які охороняють громадський порядок під час мирних зібрань, ініціює запровадження спеціальної ідентифікації для журналістів. Ще в 2012 році МВС вимагало ввести єдину прес-карту, яка б дозволяла відрізнити професійних журналістів. У 2013 ж правоохоронці виступили з ініціативою відганути усіх працівників преси в спеціальні жилети.

*За словами начальника Управління масових та спортивних заходів ДГБ МВС України Олега Матвейцова, працівники міліції не заважають представникам ЗМІ бути присутніми під час масових заходів. «Єдине прохання — особиста безпека. Тому як рекомендація — мати при собі засоби ідентифікації: або жилет із написом «Преса», або відповідний бейдж. Це дасть змогу обезпечити себе, а міліції, у свою чергу, виділити журналіста із натовпу», — сказав пан Матвейцов.*³³

На думку МВС, це дало б міліції можливість зрозуміти, хто журналіст, а хто ні. Але застосування сили проти особи, яка не чинить правопорушення, а лише фіксує на фото чи відео події, що відбуваються під час мирного зібрання, у будь-якому разі є протизаконним. Згідно з Керівними принципами ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань, правоохоронці повинні розрізняти учасників зібрання та сторонніх осіб (перехожих чи незалежних спостерігачів), забезпечуючи їхню безпеку і під час конфліктних ситуацій, що виникають на зібранні.

Бездіяльність працівників міліції під час сутичок, що виникають в ході мирних зібрань та надання свідомої переваги одному з контрзібрань

Право на мирні зібрання передбачає забезпечення рівних можливостей для всіх категорій і груп громадян висловлювати свою думку в ненасильницький спосіб. Згідно з позицією Європейського суду з прав людини, будь-яка демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідей чи вимог, на підтримку яких вона проводиться. Тим не менш, в

32 Сайт «Інституту масової інформації». Барометр свободи слова. <http://imi.org.ua/barometr/>

33 Видання «Телекритика». МВС закликає журналістів одягати на масових заходах спеціальні жилети. <http://www.telekritika.ua/pravo/2013-11-07/87383>

учасників демонстрації має бути можливість проводити її без побоювання, що до них може бути застосоване фізичне насильство з боку супротивників, оскільки такі побоювання можуть завадити людям, які розділяють певні ідеї, відкрито висловлювати свою думку. В демократичному суспільстві право на контрдемонстрацію не може обмежувати право на демонстрацію, а отже, забезпечення свободи проведення мирних зібрань не може зводитись лише до обов'язку держави утримуватися від втручання. Часом забезпечення свободи мирних зібрань потребує здійснення позитивних дій, при необхідності навіть у сфері відносин між фізичними особами³⁴.

Відповідно правоохоронні органи мають зобов'язання організувати свою роботу таким чином, щоб під час мирних зібрань, які проводяться одночасно й представники яких мають різні ідеологічні погляди, не виникло конфліктних ситуацій і була забезпечена безпека всіх учасників.

Преференції для провладних мітингарів вже давно стали традицією для України. Міліція під час розподілу місць для контрзібрань безпомилково розміщує лояльних до влади протестувальників біля будівель тих відомств, які заплановано пікетувати. При чому така практика застосовується як в Києві, так і в інших регіонах країни. Найкращою ілюстрацією подібної сегрегації стали протести під Верховною Радою України. Так площу безпосередньо біля ВР традиційно займали прихильники Партії Регіонів, в той час як опозиційні мітинги розміщувались на прилеглих територіях.

2 квітня опозиція збрала від чотирьох до п'яти тисяч протестувальників під парламентом, вони перекрили рух по вулиці Грушевського. В цей час площу біля ради зайняли регіонали, які намагались гучним звуком зі своєї сцени заглушити мітинг опозиції³⁵.

2013 рік, як зазначалось вище, відзначився появою нової технології боротьби з протестами — використанням «тітушок». Найбільш широко групи спортивних молодиків використовували під час протестів проти незаконних забудов.

24 липня на вулиці Тверській в Києві після знищення саду та дитячого майданчику для очищення місця під забудову в одному з дворів, проти протестуючих місцевих жителів застосували «тітушок». Група чоловіків в спортивному одязі та в капюшонах залякували місцевих жителів, а міліція відмовлялась приймати заяви про злочин³⁶.

34 Case of Plattform «Ärzte für das Leben» (Doctors for the Right to Life) v. Austria, no 10126/82, 25 May 1988

35 Інтернет-видання «Українська правда». Під Радою — два паралельні мітинги. «Регіони» «глушать» музикою. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/04/2/6987003/>

36 Сайт радіо Голос Столиці. «Тітушки» тероризують противників забудови на Тверській. <http://newsradio.com.ua/photoalbum/118440545/?slide-14>

25 жовтня 2013 р. у Чугуєві Харківської області група молодиків спортивної статури здійснила напад на учасників пікету проти розбазарювання міської землі. Представники Чугуївських міських організацій ВО «Свобода» та ВО «Батьківщина» пікетували сесію міськради, виступаючи проти «дерібану» землі в центрі Чугуєва. Як розповіла керівник Чугуївської міської «Батьківщини» Вікторія Одроуш, практично одразу після початку акції до учасників пікету підійшли невідомі і почали, нецензурно висловлюючись, ламати вудки, до яких були прикріплені прапори, виривати стяги й кидати їх на землю, крім того — бити пікетувальників. Учасники пікету заздалегідь повідомляли про проведення акції, тому біля міськради були присутні представники міліції, однак, за словами Вікторії Одроуш, міліція навіть не намагалася затримати злочинців³⁷.

В жовтні розпочалось протистояння на вул. Героїв Севастополя, що на масиві Відрадний у Києві. Тут, попри незгоду місцевої громади, спритні ділки намагались здійснити чергову сумнівну забудову. 7 листопада зранку на місці протесту з'явилися характерні молодики, які відтягували пенсіонерок з місця протесту, коли приїздила чергова машина з матеріалами для будівництва. Місцеві жителі викликали міліцію, але та не вчинила активних дій, щоб зупинити «тітушок»³⁸.

Подібних прикладів було зафіксовано журналістами та активістами досить багато, бездіяльність правоохоронців сприяла поширенню використання технології «тітушок», а також все більш жорстоких нападів таких груп бандитів на мирних протестувальників та журналістів.

Переслідування учасників після завершення мирного зібрання

Оскільки протестна активність населення протягом року лише росла, а акції протесту щоразу ставали все більш масовими, то влада почала вдаватись до повного спектру незаконних дій по відношенню до активістів. Одним з традиційних методів впливу, як і раніше, залишалося переслідування учасників мирних зібрань вже після завершення заходів. Для цього використовувались різноманітні приводи. Відкриття кримінальних проваджень щодо активістів або погроза такими провадженнями залишається одним із найпопулярніших способів зниження активності протестувальників.

37 Сайт Асоціації УМДПЛ «Тітушки» побили пікетувальників у Чугуєві. Міліція нікого не затримала. <http://umdpl.info/index.php?id=1382945083>

38 Сайт «Майдан». Знову «тітушки». Київ. Відрадний. Забудова парку. <http://maidanua.org/2013/11/znovu-titushky-kyjiv-vidradnyj-zabudova-parku/>

2 квітня активісти ВО «Свобода» проводили пікет під Верховною Радою України. Після закриття вечірнього засідання Ради люди, які були на мітингу, закидали депутатку з Партії регіонів Ірину Горіну та інших жінок-депутатів сніжками. О 21.20 того ж дня Горіна звернулася до міліції з заявою про те, що її обкидали сніжками невідомі особи з числа учасників політичної акції. Столична міліція відкрила кримінальне провадження за фактом хуліганських дій у відношенні народного депутата. Пізніше Горіна заявила, що її хотіли вбити. Вже 3 квітня активістів ВО «Свобода», які брали участь в акції під парламентом, почали викликати на допити. За словами «свободівців», четверо їхніх вже отримали повістки з вказівкою з'явитися 3 квітня 2013 року до Печерського райвідділу міліції для дачі свідчень щодо акції протесту. Зокрема, на допит викликали керівника прес-служби Київської міської організації ВО «Свобода» Кирила Бабенцова, члена Київського міського комітету ВО «Свобода» Олександра Рудоманова, активіста київської «Свободи» Євгена Караса. Крім цього, до свободівця Сергія Бойка міліціонери прийшли за місцем його проживання і в незаконний спосіб намагалися допитати просто на місці, — стверджують у партії. Після відмови давати свідчення вдома, співробітники міліції вручили Бойку повістку. Лідери ВО «Свобода» охарактеризували ці випадки як тиск та залякування активістів³⁹.

В липні проти Костянтина Лациби та його брата Максима (керівника програм Українського незалежного центру політичних досліджень) було відкрито кримінальне провадження за пограбування. За даними Броварської міліції, їхній автомобіль перебував на місці скоєння двох кримінальних злочинів. Як повідомляють в міліції, є свідки й відеодокази, які можуть це підтвердити. «Спочатку ми подумали, що це непорозуміння, але коли зустрілись зі слідчим, то зрозуміли, що все серйозно. Прокоментувати цей абсурд, інакше як фабрикація і репресії — я не можу», — заявив Костянтин Лациба. Активісти вважають, що це пов'язано з акцією Демократичного Альянсу під Межигір'ям, оскільки на їхньому автомобілі вони підвозили учасників акції, тож номер автомобіля могли зафіксувати і використати для подальшого тиску⁴⁰.

Неможливість ідентифікації правоохоронців, які забезпечують громадський порядок під час мирних зібрань

Згідно зі ст. 25 Закону України «Про міліцію»⁴¹, працівник міліції у межах своїх повноважень самостійно приймає рішення і несе за свої

39 Інтернет-видання «Українська правда». «Свободівців», які брали участь у мітингу під Радою, вже допитують. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/04/3/6987173/>

40 Сайт «Майдан». Міліціанти заходились пресувати громадянських активістів. <http://maidanua.org/2013/07/militsiyanty-zahodylys-presuvaty-hromadyanskyh-aktyvistiv/>

41 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну чи кримінальну відповідальність.

У Керівних принципах ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань зазначено, що громадяни завжди повинні мати можливість безперешкодно ідентифікувати особу працівника правоохоронних органів. На форменому одязі чи головних уборах співробітників міліції мають бути індивідуальні позначки (номер, жетон, знак, нашивка з установчими даними), які розміщуються в доступному для огляду місці, а правоохоронці, у свою чергу, не повинні чинити перешкод для бажаючих зчитати таку інформацію. Наявність індивідуальних позначок, без сумніву, виховує в кожного правоохоронця почуття відповідальності за свої дії, в тому числі й у міліцейського керівництва, яким приймаються управлінські рішення під час проведення зібрань.

В Україні правоохоронці, окрім того, що не мають індивідуальних знаків розрізнення на формі, перебуваючи на місці проведення зібрання та забезпечуючи виконання поставлених завдань з охорони громадського порядку, взагалі часто вдягнені в цивільний одяг. Це створює додаткові проблеми для організаторів та учасників зібрання, адже неможливо визначити, хто саме віддає команди працівникам міліції та бійцям спецпідрозділів і несе відповідальність за їхні дії. Як правило, під час виникнення конфліктних ситуацій правоохоронці без форми відмовляються представлятися на вимогу громадян, а коли з боку міліціонерів відбувається необґрунтоване застосування сили до протестуючих, відсутність індикаторів ідентифікації унеможливорює притягнення винних до відповідальності.

15 квітня, під час чергової акції біля резиденції Віктора Януковича в Межигір'ї, до охорони порядку була залучена група осіб в однаковому чорному форменому одязі та без будь-яких розпізнавальних знаків. Дані люди були одягнені у бронезжилети, мали при собі гумові кийки, рації та інші спецзасоби пасивного захисту. Група діяла у співпраці з працівниками ГУ МВС України Київської області, органами внутрішньої служби МВС України, підрозділами міліції особливого призначення «Беркут», а також особами у штатському із засобами відеофіксації та раціями. Вони перешкоджали проведенню мирного зібрання, заважали вільному пересуванню учасників, а згодом, без будь-якого попередження, разом із іншими працівниками ОВС України, блокували частину протестуючих, взявши їх у кільце без будь-яких вимог чи пояснень. Крім того, невідомі особи у чорній уніформі затримали одного з активістів мирного зібрання та доставили до службового автобусу⁴². Активісти Демократичного альянсу, які брали

42 Інтернет-видання «Українська правда». На активістів напали під Межигір'ям. <http://www.pravda.com.ua/news/2013/04/15/6988145/>

участь в акції, ще довгий час не могли дізнатись, що саме за бійці перешкоджали їхньому протесту. Лише через кілька місяців активістам вдалось отримати офіційну відповідь від МВС, в якій йшлося, що 15 квітня охорону громадського порядку в Межигір'ї здійснювали бійці ПМОП «Беркут» ГУМВС України в Київській області⁴³.

Це лише найбільш показовий випадок, якій ілюструє надзвичайну складність в ідентифікації працівників міліції. Таким чином, притягнути винних у порушеннях закону працівників до відповідальності видається майже неможливим, адже довести причетність анонімного працівника до злочину вкрай важко.

4. Порушення прав людини, в тому числі права на мирні зібрання, з боку працівників правоохоронних органів протягом листопада 2013 – січня 2014 р.

Відмова колишнього уряду України від підписання Угоди про асоціацію з ЄС розпочала в кінці листопада 2013 року найбільшу хвилю протестів в історії незалежної України, що отримала назву Євромайдан. Спершу основу мітингувальників склали молодь, громадські активісти та журналісти, однак після того, як їх мирну акцію вночі з 29 на 30 листопада жорстко розігнали силовики, до протесту приєдналися сотні тисяч українців.

Протести розпочались зі столиці, після чого поширились на територію усєї країни, проте епіцентром протистояння залишався Київ. Небачена до того активність мирних демонстрантів супроводжувалась безпрецедентним для України рівнем міліцейського насильства. При цьому рівень насилля зростав пропорційно до зростання протестної активності людей. Окрім того, чи не кожна протигравна дія з боку міліції або застосування нею насилля спричиняла нову хвилю протестів. Одначе правоохоронці, замість того, щоб щоразу проводити розслідування та притягувати до відповідальності тих, хто перевищив повноваження в частині застосування сили, продовжували діяти так само жорстко. Це зрештою призвело до численних людських жертв.

Нижче ми приводимо правові аналізи, що були підготовлені експертами Асоціації УМДПЛ щодо найбільш драматичних епізодів Євромайдану протягом листопада 2013 — січня 2014 років.

43 Сайт «Центру Громадянських Свобод». Таємницю «людей у чорному» з Межигір'я — розкрито! <http://ccl.org.ua/news/tayemnitsyu-lyudej-u-chornomu-z-mezhigir-ya-rozkrito/>

Аналіз дій правоохоронців під час мирних акцій на Майдані Незалежності вночі 30 листопада та на вулиці Банковій 1 грудня

Кожна демократична держава, створюючи будь-який окремий спеціальний підрозділ системи правопорядку, формує відповідну нормативно-правову базу його діяльності на основі національного та міжнародного законодавства.

Ще у 1988 році наказом по МВС України було створено спеціальний підрозділ «Беркут», зокрема лише у місті Києві. В подальшому внутрішніми наказами по міністерству такі підрозділи були створені і в територіальних управліннях міліції. Наказом МВС України від 18.05.2004 року №529 було оновлено «Положення про підрозділ міліції особливого призначення «Беркут» (надалі ПМОП «Беркут»), а 01.01.2009 року внесені до нього відповідні зміни.

Цілком справедливо на сьогодні виникають певні сумніви щодо правової легітимності створення і діяльності цього підрозділу. Адже створення і діяльність спецпідрозділів «Сокіл» та «Грифон» в тій же системі МВС України врегульована, крім внутрівідомчих наказів, відповідними законами України. Зокрема, спецпідрозділ «Сокіл» Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»⁴⁴. Що ж стосується ПМОП «Беркут», то навіть у Законі України «Про міліцію» жодним словом про нього не згадується. Сам наказ, що затверджує Положення про створення «Беркуту» і регламентує його діяльність, як вимагає національне законодавство, в Міністерстві юстиції України не було зареєстровано. Отже, функціонування цього підрозділу здійснювалося фактично на підставі акту волевиявлення лише одного чиновника в особі міністра внутрішніх справ.

Створювався ПМОП «Беркут» головним чином для проведення силових операцій в умовах складної оперативної обстановки. Серед основних нормативно-правових актів, що мають регулювати його діяльність згідно наказу МВС України від 18.05.2004 року №529, є Конституція України, Закон України «Про міліцію», Кодекс України «Про адміністративні правопорушення», Кримінальний кодекс та Кримінально-процесуальний кодекс.

Під час виконання патрульно-постових функцій з охорони громадського порядку і безпеки в громадських місцях, співробітники ПМОП «Беркут», у відповідності до п. 3 Вступних положень «Статуту патрульної

44 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>

служби міліції України», затвердженого наказом МВС України №404 від 28.07.1994 року і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 06.09.1994 року (надалі Статут ПСМУ), зобов'язані керуватися його положеннями.

До речі, до виконання функцій з охорони громадського порядку і забезпечення безпеки громадян можуть залучатись і підрозділи внутрішніх військ МВС України, відповідно до ст. 3 Закону України «Про внутрішні війська МВС України»⁴⁵ та п. 3 і п.4 Тимчасового положення «Про організацію служби спеціальних моторизованих військових частин міліції, військових частин спеціального призначення та підрозділів оперативного призначення внутрішніх військ України»⁴⁶ оголошеного наказом МВС України №521 від 05.07.2005 року і зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 01.08.2005 року.

Практика останніх років використання спецпідрозділу «Беркут» наочно продемонструвала суспільству, що головна мета його створення спалюжена і наявне на теперішній час його застосування скоріше мало б бути виключенням, ніж певним правилом.

На початок 2014 р. ПМОП «Беркут» представляв собою окремий високомобільний стрійовий підрозділ, що налічував в Україні близько 3 700 бійців. Приблизно така ж кількість саме спецпризначенців («Барс», «Гепард» та інші) налічується й у внутрішніх військах МВС України.

Демократизація українського суспільства, на жаль, не завжди носить спокійний і цивілізований характер. Досить часто амплітуда таких процесів зашкалює. Широкого суспільного резонансу (і не тільки в нашій державі) набули події, що мали місце в Києві 30.11.2013 року — під час розгону мирної акції на Майдані Незалежності, та 01.12.2013 року — розгін демонстрації біля будівлі Адміністрації Президента України співробітниками саме спецпідрозділу «Беркут».

Останнім часом в ЗМІ та Інтернет-мережах викладена значна кількість коментарів цих подій щодо порушення основоположних прав і свобод на мирні зібрання, забезпечення життя і здоров'я людей, з точки зору міжнародного законодавства та практики Європейського суду з прав людини. Нагальним, на наш погляд, є більш детальний аналіз цих подій з точки зору нормативно-правових актів національного законодавства у форматі окремих аспектів їх поетапного розвитку:

45 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-12>

46 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0835-05>

1) Наявність правових підстав застосування спецпідрозділу «Беркут»

Стаття 39 Конституції України гарантує право громадян у мирний спосіб проводити збори і демонстрації, не обмежуючи при цьому в місці і часі їх проведення. Тому перебування протестувальників у ніч на 30.11.2013 року на Майдані Незалежності та 01.12.2013 року біля будівлі Адміністрації Президента є цілком правомірним. Судова заборона в установленому законодавством порядку на час розгону мітингувальників була відсутня. Що ж стосується дій правоохоронців, то, зовсім навпаки, саме вони, відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про міліцію», мали б забезпечувати особисту безпеку громадян з метою реалізації їх права на незаборонене мирне зібрання.

Згідно з п. 2 розділу 1 наказу МВС України №529, ПМОП «Беркут» може використовуватись у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки під час масових заходів, в тому числі громадсько-політичного характеру, лише зі складною оперативною обстановкою. Як відомо, о 4 годині ночі 30.11.2013 року на Майдані Незалежності ускладнення обстановки не відбувалося. До початку задіяння спецпризначенців жодних правопорушень не відбувалося. Учасники Євромайдану відпочивали або ж спілкувались між собою.

Склад мітингувальників, що перебували 30.11.2013 року на Майдані Незалежності, суттєво різняться за своїм соціальним положенням, віком, зайняттям, фізичним станом. Вони були поверхово знайомі, згуртовані лише в частині своїх протестних вимог. Сприймати їх як організовану групу осіб, що має певні навички активного силового вчинення спротиву (нападу), в тому числі із застосуванням зброї, неможливо. Підстав очікувати подібного спротиву у правоохоронців не було. Отже правові підстави застосовувати 30.11.2013 року на Майдані Незалежності ПМОП «Беркут» були відсутні.

Натомість, у подіях, що відбувались 01.12.2013 року біля будівлі Адміністрації Президента слід вбачати наявність підстав для застосування спецпідрозділу «Беркут». Маються на увазі попередньо вчинені провокативні дії групою молодих осіб, які закидали камінням і фальшфейєрами військовослужбовців внутрішніх військ, що блокували територію адміністрації, наносили удари предметами і ногами по блокувальним щитам, а потім намагались грейдером усунути блокування. Наведене є умовою, що ускладнила існуючу оперативну обстановку. Тож застосування ПМОП «Беркут» мало б її стабілізувати. Для цього необхідно було лише ізолювати

декількох конкретних осіб, які вчиняли провокації та правопорушення, як це передбачено пунктами 299, 328 Статуту ПСМУ, не перешкоджаючи при цьому реалізації права на мирне зібрання всіх інших учасників заходу. Цього, на жаль, не сталося.

2) Дотримання встановленого порядку вчинення дій

Національне та міжнародне законодавство, як і практика Європейського суду з прав людини, обмежує правоохоронців у здійсненні процесуальних, оперативно-розшукових та адміністративно-правових заходів в нічний час. А тому дії, що були вчинені спецпризначенцями на Майдані Незалежності о 4 годині 30.11.2013 року, слід вважати протиправними. Посилання ж на невідкладність у цьому випадку є абсурдним.

Як засвідчує наявна фіксація розвитку подій, розгін протестувальників з Майдану правоохоронцями, тобто застосування фізичних засобів впливу та спецзасобів, відбувався фактично одночасно з оголошенням по гучномовцю попередження. Слід розуміти, що на той час значна частина учасників Майдану ще спала. В свою чергу, п. 201 Статуту ПСМУ зобов'язує правоохоронців в подібних випадках надавати особам часу, достатнього, щоб зорієнтуватись та виконати їх вимоги. Наголошуємо ще раз, що на той час будь-яких правопорушень з боку мітингувальників не відбувалось.

Учасникам Майдану ґрунтовних роз'яснень неправомірності їх дій, як це вимагають пункти 124, 133 Статуту ПСМУ, спецпризначенцями надано не було.

Будь-якого ретельного і уважного розбирання в обставинах подій правоохоронцями на місці, як це передбачено пунктами 124, 125 і 151 Статуту ПСМУ, не здійснювалось.

Практично всіма співробітниками ПМОП «Беркут» ігнорувалася обов'язок відповідним чином звертатися та представлятися учасникам Майдану, як це вимагає ч. 2 ст. 5 Закону України «Про міліцію» та п. 141 Статуту ПСМУ.

Під час заходу з боку спецпризначенців стосовно протестувальників мав місце систематичний прояв грубості, принизливого ставлення та висловлення погроз, що прямо забороняє ст. 5 Закону України «Про міліцію» та п. 143 Статуту ПСМУ.

Командирами ПМОП «Беркут» ігнорувались вимоги п. 57 Статуту ПСМУ та розділу 6 наказу МВС України №505 від 30.09.2008 року щодо

здійснення належного контролю за діями підлеглих та необхідності вжиття заходів з негайного припинення протиправних дій з їх боку.

Отже, встановлений нормативно-правовими актами порядок вчинення дій з боку спецпризначенців дотриманий не був.

3) Дотримання порядку і меж застосування заходів фізичного впливу та спецзасобів

Конституція України в ст. 27 гарантує кожному право на збереження життя та здоров'я і визнає їх найвищою цінністю. А це означає, що держава має зобов'язання піклуватись про безпеку громадян. Така функція якраз і покладена на підрозділи міліції, про що зазначено в ч. 1 ст. 10 Закону України «Про міліцію». В той же час, така їх діяльність повинна базуватись, як вимагає ч. 1 ст. 3 цього Закону, на принципах законності, гуманізму та поваги до особи.

Порядок і межі застосування сили, зокрема фізичного впливу та спеціальних засобів, чітко визначені в статтях 12, 13 та 14 Закону України «Про міліцію», а також у пунктах 200, 201 та пункті 204 Статуту ПСМУ. В них наголошується, що застосуванню фізичного впливу та спеціальних засобів правоохоронцями повинно передувати попередження про намір їх використання. Без попередження фізична сила, спеціальні засоби, як і зброя, можуть застосовуватись лише у випадках безпосередньої загрози життю або здоров'ю громадян чи працівників міліції.

Зазначені вище гарантії Конституції та вимоги законодавства були грубо порушені під час розгону правоохоронцями мітингувальників у ніч на 30.11.2013 року, на Майдані Незалежності та 01.12.2013 року біля будівлі Адміністрації Президента. Все, що відбувалось в цей час, більше нагадувало не правоохоронний захід, а масову екзекуцію: безрозбірне, масове, жорстоке і подекуди цинічне лупцювання спецпризначенцями протестувальників гумовими кийками, ногами та руками, жодним чином не беручи до уваги стать, вік, заняття та фізичний стан. Частина учасників подій піддалася побиттю правоохоронцями по декілька разів впродовж заходу. Досить часто побиття однієї особи відбувалося декількома правоохоронцями одночасно. Не зважали при цьому й на те, що деякі учасники знаходились на землі в безпорадному стані чи вже травмовані намагались покинути місце побиття.

Так, у 30-річного Ярослава під час розгону Євромайдану в ніч на 30.11.2013 року зазнали тілесних ушкоджень різного ступеню тяжкості

(крім нього самого) батько, мати та сестра, що перебували разом з ним. Після того мати перебувала на стаціонарному лікуванні з приводу отриманої черепно-мозкової травми, контузії ока, перелому декількох пальців руки та чисельних забоїв тіла.

Внаслідок нанесення побоїв спецпризначенцями за медичною допомогою, тільки за офіційною інформацією, звернулось близько 100 осіб, з яких більше 20 було госпіталізовано.

Тобто відбувалось повне ігнорування вимог п. 4 ст. 12 Закону України «Про міліцію» та п. 204 Статуту ПСМУ про те, що у разі неможливості уникнути застосування правоохоронцями сили, вона не повинна перевищувати міри, необхідної для виконання покладених на них обов'язків і має зводити до мінімуму можливість завдання шкоди здоров'ю правопорушників та інших громадян.

Потерпілі громадяни, що перебували на стаціонарному лікуванні — Віталій Пузенко, Ярослав Радань та Єгор Превір — повідомили, що декількома правоохоронцями їм неодноразово з великою силою були завдані удари гумовими кийками по голові, шиї, животу та плечах. В переважній більшості постраждалих мітингувальників лікарі констатували наявність тілесних ушкоджень саме в таких місцях людського тіла.

З боку спецпризначенців була грубо порушена норма ст. 14 Постанови Ради Міністрів УРСР №49 від 27.02.1991 року «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку»⁴⁷ і п. 211 Статуту ПСМУ щодо заборони завдавати удари гумовими (пластиковими) кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, животу і статевих органах.

Від нанесених ударів у багатьох учасників Майдану на той час мала місце кровотеча, яку було потрібно негайно зупиняти та надавати іншу першочергову медичну допомогу. Проте з боку правоохоронців жодної реакції в цьому сенсі не було, незважаючи на те, що це їх прямий обов'язок, згідно з ч. 4 ст. 12 Закону України «Про міліцію» та п. 215 Статуту ПСМУ. Навпаки, прохання постраждалих викликати хоча б швидку допомогу просто ігнорувалось.

Увагу спецпризначенців не привертала ніякі обставини. Під побиття потрапили навіть особи, що перебували на Майдані та біля Адміністрації Президента, виконуючи свої професійні обов'язки і мали при цьому від-

47 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/49-91-%D0%BF>

повідні пізнавальні знаки на одязі. Саме про це свідчить жорстоке побиття журналістів — громадян України Юрія Бутусова, Валерія Гарагуца та громадянина Польщі Ячика Забродського, фотокореспондентів Анатолія Степанова, Сергія Нужненка та Олександра Перевозника.

В даному випадку, крім побиття, мова може йти не про що інше, як перешкоджання законній професійній діяльності журналістів з боку працівників міліції, що є кримінальним злочином, передбаченим ст. 171 Кримінального кодексу України.

Взагалі, за всі роки незалежності України безпрецедентними за кількістю постраждалих працівників ЗМІ стали події Євромайдану (усього, за даними ІМІ, таких випадків з листопаду 2013 р. по лютий 2014 р. нараховується 206⁴⁸).

Зазнавали насильства з боку спецпризначенців навіть медичні працівники, котрі під час «зачистки» лише намагались надати першу медичну допомогу постраждалим. Так 30.11.2013 року на Майдані Незалежності лікарю-волонтеру Дмитру Дроботу були завдані удари гумовим кийком саме під час того, як він намагався зупинити кровотечу одному із постраждалих протестувальників. А 01.12.2013 року, під час розгону на вулиці Банковій, коли до приміщення спілки художників, де розташовувався умовний медпункт, переслідуючи мітингувальників, що намагались втекти, забігли спецпризначенці, їх кийки та удари ніг сипались як на втікачів, так і на медиків та постраждалих, що були раніше доставлені для надання допомоги.

Не зважалося при цьому правоохоронцями на протиправність перебування їх в таких приміщеннях. Адже п. 15 ст. 11 Закону України «Про міліцію» надає їм право входити безперешкодно в будь-який час доби на територію і в приміщення підприємств, установ і організацій лише з метою припинення злочинів, переслідування осіб, що підозрюються у вчиненні злочину, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах. До того ж, згідно з цією статтю Закону, перебувати в таких місцях з метою забезпечення безпеки громадян можливо лише за умови попереднього повідомлення і отримання згоди адміністрації, що дотримано не було.

Характер і спосіб застосування насильства з боку спецпризначенців свідчить про його умисне заподіяння зі спричиненням сильного фізичного болю і моральних страждань, що переслідувало, насамперед, ціль залякати протестувальників. Зазначене прямо порушує положення ст. 28

48 Сайт «Інституту масової інформації». Євромайдан: список постраждалих журналістів — 206 випадків. <http://imi.org.ua/news/42295-spisok-postrajdalih-jurnalistiv-30-vipadkiv-onovlyuetsya.html>

Конституції України про те, що ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому нелюдському або такому, що принижує його гідність поводженню чи покаранню.

Слід звернути увагу також на те, що біля Адміністрації Президента України 01.12.2013 року, під час застосування правоохоронцями спеціальних засобів, світло-шумових гранат відволікаючої дії, порушувались вимоги щодо правил їх використання в частині недодержання відстані їх приземлення до людей, як це передбачено п. 206 Статуту ПСМУ.

Не дотримувались також вимоги інструкції «Про порядок придбання, зберігання, видачі і застосування газових пістолетів і балончиків», затвердженої наказом МВС України №751 від 30.12.1992 року, щодо відстані використання газових балончиків.

Згідно вимог п. 144 Керівних принципів зі свободи мирних зібрань ОБСЄ, у випадках можливого застосування перцевого газу чи інших хімічних речовин дратівливої дії необхідно передбачити процедури санобробки від вражень, що правоохоронцями в обох випадках виконано не було.

Отже, застосування фізичних засобів впливу та спецзасобів слід вважати такими, що не відповідали встановленим законодавством вимогам порядку і меж їх застосування.

4) Правомірність вчинення затримання і доставлення осіб

Затримання осіб, відповідно до п. 231 Статуту ПСМУ, здійснюється лише у випадках невиконання усних попереджень працівників міліції та дій, що перешкоджають здійсненню ними службових повноважень. Значить, на кожну незаконну дію кожної конкретної особи має слідувати адекватна і пропорційна реакція правоохоронців — винесення усного попередження, що має мати наслідком подальше припинення цього правопорушення, а не застосування сили до всіх присутніх навколо людей.

Адміністративне законодавство України в ст. 260 КУпАП дає вичерпний перелік випадків, коли допускається адміністративне затримання, а саме:

- ♦ з метою припинення адміністративного правопорушення, коли вичерпані інші заходи впливу;
- ♦ для встановлення особи правопорушника;
- ♦ для складання протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення, якщо таке складання обов'язкове;
- ♦ забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи і виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

В свою чергу, при затриманні у відповідності до вимог ст. 5 Закону України «Про міліцію», правоохоронці зобов'язані:

- ♦ повідомити підстави і мотиви затримання;
- ♦ роз'яснити право оскаржувати їх дії в суді;
- ♦ надати роз'яснення ч. 1 ст. 63 Конституції України щодо права відмовитись від надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника, статей 28, 29, 55, 56, 59, 62 Конституції та прав затриманих або заарештованих осіб, що встановлені законами, у тому числі права здійснювати захист своїх прав особисто або за допомогою захисника з моменту затримання.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила правопорушення, згідно зі ст. 262 КУпАП може тривати не більше як 3 години, крім випадків, прямо визначених законодавством України.

Зазначені вище вимоги законодавства щодо підстав і порядку проведення затримання особи, не виконувались спецпризначенцями під час розгону мітингувальників як на Майдані Незалежності в ніч на 30.11.2013 року, так і біля Адміністрації Президента 1 грудня. Затримання осіб в цілому відбувалось безпідставно, мотиви його здійснення не повідомлялись, як і не роз'яснювались права затриманих.

Протоколи, як це вимагає ст. 254 КУпАП, склались далеко не у кожному випадку. Перебування затриманих осіб в районних управліннях міліції до прийняття рішення перевищувало 3 години, що прямо заборонено ст. 263 КУпАП. Слід наголосити, що завідомо незаконне затримання особи, відповідно до п. 259 Статуту ПСМУ, повинно тягнути за собою кримінальну відповідальність працівників міліції згідно чинного законодавства.

Грубо порушувались правоохоронцями й вимоги щодо застосування доставлення осіб до управлінь міліції. Згідно зі ст. 259 КУпАП, доставлення правопорушника може застосовуватись лише з метою:

- ♦ складання протоколу про адміністративне правопорушення, в разі неможливості скласти його на місці;
- ♦ встановлення особи правопорушника і складання протоколу, якщо у порушника немає документів, що засвідчують його особу і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про нього.

Оскільки доставлення є обмеженням особистої свободи особи, то, відповідно до п. 251 Статуту ПСМУ, працівникам міліції необхідно, перед тим як застосувати цей захід, зробити все необхідне, щоб безпосередньо на місці ретельно розібратися в обставинах правопорушення і вжити відповідних заходів, вимагати припинення правопорушення і винести на місці усне попередження. До того ж, згідно з п. 252 Статуту ПСМУ, перед

доставленням працівники міліції зобов'язані роз'яснити, чим зумовлено доставлення порушника до органу внутрішніх справ.

Повного дотримання спецпризначенцями зазначених вище вимог під час застосування доставлення осіб не відбувалось.

Так, громадянка Ірина Захарченко повідомила, що в ніч на 30.11.2013 року, під час розгону Майдану, вона з декількома своїми друзями потрапляла під побиття кийками з боку правоохоронців впродовж подій двічі. На прохання (ще на Майдані) надати їй медичну допомогу чи викликати для цього швидку, міліціонери ніяк не реагували. Швидка допомога до неї була викликана значно пізніше, вже у Шевченківському РУВС, коли її стан зовсім погіршився. Під час затримання та доставлення у відділ міліції з боку спецпризначенців ніяких повідомлень про підстави і мотиви затримання, роз'яснень прав та пояснень, чим зумовлено доставлення надано не було. Більше того, після утримання в міліції понад 3 години, затриманих просто відпустили. Будь-якого протоколу складено не було. Елементарних вибачень с приводу доставлення не висловлено.

Зазначене вище є порушенням ст. 29 Конституції України щодо права кожної людини на свободу і особисту недоторканість, у частині незаконних затримань і доставлянь у відділи міліції.

Окремої уваги заслуговує і питання відповідальності правоохоронців, згідно зі ст. 5 Закону України «Про міліцію» та ст. 3 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»⁴⁹ щодо відшкодування завданих учасникам Майдану збитків в частині незаконних затримань, спричинення шкоди здоров'ю та пошкодження їх власного майна, як то розірваний одяг, виведені з ладу власні та професійні технічні засоби.

Безперечно, розгін мирних демонстрантів спецпризначенцями в обох випадках носив жорстокий і цинічний характер. Не є виправданням діям правоохоронців і те, що вони були лише виконавцями наказу керівництва.

У ч. 4 ст. 41 Кримінального кодексу України чітко вказано, що особа, яка виконала завідомо злочинний наказ або розпорядження, за дії, вчинені з метою виконання явно злочинного наказу, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах. Посилання керівництва на «екс-

49 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/266/94-%D0%B2%D1%80>

цес виконавця» має бути абсурдним, бо участь у побитті брала майже вся частина правоохоронців.

У цьому аспекті дії окремих спецпризначенців та їх командирів слід розглядати з точки зору перевищення влади або службових повноважень працівниками правоохоронного органу, тобто наявності ознак кримінального злочину, передбаченого ст. 365 КК України.

Не можна заявлену для розгону Євромайдану ціль — «забезпечення комунальникам можливості встановлення льодового катка та ялинки», обґрунтовувати в розумінні необхідності забезпечення громадського порядку чи національної безпеки. До того ж, це не витримує тест на пропорційність (співмірність) таких обмежень, адже останні мали на меті явно нижчі в ієрархії суспільні інтереси, ніж права і свободи громадян України. Тлумачення протилежного буде вульгарною наругою над змістом ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁵⁰ 1950 року.

Широкий громадський підйом, привернення правозахисниками уваги до подій, що відбулися, та різке засудження застосування сили з боку міжнародної спільноти змусило правоохоронців надалі діяти більш стримано. Вже 09.12.2013 року, під час розблокування спецпризначенцями урядового кварталу і знесення там барикад, масового побиття і застосування фізичного впливу та спецзасобів не відбувалось. Протестувальників в цілому відтіснили з місць їх перебування більш цивілізованим шляхом, за допомогою щитів, без використання надмірної фізичної сили.

Однак остаточно вести мову про зміну підходів у вирішенні проблеми з боку влади і правоохоронців, тобто приведення її вирішення виключно в правове русло і демократичним шляхом, підстав немає. Адже вже в ніч на 11.12.2013 року в подіях на Майдані Незалежності та розблокуванні приміщення КМДА з боку спецпризначенців знову мало місце застосування грубої і надмірної фізичної сили, в результаті чого, за даними ЗМІ, постраждало більше 40 осіб, а 5 було госпіталізовано.

Застосування сили та спеціальних засобів правоохоронцями під час подій в січні 2013 року на вул. Грушевського в Києві⁵¹

В демократичній країні за кожним фактом порушення закону має бути належним чином проведено розслідування, визначене коло підозрюва-

50 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

51 Сайт Асоціації УМДПЛ. Застосування сили та спеціальних засобів правоохоронцями під час подій на вул. Грушевського в Києві [правовий аналіз]. <http://umdpl.info/index.php?id=1390321993>

них та в суді доведена або спростована вина за відповідне порушення. В своїй офіційній заяві щодо протистоянь на вулиці Грушевського генпрокурор України Віктор Пшонка заявив, що «в державі грубо порушується Закон».

Залишимо для правоохоронних органів задачу встановлення вини окремих учасників акцій протесту, тим паче, що цим вони вже активно займаються. Проаналізуємо, яким чином під час протистояння порушується закон правоохоронцями.

1) Ігнорування необхідності локалізації конфлікту і застосування спецзасобів по відношенню до мирних учасників протесту і журналістів

Право на мирні зібрання гарантується в Україні статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, статтею 39 Конституції. Відповідно до цих документів держава зобов'язана не лише не перешкоджати проведенню мирних зібрань, а захищати їх учасників. Акції протесту — це завжди велике скупчення людей, здебільшого неоднорідне і не завжди організоване. Серед цих людей часто бувають ті, хто прагне радикальних і немирних дій. Тому уповноважені представники держави — правоохоронні органи — зобов'язані забезпечувати громадський порядок і безпеку людей. Це означає — виявляти та нейтралізувати (знешкоджувати) законним шляхом тих осіб, що порушують закон, забезпечуючи безпеку інших учасників протесту. Згідно Керівних принципів зі свободи зібрань ОБСЄ правоохоронці повинні розрізняти учасників протесту, чії дії носять мирний характер, і учасників, що налаштовані на насильство. Тому вони не повинні ставитись до натовпу людей як до однорідної маси. З прикладної точки зору — міліція має застосовувати таку тактику дій, яка дозволить нейтралізувати (знешкодити) лише тих, хто застосовує насильство і несе загрозу, не завдаючи шкоду іншим. Так само правоохоронці повинні відрізняти учасників протесту від спостерігачів, зокрема журналістів. Така робота потребує спеціальної організаційної підготовки з боку міліції, залучення спецпідрозділів, здатних працювати в умовах складної оперативної обстановки. І під час подій на вулиці Грушевського був залучений спецпідрозділ «Беркут», однак і він не проявив необхідних навичок — ми мали нагоду спостерігати, як міліція замість того, щоб максимально локалізувати конфлікти, відгородилась від протестувальників і застосувала спецзасоби без розбору проти натовпу, в якому були як порушники, так і мирні учасники протесту і журналісти. За даними ЗМІ, під час сутичок від вибухів світлошумових гранат, резинових куль та газу станом на 20 січня постраждало понад 20 журналістів.

2) Недотримання норм застосування світлошумових гранат

Використання спецзасобів також чітко внормовано відповідними документами. Так згідно чинних Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 року №49 (далі в тексті — Правила), світлошумові засоби відволікаючої дії (світлошумова граната «Заря», світлошумовий пристрій «Пламя») застосовуються на відстані не ближче двох метрів від людини. Під час сутичок на Грушевського правоохоронці кидали світлошумові гранати просто у натовп із-за кордону і барикад з технікою, не розбираючись, куди вони влучать, відповідно жодних заходів по забезпеченню людей від тяжких травм не було вжито. Як наслідок — учасники протесту та журналісти отримали рвані рани кінцівок від осколків гранат, одному з протестувальників відірвало кисть руки.

3) Недотримання норм застосування пристроїв сльозоточивої та дратівливої дії

Під час подій на вулиці Грушевського було знайдено уламки від корпусів пристроїв миттєвого розпилення сльозоточивого аерозолу «Терен — 6». Пристрій «Терен-6» взято на озброєння ОВС у 1997 році. Міністерством внутрішніх справ України розроблено «Інструкцію для застосування спецзасобу «Терен-6» (наказ МВС України від 13.01.1998 №26), але її тексту немає у відкритому доступі, це документ ДСК (для службового користування). Відповідно, офіційно дізнатись про норми використання «Терен-6» пересічному громадянину неможливо. Однак, з неофіційних джерел відомо, що щодо цих пристроїв існує такий самий норматив, як і щодо світло шумових гранат — застосовуються на відстані не ближче двох метрів від людини. Під час подій на вулиці Грушевського «Терен-6» так само застосовували проти натовпу, а отже так само, як і у випадку із світло шумовими гранатами — порушували вимоги нормативних актів. Окрім того, згідно Правил, при застосуванні сльозоточивих речовин забороняється прицільна стрільба по правопорушниках, розкидання і відстрілювання гранат у натовп, а також повторне застосування їх у межах зони ураження в період дії цих речовин. За свідченнями груп медиків, що перебували на Грушевського і надавали допомогу пораненим, стійкий запах подразнюючих речовин, що розпилювались серед протестуючих, не вивітрювався, тому медикам доводилось постійно працювати в масках і респіраторях.

4) Порухення норм застосування водометів

Водомети — досить поширений спосіб припинення масових порушень громадського порядку. Їх застосування по праву вважають більш гуманним, аніж інші спецзасоби, але лише за умов виконання чітких норм їх застосування. Згідно Правил, водомети застосовуються для розосередження учасників масових безпорядків при температурі атмосферного повітря не нижче 0 градусів за Цельсієм. Це означає, що під час протистояння на вулиці Грушевського будь-яке застосування водометів було незаконним. Що ж стосується заяв МВС про те, що водомети не використовувались проти людей, а гасили пожежу — то існує безліч фото і відео свідчень, на яких видно, що струмені води були цілеспрямовано направлені на учасників заходу, під них потрапили і самі міліціонери. Окрім того, для гасіння пожеж зазвичай використовують спеціально обладнані пожежні машини.

5) Прицільна стрільба із травматичної зброї в спостерігачів та журналістів

Згідно Правил, патрони з гумовою кулею ударної непроникливої дії «Волна-р» відстрілюються з допомогою спеціального карабіна на відстані не ближче 40 метрів від людини і тільки по нижній частині ніг. З першого дня протистояння проти учасників застосовувалась травматична зброя. Серед травмованих під час протистоянь є люди із ушкодженнями внаслідок потрапляння гумових куль в руки, тулуб, голову, обличчя. Зафіксовані випадки влучення кулями в очі, в ЗМІ є інформація про те, що одному з постраждалих кулею вибило око. При цьому на фото та відео зафіксовані правоохоронці, які вели прицільну стрільбу по людях, тож кваліфікувати такі травми як випадкові вкрай важко. Окрім того, від резинових куль постраждало багато журналістів, хоча цього дуже легко уникнути, адже ті мають спеціальні помаранчеві жилети із написом «Преса». А отже по журналістах також велася прицільна стрільба.

6) Застосування недозволених засобів — кидання в групи протестувальників каміння та запалювальних сумішей

Згідно ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це означає, що правоохоронці під час виконання своїх обов'язків можуть використовувати лише ті методи і засоби, які зазначені у нормативних актах, що регулюють їхню роботу. У Правилах міститься

вичерпний перелік спецзасобів, які може використовувати міліція та за яких обставин. На фото та відео протистояння на вулиці Грушевського видно, що у відповідь на коктейлі Молотова, які летять у бік кордону міліції, правоохоронці кидали такі ж запалювальні суміші в протестувальників.

Згідно Правил, рішення про застосування спеціальних засобів приймає службова особа, відповідальна за забезпечення громадського порядку, або керівник конкретної операції. Працівники міліції, які діють індивідуально, приймають такі рішення самостійно. Згідно закону «Про міліцію», про застосування спеціальних засобів а також про будь-які ушкодження або смерть, які спричинені особі внаслідок застосування працівником міліції спеціальних засобів, працівник міліції негайно та письмово доводить до відома безпосереднього начальника для сповіщення прокуророві. Це означає, що і відповідальність за незаконне використання спецзасобів і спричинену внаслідок цього шкоду, мають нести керівники підрозділів і керівники конкретних операцій. Їх особи можливо і необхідно встановити органам прокуратури, навіть якщо неможливо встановити особу виконавця. А перевищення повноважень по застосуванню сили, в тому числі спеціальних засобів і зброї, тягне за собою відповідальність, встановлену законом в залежності від нанесеної шкоди життю і здоров'ю постраждалих.

До силового протистояння на вулицях Києва призвели багато факторів. Але до обов'язків правоохоронців входить не лише припинення, а й попередження правопорушень. МВС України має достатню кількість працівників, які повинні були провести оперативну роботу і вжити необхідних попереджувальних заходів, щоб не допустити силових сценаріїв розвитку подій. Міліція покликана забезпечувати громадський порядок і захищати життя і здоров'я людей в будь-яких умовах. Це означає, що і в такій напруженій ситуації правоохоронці мають не давати здачі і мститись за постраждалих під час протистояння колег, а залишатись гарантом законності і порядку. Якщо ж міліція порушує закони і Конституцію — це дестабілізує ситуацію, налаштовує людей проти правоохоронців і призводить до ескалації конфлікту.

Висновки та рекомендації:

В Україні перешкоджання організації або проведенню зборів є діянням безкарним, про що свідчить офіційна статистика. Вона незмінна вже протягом кількох років. Так, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень, протягом 2009-2013 років не було жодного судового рішення за статтею 340 Кримінального кодексу України, яка кваліфікує подібні

дії як злочин. Через таку відверто пасивну роботу правоохоронців, права учасників мирних зібрань з року в рік порушуються, що, на жаль, стало для України ганебною традицією.

Тому необхідно:

1. Запровадити єдину систему індивідуальних ідентифікаційних знаків з унікальним номером та прізвищем (жетони, нашивки тощо) для усіх працівників правоохоронних органів.
2. Спеціальним нормативним актом МВС України зобов'язати працівників міліції, в тому числі й керівників, при виконанні завдань з охорони громадського порядку під час проведення мирних зібрань, перебувати виключно у форменому одязі.
3. Привести у відповідність до Конституції України положення Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС №404 від 28.07.1994 року, в частині забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів (Розділ XV. Охорона громадського порядку і безпеки при проведенні масових заходів).
4. Скасувати «Методичні рекомендації щодо дій органів внутрішніх справ під час підготовки та проведення масових заходів» (№8713/Пп від 02.06.2011 р.), в яких підрозділам міліції пропонується звертатися до місцевих органів виконавчої влади з клопотанням щодо звернення до суду з позовом про заборону мирних зборів. Таким чином відмовитися від практики повідомлення органів місцевого самоврядування про неможливість забезпечення правопорядку на місці проведення мирного зібрання
5. За участю представників громадських організацій розробити й затвердити нові прогресивні методичні рекомендації, обравши за основу міжнародні стандарти, в першу чергу Керівні принципи зі свободи мирних зібрань ОБСЄ та відповідні рішення ЄСПЛ.
6. У системі службової підготовки персоналу органів внутрішніх справ окремим питанням передбачити вивчення норм міжнародного та вітчизняного права щодо свободи мирних зібрань, у тому числі підстав, порядку і умов застосування правоохоронцями спеціальних засобів і фізичної сили. Залучити до участі в такій просвітницькій роботі експертів міжнародних та правозахисних організацій.
7. Забезпечити проведення ефективних розслідувань за кожним випадком незаконного затримання та надмірного застосування сили до учасників мирних зібрань з боку правоохоронців. Запровадити ведення окремої статистики щодо таких порушень.

Марина Цапок

Гарантії права на захист в діяльності правоохоронних органів

Право на захист підозрюваного (обвинуваченого), виправданого, засудженого — це сукупність наданих йому законом повноважень захисту своїх особистих інтересів для спростування підозри або обвинувачення, пом'якшення покарання. Забезпечення права на захист є однією з основних засад судочинства в Україні (див. п. 6 ч. 3 ст. 129 Конституції України).

Право на захист належить до загальноvizнаних принципів міжнародного права й розглядається як необхідна умова забезпечення права на справедливий судовий розгляд, в тому числі під час кримінального розслідування.

Право захищати себе особисто або використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, чи одержувати безоплатну юридичну допомогу закріплене в підпункті С статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі — ЄКЗПЛ), яка була ратифікована Україною. Аналогічна гарантія міститься також і в статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: кожен має право при розгляді будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення бути судимим за його присутності та захищати себе особисто або за посередництвом обраного ним самим захисника.

Поняття «право на захист» включає в себе:

- права, які підозрюваний (обвинувачений) може реалізувати власними діями шляхом надання усних або письмових пояснень із приводу підозри або обвинувачення, збирання і надання доказів, особистої участі у кримінальному провадженні, в тому числі участі в допитах інших підозрюваних (обвинувачених), потерпілих, свідків та експертів у суді, подачі скарг на дії й рішення слідчого, прокурора, слідчого судді й суду (див. коментар до ст. 42 Кримінального процесуального кодексу України, далі — КПК);
- права, які можуть здійснюватися підозрюваним (обвинуваченим) за допомогою захисника й законного представника шляхом реалізації прав та обов'язків цих осіб (див. коментар до статей 44–54 КПК);
- наявність у слідчого, прокурора, слідчого судді й суду обов'язків сприяти підозрюваному (обвинуваченому) в реалізації його права на

захист, роз'яснювати йому права й обов'язки (зокрема, забезпечити участь захисника, надати у встановлених законом випадках для ознайомлення необхідні документи й матеріали кримінального провадження, надати можливість зняття з них копій, розглянути клопотання й скарги, заслухати показання шляхом проведення допиту і т. ін.).

Гарантіями права підозрюваного (обвинуваченого) на захист є, зокрема: презумпція невинуватості, включаючи покладання тягаря доказування на обвинувача і тлумачення сумнівів на користь підозрюваного (обвинуваченого); правило про недопустимість погіршення правового становища виправданого й засудженого; норми, що забезпечують свободу оскарження в апеляційному й касаційному порядку вироку та інших судових рішень.¹

Незабезпечення підозрюваному (обвинуваченому) можливості особисто обстоювати свої інтереси у кримінальному провадженні всіма допустимими засобами і способами або обмеження його можливості скористатися допомогою захисника є істотним порушенням кримінального процесуального закону, що тягне за собою скасування вироку й визнання недійсними інших рішень і дій.

Європейський суд з прав людини (далі — ЄСПЛ) сформулював ряд положень, згідно з якими відмова затриманому в доступі до адвоката впродовж першого часу допитів поліцією у ситуації, коли праву на захист могло бути завдано неоправної шкоди (якою б не була підстава такої відмови), є несумісним із правами обвинуваченого, передбаченими підп. «с» ч. 3 ст. 6 ЄКЗПЛ (рішення у справі «Мюррей проти Об'єднаного Королівства» від 8 лютого 1996 р.).

При цьому під обвинуваченням у розумінні ст. 6 ЄКЗПЛ Європейський суд має на увазі не лише офіційне повідомлення про обвинувачення, а й інші заходи, пов'язані з підозрою у вчиненні злочину, які спричиняють серйозні наслідки або істотним чином позначаються на становищі підозрюваного, тобто вважає необхідним виходити зі змістовного, а не формального розуміння обвинувачення (рішення у справі «Девеєр проти Бельгії» від 27 лютого 1980 р.; «Екле проти ФРН» від 15 липня 1982 р., «Фоті та інші проти Італії» від 10 грудня 1982 р.). Саме такі підходи ЄСПЛ мають для вітчизняного правозастосовника важливе значення, оскільки за новим КПК з'явився інститут підозри, а притягнення до кримінальної відповідальності починається саме з повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар — Тацій В.Я. http://pidruchniki.ws/1279051649190/pravo/zabezpechennya_prava_zahist

Практика ЄСПЛ вимагає застосовувати положення 6 статті навіть на стадії попереднього розслідування злочину поліцією. У зв'язку з цим Суд нагадає своє рішення у справі «Імбріюша проти Швейцарії» від 24 листопада 1993 р. стосовно того, що стаття 6 — зокрема пункт 3 — може застосовуватися до того, як справу передано на судовий розгляд, якщо існує ймовірність, що справедливість судового розгляду може зазнати значної шкоди від того, що із самого початку не було дотримано її положень.

Само наділення підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого правом на захист ще не є забезпеченням у повному обсязі цього права. Воно є лише передумовою забезпечення. Публічний характер кримінального процесу визначає обов'язок слідчого, прокурора, слідчого судді, суду роз'яснити особі право мати захисника, забезпечити їм право отримати кваліфіковану правову допомогу з боку обраного ним або призначеного захисника, а також можливість захищатися встановленими законом засобами захисту від підозри та обвинувачення. Ця вимога коментованої статті узгоджується з положеннями ЄКЗПЛ (п. «с» ч. 3 ст. 6), а також практикою ЄСПЛ, який у рішенні у справі «Артико проти Італії» від 13 травня 1980 р. визнав, що у ст. 6 Конвенції йдеться про правову допомогу, а не про призначення захисника. Само призначення ще не є забезпеченням ефективною правовою допомогою, призначений адвокат може через різні обставини (об'єктивні чи суб'єктивні) не виконати належним чином свої професійні обов'язки. Органи влади, *«якщо вони поінформовані про це, повинні або замінити захисника, або примусити його виконувати свої професійні обов'язки»*.

При затриманні особи відповідно до ч. 4 ст. 208 КПК уповноважена службова особа, що здійснила затримання, повинна негайно повідомити затриманому зрозумілою для нього мовою підстави затримання та у вчиненні якого злочину він підозрюється, а також, серед інших, роз'яснити право мати захисника.

Закріплюючи права підозрюваного, обвинуваченого, закон передбачає, що вказані особи мають право бути чітко і своєчасно повідомленими про свої права, передбачені КПК, а також отримати їх роз'яснення; на першу вимогу мати захисника і побачення з ним до першого допиту з дотриманням умов, що забезпечують конфіденційність спілкування, а також після першого допиту — мати такі побачення без обмеження їх кількості й тривалості; на участь захисника у проведенні допиту та інших процесуальних дій; на відмову від захисника в будь-який момент кримінального провадження; на отримання правової допомоги захисника за рахунок держави у випадках, передбачених КПК та/або законом, що регулює надання

безоплатної правової допомоги, в тому числі у зв'язку з відсутністю коштів на її оплату (пп. 2, 3 ч. 3 ст. 42 КПК).

Конституція України (ст. 59) гарантує кожному обвинуваченому право на кваліфіковану юридичну допомогу адвоката (захисника). Це означає, зокрема, що у випадках, коли сам підозрюваний (обвинувачений) з тих чи інших причин не може запросити захисника, але й не відмовляється від юридичної допомоги, суд, слідчий суддя, прокурор, слідчий зобов'язані забезпечити участь захисника у кримінальному провадженні.

З урахуванням матеріального становища чи інших обставин підозрюваний (обвинувачений) має право на отримання правової допомоги захисника за рахунок держави (п. 3 ч. 3 ст. 42 КПК, ст. 25 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Право на безоплатну вторинну правову допомогу згідно зі ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» мають, зокрема, такі категорії осіб:

- 1) особи, які затримані за підозрою у вчиненні злочину;
- 2) особи, до яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою (Така допомога надається протягом 72 годин з моменту затримання. У разі якщо слідчий суддя, суд прийняв рішення про тримання особи під вартою, безоплатна правова допомога надається, якщо така особа належить до однієї з категорій осіб, зазначених у пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 14 цього Закону);
- 3) особи, стосовно яких у кримінальних провадженнях відповідно до положень КПК захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або провадження окремої процесуальної дії.

Наведені положення щодо участі адвоката у кримінальному судочинстві й можливості звільнення особи від оплати його праці відповідають міжнародним вимогам, зокрема: а) підп. «с» ч. 3 ст. 6 ЄКЗПЛ зобов'язує державу гарантувати право підозрюваному (обвинуваченому) на безкоштовну допомогу адвоката у випадках, коли той не має достатніх коштів для оплати послуг захисника або коли цього вимагають інтереси правосуддя; б) п. 3 ст. 14 встановлює, що кожен має право при розгляді будь-якого пред'явленого йому обвинувачення бути судимим у його присутності й захищати себе особисто або за посередництвом обраного ним самим захисника, а якщо він його не має, бути поінформованим про це своє право й мати призначеного йому захисника (коли цього вимагають інтереси правосуддя) безоплатно в будь-якому випадку, коли в нього немає достатньо коштів для оплати цього захисника.

Захисник підозрюваного (обвинуваченого), представник потерпілого, які беруть участь у кримінальному провадженні, надають їм юридичну допомогу і сприяють у здійсненні їх прав, не замінюють цих осіб. Підозрюваний (обвинувачений) або потерпілий особисто може реалізувати весь обсяг прав, наданих йому законом» і в тих випадках, коли його захисник чи представник здійснює певні дії за його дорученням.²

Проблема створення діючої системи безоплатної правової допомоги (далі — БПД) в Україні є актуальною вже не перший рік. Згідно з даними офіційного сайту Співки адвокатів України (www.cau.org.ua), в Україні налічується 11 млн. осіб, які потребують такої допомоги. Відповідно до положень ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу, й у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Право на ефективні засоби правового захисту закріплено й у ст. 13 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також у цілій низці інших нормативно-правових актів, зокрема Кримінальному процесуальному кодексі України та Законі України «Про міліцію».

Поняття справедливості, закріплене в статті 6 ЄКЗПЛ, вимагає, щоб обвинувачений мав можливість скористатися перевагами правової допомоги вже на початкових етапах допитів у поліції. Відмова у доступі до адвоката упродовж перших 48 годин поліційних допитів у ситуації, коли правам захисту може бути завдано неповторної шкоди, — хоч би яким виправданим для такої відмови, — є несумісною з правами обвинуваченого, які надає йому стаття 6 (рішення у справі «Джон Мюррей проти Сполученого королівства»).

У підпунктах 53-57 Рішення від 19.02.2009 р. у справі «Шабельник проти України» ЄСПЛ зазначив, що, як правило, вже на початку поліцейських допитів обвинуваченому має надаватися можливість користуватися допомогою захисника. Право на захист буде в принципі непоправно порушено, якщо при засудженні його судом використовуватимуться викривальні показання, отримані під час допиту без присутності захисника (справа «Сальдуз проти Туреччини»).

Стосовно використання доказів, здобутих із порушенням права затриманого не свідчити проти себе, Суд нагадує, що це — загальновизнані міжнародні стандарти, які є основними складниками поняття справедливого судового розгляду. Встановлення таких стандартів пояснюється, зокрема, необхідністю захисту обвинуваченого від неправомірного тиску з боку органа влади, що дає змогу уникати помилок при здійсненні право-

² Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар — Тацій В.Я. http://pidruchniki.ws/1279051649190/pravo/zabezpechennya_prava_zahist

суддя та реалізації цілей статті 6 ЄКЗПЛ. Право не свідчити проти себе вимагає, зокрема від сторони обвинувачення в кримінальній справі, не допускати — при спробах доведення своєї версії проти обвинуваченого — використання доказів, здобутих за допомогою методів примусу чи тиску всупереч волі обвинуваченого

Цікаво виписана позиція ЄСПЛ у справі «Яременко проти України»: *«Суд вражений тим, що внаслідок методу, використаного органами влади, заявник був позбавлений можливості скористатися і вимогою обов'язкового представництва і опинився в ситуації, у якій, як він стверджує, був примушений до відмови від свого права на адвоката. Можна згадати, що заявник мав адвоката в існуючому кримінальному процесі, однак відмовився від свого права на представництво під час допиту щодо іншого правопорушення. Ці обставини викликають сильну підозру щодо існування прихованої мети у первинній класифікації правопорушення. Те, що заявник зробив зізнання за відсутності адвоката і відмовився від зізнання негайно у присутності адвоката, свідчить про вразливість його становища і дійсну необхідність у відповідній правовій допомозі, в якій йому було відмовлено...».*

ЄСПЛ у справі «Нечипорук і Йонкало проти України» відзначив, що *«Суд вважає ранній доступ до адвоката процесуальною гарантією прав, а не давати свідчень проти самого себе є фундаментальною гарантією проти жорстокого поводження, відзначаючи особливу вразливість обвинуваченого на ранньому етапі процесу, коли він знаходиться у стані стресу і зіштовхується зі складними кримінальними процедурами. Будь-які винятки у здійсненні цього права повинні бути чітко передбаченими, а застосування таких винятків повинно бути суворо обмежено в часі. Ці принципи є особливо важливими у випадках серйозних звинувачень, оскільки при перспективі особливо серйозного покарання право на справедливий судовий розгляд у демократичному суспільстві має застосовуватися якнайширше («Сальдуз проти Туреччини»)».*

Набрання чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України та пов'язаними з його прийняттям змінами до інших законів України надало змогу зробити важливий крок щодо виконання взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань в частині забезпечення принципів змагальності та рівності сторін у кримінальному процесі та належної реалізації процесуальних прав сторони захисту.

З 1 січня 2013 року призначення захисника у кримінальному провадженні здійснюється відповідно до положень нового Кримінального

процесуального кодексу України від 13.04.2012 №4651-VI через механізм, закладений у Законі України «Про безоплатну правову допомогу»³.

Відповідно до Закону, за рахунок коштів держави забезпечується надання безоплатної вторинної правової допомоги особам:

- ♦ до яких застосовано адміністративне затримання;
- ♦ до яких застосовано адміністративний арешт;
- ♦ які затримані за підозрою у вчиненні злочину;
- ♦ до яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою;
- ♦ у кримінальних провадженнях стосовно яких відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України захисник залучається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом для здійснення захисту за призначенням або проведення окремої процесуальної дії.

«Європейський комітет проти катувань, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання оприлюднив 15 листопада 2013 року попередні результати моніторингового візиту до місць несвободи в Україні, здійсненого у жовтні. Метою візиту було ознайомлення зі станом дотримання прав і свобод осіб, які затримані правоохоронними органами.

У своїх попередніх висновках члени делегації відзначили той факт, що після набрання чинності нового КПК відбулося зменшення масштабів такого явища як жорстоке поводження із затриманими особами, які перебувають під юрисдикцією органів внутрішніх справ. Особливо ситуація поліпшилася в Києві у порівнянні з іншими відвіданими регіонами.

Водночас члени делегації отримали чисельні повідомлення про жорстоке поводження від осіб, які були затримані співробітниками органів внутрішніх справ. Переважна більшість отриманих повідомлень стосувалася періоду відразу після затримання, коли відповідні особи вперше були на допиті в оперативних працівників.

Метою жорстокого поводження, як повідомляється, було те, як змусити затриманих осіб дати свідчення проти самого себе чи надати інформацію про інших осіб або ж вимагання у них грошей. В окремих випадках були також повідомлення про звинувачення в жорсткому поводженні з боку слідчих.

Делегація відзначила для себе, що положення нового КПК, що стосуються обліку фактичного часу арешту часто не застосовуються, і що неточний або суперечливий час затримання часто приводяться в різних протоколах і реєстрах.

У ході візиту члени делегації Європейського комітету проти катувань вивчали також досвід роботи нової системи надання безоплатної

³ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

юридичної допомоги особам, затриманим правоохоронними органами, та відзначили позитивний ефект цієї роботи щодо запобігання жорстокому поводженню із затриманими особами»⁴.

Протягом 2012-2013 років було прийнято ряд нормативних документів, які регламентують порядок надання безоплатної правової вторинної допомоги за рахунок коштів держави.

Перелік основних нормативно-правових актів у сфері безоплатної правової допомоги

1. Конституція України (стаття 59).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (пункт 3 статті 6).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 651.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 №8073.
5. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 №3460.
6. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 №5076.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 06.11.2012 №5477.
8. Указ Президента України від 01.06.2012 №374/2012 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України».
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 №394 «Про затвердження Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2017 роки».
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 №130 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу».
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2013 №869 «Про внесення змін до Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб».
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 №8 «Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі,

⁴ Офіційний сайт Омбудсмана України. Делегація Європейського комітету проти катувань засвідчила певні позитивні зрушення в місцях несвободи у зв'язку з набранням чинності в Україні нового КПК. http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3259:2013-11-18-10-19-13&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі».

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 №305 «Питання оплати послуг та відшкодування витрат адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу».

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2012 №504 «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції».

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 №552 «Про умови оплати праці працівників Координаційного центру з надання правової допомоги та його територіальних відділень».

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2012 №1215 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 року № 305 «Питання оплати послуг адвокатів, які надають вторинну правову допомогу особам, затриманим в адміністративному або кримінально-процесуальному порядку, а також у кримінальних справах».

17. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2012 №1214 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 січня 2012 року №8 «Про затвердження Порядку і умов укладення контрактів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі, та договорів з адвокатами, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі».

18. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2012 №1172 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року №1363 «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб».

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 №1362 «Про затвердження Порядку і умов проведення конкурсу та вимог до професійного рівня адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги».

20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 №435-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013– 2017 роки».

21. Наказ Міністерства юстиції від 15.11.2013 №2424/5 «Про укладення Меморандуму про співпрацю між Національною асоціацією адвокатів України та Міністерством юстиції України у сфері надання безоплатної правової допомоги».

22. Наказ Міністерства юстиції від 10.09.2013 №1904/5 «Про внесення змін до Переліку питань для тестування претендентів під час дру-

гого етапу конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги».

23. Наказ Міністерства юстиції від 30.10.2012 №1582/5 «Про затвердження Переліку питань для тестування претендентів під час другого етапу конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги».

24. Наказ Міністерства юстиції України від 15.10.2012 №1520/5 «Про затвердження форм документів, що використовуються під час проведення конкурсу з відбору адвокатів, які залучаються до надання безоплатної вторинної правової допомоги».

25. Наказ Міністерства юстиції від 02.07.2012 №968/5 «Про утворення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги».

26. Наказ Міністерства юстиції України від 02.07.2012 №967/5 «Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги».

27. Наказ Міністерства юстиції України від 15.06.2012 №891/5 «Про затвердження Порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги».

28. Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2012 №636/5 «Про затвердження Порядку ведення Головними управліннями юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі локальних реєстрів Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом, та Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі на підставі договору».

29. Наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2012 №483/5 «Про затвердження Типового положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги».

30. Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2011 №3047/5 «Про затвердження Порядку роботи громадської приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги».

На різних стадіях розроблення перебувають кілька нормативно-правових актів, серед яких:

- ♦ наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження стандартів якості надання безоплатної правової допомоги».

За оперативною інформацією Координаційного центру з надання правової допомоги, з 1 січня по 31 грудня 2013 року 27 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі видали 76406 доручень адвокатам, у тому числі:

- 41877 — для здійснення захисту за призначенням (54,81%);
- 22345 — для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, затриманим за підозрою у вчиненні злочину (29,24%);
- 10009 — для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, до яких застосовано адміністративне затримання (13,1%);
- 2175 — для участі у проведенні окремих процесуальних дій (2,85%).

Частка відмов від адвоката особами, затриманими за підозрою у вчиненні злочину, зменшилася з 8,5% на початку року до 2,2% у грудні 2013 року. Загалом у 2013 році цей показник становив 6,9%.

Протягом 2013 року на єдиний телефонний номер системи надання БПД (0-800-213-103) надійшло 79950 вхідних дзвінків. Показники роботи системи БПД у 2013 році⁵:

| | 2013 | | | | | | | | | | | | | разом |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| | січ | лют | бер | кві | тра | чер | лип | сер | вер | жов | лис | гру | | |
| Затримання за підозрою у вчиненні злочину | | | | | | | | | | | | | | |
| Кількість зареєстрованих повідомлень | 1826 | 2167 | 2308 | 2239 | 1967 | 2128 | 2127 | 2019 | 2008 | 2098 | 1816 | 1475 | 24178 | |
| Кількість виданих доручень | 1746 | 2022 | 2109 | 2088 | 1824 | 1983 | 1952 | 1851 | 1866 | 1916 | 1642 | 1346 | 22345 | |
| Кількість виїздів адвокатів | 1728 | 2025 | 2106 | 2088 | 1826 | 1987 | 1946 | 1861 | 1867 | 1922 | 1653 | 1351 | 22360 | |
| Кількість відмов чергового адвоката виїхати згідно чергувань | 99 | 204 | 685 | 246 | 127 | 91 | 131 | 72 | 112 | 36 | 37 | 29 | 1869 | |
| Кількість відмов від адвоката за заявою підзахисного | 125 | 178 | 177 | 185 | 148 | 132 | 154 | 138 | 158 | 64 | 60 | 33 | 1552 | |
| Кількість випадків нечасного прибуття призначених адвокатів | 1 | 1 | 6 | 2 | 2 | 5 | 3 | 2 | 0 | 1 | 6 | 2 | 31 | |

⁵ Сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. http://legalaid.gov.ua/images/news/System_BPД/Роказньку.pdf

| Адміністративні затримання | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Кількість зареєстрованих повідомлень | 1539 | 2378 | 2448 | 2497 | 1976 | 2300 | 2475 | 2327 | 1904 | 1936 | 1878 | 1008 | 24666 |
| Кількість виданих доручень | 846 | 959 | 950 | 847 | 758 | 842 | 1021 | 969 | 678 | 838 | 766 | 535 | 10009 |
| Кількість виїздів адвокатів | 841 | 959 | 938 | 842 | 750 | 836 | 1016 | 960 | 675 | 835 | 764 | 533 | 9949 |
| Кількість відмов чергового адвоката виїхати згідно чергувань | 51 | 258 | 200 | 183 | 44 | 52 | 114 | 39 | 46 | 72 | 42 | 45 | 1146 |
| Кількість відмов від адвоката за заявою підзахисного | 195 | 543 | 1162 | 1266 | 930 | 1158 | 1094 | 1107 | 1044 | 917 | 843 | 292 | 10551 |
| Кількість відмов від адвоката за заявою підзахисного | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 | 2 | 10 | 1 | 2 | 6 | 0 | 0 | 27 |
| Залучення захисника за призначенням | | | | | | | | | | | | | |
| Кількість отриманих установ (ухвал), у тому числі: | 2013 | 2770 | 3201 | 4011 | 3600 | 3558 | 3922 | 3626 | 3770 | 4083 | 3827 | 3463 | 41844 |
| Ухвал суду | 732 | 1126 | 1118 | 1520 | 1238 | 1176 | 1404 | 1268 | 1137 | 1484 | 1367 | 1331 | 14901 |
| Ухвал слідчого судді | 31 | 61 | 29 | 78 | 169 | 31 | 37 | 9 | 13 | 18 | 13 | 7 | 496 |
| Постанов слідчого | 1246 | 1566 | 2037 | 2393 | 2148 | 2329 | 2465 | 2340 | 2604 | 2567 | 2435 | 2110 | 26240 |
| Постанов прокурора | 4 | 17 | 17 | 20 | 45 | 22 | 16 | 9 | 16 | 14 | 12 | 15 | 207 |
| Кількість виданих доручень | 1952 | 2753 | 3211 | 4047 | 3603 | 3569 | 3925 | 3603 | 3808 | 4092 | 3830 | 3484 | 41877 |
| Кількість доручень, за якими БВПД видано нечасно | 4 | 1 | 3 | 0 | 3 | 5 | 1 | 11 | 0 | 3 | 1 | 0 | 32 |

| Проведення окремої процесуальної дії | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Кількість отриманих постанов (ухвал), у тому числі: | 122 | 136 | 198 | 249 | 252 | 218 | 210 | 181 | 184 | 180 | 163 | 139 | 2212 |
| Ухвал Суду | 4 | 10 | 24 | 41 | 39 | 40 | 50 | 37 | 58 | 50 | 59 | 48 | 460 |
| Ухвал слідчого судді | 7 | 3 | 4 | 12 | 6 | 5 | 13 | 7 | 5 | 6 | 4 | 4 | 76 |
| Постанов слідчого | 111 | 115 | 166 | 188 | 178 | 162 | 142 | 128 | 109 | 109 | 90 | 70 | 1568 |
| Постанов прокурора | 0 | 8 | 4 | 8 | 9 | 11 | 5 | 9 | 12 | 15 | 10 | 17 | 108 |
| Кількість виданих доручень | 120 | 131 | 184 | 241 | 232 | 213 | 210 | 179 | 184 | 180 | 165 | 136 | 2175 |
| Кількість доручень, за якими БВПД видано не-вчасно | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 |

Керівництво МВС неодноразово проголошувало, що «надання міліції *вторинної правової допомоги затриманим громадянам перебуває на жорсткому контролі*». Про це глава МВС заявляв⁶ під час засідання розширеної колегії відомства 18.01.2013 р.

Практичним інструментом підготовки до реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС до моменту набуття нею чинності став Порядок денний асоціації Україна — ЄС (ПДА), співпраця в рамках якого здійснювалася з 2010 року. ПДА визначає спільні дії сторін щодо політичного діалогу, у сферах зовнішньої політики, юстиції та безпеки, економічного та секторального співробітництва на принципах спільної з ЄС участі, відповідальності та оцінки.

З метою забезпечення виконання ПДА Урядом України у 2010 — 2012 роках затверджувалися плани першочергових заходів (розпорядження від 19.05.10 р. № 1073, від 29.06.11 р. № 612, від 05.04.12 р. № 184).

На офіційному сайті Міністерства внутрішніх справ протягом 2013 року регулярно розміщувалася інформація про виконання Порядку денного

6 Офіційний сайт МВС. Віталій Захарченко: «Новий КПК кардинально змінив систему кримінальної юстиції». <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/810678>

асоціації Україна — ЄС (ПДА) за 2013 рік⁷. Одним з критеріїв, по яких МВС звітувалося, було «Забезпечення поваги до прав людини», що включає:

- ♦ сприяння імплементації міжнародних стандартів з прав людини;
- ♦ покращення обізнаності з прав людини серед суддів, прокурорів, співробітників правоохоронних органів шляхом збільшення навчальних програм, зокрема з питань боротьби з тортурами та нелюдським і принизливим поведженням.

За оприлюдненою на сайті МВС інформацією,

«25.05.2013 представниками Департаменту внутрішньої безпеки МВС прийнято участь у роботі «круглого» столу на тему: «Захист прав і свобод людини, як пріоритет у діяльності органів внутрішніх справ у контексті реформування правоохоронної системи», що відбувся у Національному інституті стратегічних досліджень.

Серед іншої інформації по обговоренню основного питання «круглого» столу, представники громадських організацій висловили ряд проблемних питань в організації роботи органів та підрозділів внутрішніх справ, що пов'язані із ризиками порушень прав і свобод громадян. Вказану інформацію використано для внесення відповідних коректив з організації такої роботи регіональними підрозділами.

З огляду на вимоги керівництва Міністерства, особовий склад територіальних та транспортних підрозділів внутрішньої безпеки націлений на проведення заходів із попередження та виявлення порушень прав і свобод громадян працівниками органів та підрозділів внутрішніх справ.

Під час виконання вказаних завдань працівниками УВБ, ВВБ також проводиться роз'яснювальна робота серед особового складу міськрайлінорганів щодо недопущення випадків тортур, нелюдського та принизливого ставлення до громадян.

Завдяки систематичним відпрацюванням працівниками підрозділів внутрішньої безпеки міськрайлінорганів, у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, спостерігається тенденція щодо зменшення випадків зберігання сторонніх предметів у службових приміщеннях органів та підрозділів внутрішніх справ.

З метою ефективного вирішення проблем свавільного тримання під вартою та вдосконалення законодавчої бази і поліпшення практики тримання під вартою, зокрема стосовно досудового, адміністративного утримання та на виконання вимог доручення Президента України від 5 липня 2012 року № 1-1/1795 щодо здійснення невідкладних заходів, пов'язаних із прийняттям Кримінального процесуального кодексу України працівниками Департаменту громадської безпеки розроблено проект на-

7 Офіційний сайт МВС. Інформація МВС України про виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС (ПДА) за 2013 рік. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/887753>

казу щодо внесення змін до Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України затверджених наказом МВС від 02.12.2008 № 638, який знаходиться на погодженні у Міністерстві охорони здоров'я та Генеральній прокуратурі України.

Відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 «Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб» та доручення керівництва Міністерства від 05.01.2013 № 186/Зр Головним штабом МВС опрацьовуються звіти ГУМВС, УМВС щодо повідомлення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про факти затримання осіб.

Так, за травень 2013 року відповідно до звітів ГУМВС, УМВС працівниками органів і підрозділів внутрішніх справ у травні 2013 року затримано 4902 особи, з них у порядку ст. 260 КУпАП — 2250, у порядку ст. 208 КПК України — 1418, осіб, які знаходилися в розшуку — 155 та 1079 — на підставі ухвали слідчого судді та суду. Відносно 4880 осіб було поінформовано відповідні регіональні центри. За зазначеними повідомленнями до органів внутрішніх справ 3107 разів прибули адвокати.

Найбільше осіб було затримано в Вінницькій — 418 (з них у порядку ст. 260 КУпАП — 389, у порядку ст. 208 КПК України — 23), Чернігівській — 357 (ст. 260 КУпАП — 306, ст. 208 КПК — 26), Івано-Франківській — 339 (ст. 260 КУпАП — 180, ст. 208 КПК — 133), Луганській — 332 (ст. 260 КУпАП — 101, ст. 208 КПК — 86) та Донецькій — 300 (ст. 260 КУпАП — 11, ст. 208 КПК — 148) областях.

За повідомленнями органів внутрішніх справ регіональними центрами було відмовлено в наданні адвокатів у 380 випадках. Найбільше таких фактів у Вінницькій — 300, по 13 — у Київській та Хмельницькій областях.

У 1972 випадках затримані особи відмовилися від надання їм безоплатної правової допомоги. Найбільше таких фактів у Чернігівській — 302, Кіровоградській — 207, Івано-Франківській — 183 та Волинській — 175 областях.

Крім цього, на виконання доручення МВС від 10.01.2013 № 409/Чн «Про запровадження автоматизованого обліку фактів надання безоплатної вторинної допомоги затриманим особам в інтегрованій інформаційно-пошуковій системі ОВС» ДІАЗ МВС відповідно до наданих Головним штабом МВС і ГСУ МВС технічних вимог розроблено та впроваджено в дію відповідне програмне забезпечення в органах внутрішніх справ та розроблено Інструкцію про порядок внесення інформації до ІП «Факт» ІІПС ОВС».

Вивчення ситуації на місцях, аналіз повідомлень у ЗМІ та результатів опитування, проведеного в 2013 році Міністерством юстиції, свідчить,

що закладені в систему надання безоплатної правової допомоги принципи законності, невідкладності та доступності часто порушуються з боку правоохоронних органів, на які покладено функції, пов'язані зі забезпеченням гарантованого державою права затриманих осіб на захист та надання безоплатної вторинної правової допомоги за рахунок держави.

Проведений Міністерством юстиції аналіз функціонування системи безоплатної вторинної правової допомоги протягом першого півріччя 2013 року свідчить про наявність проблемних питань, серед яких: відсутність стовідсоткового повідомлення та несвоєчасне повідомлення службовими особами органів внутрішніх справ центрів про випадки затримання осіб.

Під час опитування, проведеного Мін'юстом у травні 2013 року, адвокати, залучені до надання безоплатної вторинної правової допомоги, зазначали також інші ризики, серед яких, труднощі доступу захисника, призначеного центром, до затриманої особи в ізоляторах тимчасового тримання, зокрема у нічний час, вихідні і святкові дні; обмеження права осіб на конфіденційне побачення із захисником, призначеним центром, та відсутність спеціальних приміщень для цього; проведення з особою, яка не мала процесуального статусу підозрюваного, розмов, опитувань, відбирання пояснень, вчинення інших процесуальних дій, що у подальшому можуть призвести до її затримання та/або повідомлення про підозру; спроби фізичного та/або психологічного впливу на затриманого з метою схиляння до відмови від захисника та отримання від затриманого відомостей, що можуть бути використані на користь сторони обвинувачення до першого побачення з адвокатом; неповне повідомлення затриманого про підстави затримання, право на захист, інформування близьких родичів та членів сім'ї тощо.

Узагальнені результати анкетування

| | Питання | % відповідей «так» |
|----|--|--------------------------|
| 1. | Чи відомі Вам випадки, коли з особою, яка не мала процесуального статусу підозрюваного, проводили розмови, опитування, відбирання пояснень, інші процесуальні дії, що у подальшому призвело до затримання особи та/або повідомлення про підозру? | 48,44% |
| 2. | Чи зустрічалися у Вашій практиці випадки, коли час фактичного затримання (зі слів затриманого) не співпадає з часом, зазначеним у протоколі затримання? | 22,57% |

| | | |
|--|--|--------|
| 3. | Чи траплялися у Вашій практиці випадки недопуску захисника до затриманої особи? | 20,00% |
| | У тому числі: | |
| | 3.1 Повідомлення неналежного місця для конфіденційного побачення або заміна місця перебування затриманого до прибуття адвоката | 16,15% |
| | 3.2 У зв'язку з перебуванням затриманого на режимному об'єкті в нічний час | 14,86% |
| 4. | 3.3 Недопуску на підставі відмови затриманого від захисника на підставі заяви затриманого, складеної без участі захисника | 16,15% |
| | Чи траплялися у Вашій практиці випадки порушення прав сторони захисту на конфіденційне побачення? | 28,44% |
| | У тому числі: | |
| | 4.1. ненадання окремого приміщення для конфіденційного побачення | 24,59% |
| | 4.2. присутність під час конфіденційного побачення з захисником інших осіб (конвой, оперативні працівники, слідчі та інше) | 24,04% |
| 4.3. обмеження в часі проведення конфіденційного побачення | 14,86% | |
| 5. | Чи відомі Вам випадки вчинення фізичного та/або психологічного впливу на затриманого? | 40,73% |
| | У тому числі з метою: | |
| | 5.1. схиляння до відмови від захисника | 27,34% |
| 6. | 5.2. отримання від затриманого відомостей, що можуть бути використані на користь сторони обвинувачення до першого побачення з адвокатом | 35,60% |
| | Чи траплялися у Вашій практиці випадки проведення процесуальних дій з особою, яка перебуває у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння або надзвичайного психічного стану? | 20,73% |
| 7. | Чи відомі Вам випадки, коли затриманому фактично не надається копія протоколу затримання? | 19,27% |
| 8. | Чи були у Вашій практиці випадки відмови адвокату в ознайомленні або наданні йому копії протоколу про затримання? | 7,71% |

| | | |
|-----|---|--------|
| 9. | Чи відомі Вам випадки неповідомлення захисника про проведення процесуальних дій? | 18,17% |
| | У тому числі: | |
| | 9.1. допит підозрюваного | 8,26% |
| | 9.2. повідомлення про підозру | 6,42% |
| | 9.3. відтворення подій | 7,89% |
| | 9.4. обрання запобіжного заходу | 10,28% |
| | 9.5. інші | 4,95% |
| 10. | Чи відомі Вам випадки порушення прав особи під час її фактичного затримання (зі слів затриманого)? | 33,21% |
| | У тому числі неповідомлення затриманого про: | |
| | 10.1 підстави затримання | 15,96% |
| | 10.2 право на захист | 16,51% |
| | 10.3 право на адвоката за рахунок держави | 22,94% |
| | 10.4 інформування близьких родичів та членів сім'ї | 21,83% |
| 11. | Чи відомі Вам випадки порушень, пов'язаних з обранням підозрюваному запобіжного заходу? | 31,38% |
| | У тому числі фактичного: | |
| | 11.1 ненадання підозрюваному копії клопотання та матеріалів, що обґрунтовують необхідність обрання запобіжного заходу | 18,90% |
| | 11.2 порушення терміну надання копії клопотання та матеріалів, що обґрунтовують необхідність обрання запобіжного заходу | 24,04% |
| | 11.3 ненадання матеріалів та додатків до клопотання слідчого про обрання запобіжного заходу | 21,28% |
| 12. | Чи траплялися у Вашій практиці випадки ненадання можливості захиснику, залученому до проведення окремої процесуальної дії: | 8,99% |
| | 12.1 ознайомлення з матеріалами справи | 5,32% |
| | 12.2 побачення з підозрюваним | 7,16% |
| 13. | Чи відомі Вам випадки застосування статті 53 КПК (проведення окремої процесуальної дії) без використання всіх можливостей для належного повідомлення про проведення окремої процесуальної дії адвоката, раніше залученого для здійснення захисту? | 8,81% |
| 14. | Чи відомі Вам випадки задоволення слідчим клопотання затриманого, підозрюваного про залучення захисника за призначенням з порушенням розумних строків? | 8,62% |

| | | |
|-----|---|--------|
| 15. | Чи відомі Вам випадки проведення будь-яких процесуальних дій після подання клопотання затриманого, підозрюваного про призначення захисника за призначенням і до винесення відповідної постанови / постановлення ухвали? | 9,54% |
| 16 | Чи відомі Вам випадки порушення розумних строків при плануванні слідчих дій (в контексті необхідності завчасного інформування адвоката)? | 23,49% |

Зазначені проблеми були предметом розгляду на засіданні Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення (далі –ВМКМР), яке відбулося 20 вересня 2013 року.

До найбільше поширених порушень права на захист у діяльності ОВС можна віднести:

1. Невчасне інформування та не інформування службовими особами органів внутрішніх справ про випадки затримання осіб.
2. Проведення з особою, яка не мала процесуального статусу підозрюваного, розмов, опитування, відбирання пояснень, інших процесуальних дій, що у подальшому призвело до затримання особи та/або повідомлення про підозру.

За результатами вищезазначеного опитування, проведеного Міністерством юстиції, адвокати, які працюють в системі БПД, констатували — досить поширеною є практика допиту підозрюваних в якості свідків з моменту внесення заяви про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань аж до повідомлення про підозру, яка, зазвичай, оголошується на заключній стадії досудового розслідування. Тим самим обмежуються процесуальні права особи на захист (ст. 20 КПК).

Так, на цій стадії сторони захисту неможливо надати докази невинуватості особи: у захисника відсутні можливості проведення експертизи, доставки арештованого підзахисного для проведення експертиз, витребування доказів із медичних установ через «медичну таємницю» та інші обмеження щодо вивчення інформації з обмеженим доступом. В той же час всі запити слідчого, прокурора та суду виконуються, а з інформацією про результати цих запитів та про сам факт їх здійснення можливо ознайомитися тільки на стадії закінчення досудового розслідування.

Поряд з тим, неможливо уникнути проведення експертних досліджень, в яких немає необхідності для захисту та які організуються слідчими «показово», внаслідок чого збільшується розмір судових витрат, які

відшкодовуються за рахунок підзахисних за вироком суду, що є погіршенням становища підзахисного поза межами кримінальної відповідальності. Законодавством не передбачені законні підстави для відмови від проведення психологічної, психіатричної експертизи, які є втручанням в особисті права особи. Також часто призначаються різноманітні судово-медичні експертизи: імунологічні, біологічні та інші, які за умови визнання вини підзахисним та при наявності класичної судово-медичної експертизи та інших доказів у справі, не є необхідними для перевірки показів підзахисного.

Під час проведення дослідження один з адвокатів Харківського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги зазначив, що матеріали про затримання до слідчих надходять через декілька годин з моменту фактичного затримання осіб, у зв'язку з чим слідчі дії (вручення письмового повідомлення про затримання, перший допит) фактично проводяться з порушеннями установлених строків. Встановити реальний термін затримання можливо тільки зі слів затриманого, документи (протокол затримання) адвокату до першого допиту не надаються. Письмова заява адвоката про надання таких документів слідчим не приймається, оскільки до вручення письмового повідомлення затриманому він не має статусу підозрюваного і адвокат фактично не є захисником згідно з ч. 1 ст.45 КПК.

Одним з методів незаконного затримання, виходячи з повідомлень з Харківської області, є реєстрація затриманих осіб як відвідувачів відділів МВС. Особливо часто це застосовується щодо раніше засуджених. Замість затримання особи у порядку, визначеному ст. 208 КПК, слідчі, застосувавши до неї заходи психічного та/або фізичного впливу, проводять необхідні слідчі дії. Вночі така особа утримується в місцях дислокації дільничних міліціонерів, так званих «підрайонах». Так може тривати декілька діб, до отримання бажаного результату. Після цього підозрюваного ознайомлюють з клопотанням слідчого щодо застосування запобіжного заходу у виді тримання під вартою, везуть до суду, отримують необхідну ухвалу, а лише після цього повідомляють центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Інший метод роботи притаманний відділам боротьби з незаконним обігом наркотиків. Так, спочатку потенційного підозрюваного затримують в адміністративному порядку та забезпечують його відмову від послуг захисника (відповідно до законодавства центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги при цьому інформувати не потрібно). Після цього проводиться експертиза, за результатами якої «раптом» встановлюється, що кількість чи об'єм речовини, з якою особу фактично було затримано, є значними, внаслідок чого особа затримується в порядку кримінального процесуального законодавства за підозрою у вчиненні злочину, передба-

ченого статтею 309 Кримінального кодексу України. Як правило, у таких випадках адвокатами, що призначені центром, встановлюються наступні порушення з боку відділу БНОН: проведення обшуку у кабінеті слідчого, залучення наркозалежних осіб у якості понятих, відсутність оперативної роботи, що має передувати затриманню тощо.

Зі слів адвоката з Чернівецької області, осіб затримують, проводять слідчі дії, відбирають пояснення і лише через деякий час звертаються до центру безоплатної вторинної правової допомоги:

«20.04.2013 року о 7 годині ранку до мене зателефонували з центру та повідомили про затримання особи за підозрою у вчиненні злочину, передбаченого ст. 309 КК України. Після прибуття до Шевченківського РВ УМСУ в Чернівецькій області мені стало відомо, що цю особу разом з товаришем фактично було затримано близько 23 години 19.04.2013 року. Їх вже возили в наркологічний диспансер. Крім того, слідчі СУ ГУ МВС Чернівецької області, намагаючись залучати адвокатів, які будуть працювати на стороні слідства, не повідомляючи центр, оголошують про підозру та протягом години із «своїм адвокатом» звертаються до суду з клопотанням про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту або домашнього арешту. На запитання, чому не повідомлено центр, говорять, що особа нібито із самого початку мала захисника».

Адвокати, що співпрацюють із Житомирським, Запорізьким і Кіровоградським обласними центрами з надання вторинної правової допомоги, повідомляють про випадки, коли після отримання відомостей про вчинення правопорушення та встановлення особи, яка вчинила таке правопорушення, така особа доставляється до службового приміщення для встановлення її причетності до вчиненого правопорушення. При цьому посадові особи не вважають таку особу затриманою, чим порушуються вимоги ст. 209 КПК України, де зазначено, що особа вважається затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою. Одночасно у такому випадку порушуються вимоги ч. 4 ст. 213 КПК України щодо повідомлення про затримання такої особи органу, уповноваженому на надання БПД. Із фактично затриманою особою, яка є потенційним підозрюваним, проводяться слідчі дії, зокрема допит у якості свідка. Іноді така особа допитується шляхом відібрання у неї письмових пояснень.

Досі в практиці роботи центрів трапляються випадки, коли час фактичного затримання (зі слів затриманого) не співпадає з часом, зазначеним у протоколі затримання.

За інформацією Житомирського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, незважаючи на вимоги ст. 209 КПК України, слідчі продовжують трактувати момент затримання і відлік часу, з якого починається період затримання, з моменту складання слідчим протоколу про затримання.

Це є прямим порушенням вимог Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також порядку та процедури затримання й обрання запобіжного заходу, оскільки затриманий повинен якнайшвидше після затримання постати перед неупередженим органом, яким являється суд.

Адвокат — партнер Львівського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги також вказує на існування проблем застосування ч. 4 ст. 213 КПК, якою передбачено, що уповноважена службова особа, яка здійснила затримання, зобов'язана негайно повідомити про це орган, уповноважений законом на надання БПД. Адвокату має бути надане доручення та протягом години адвокат має прибути до затриманої особи. Однак у практичній діяльності мав місце такий випадок, коли центр правової допомоги про затримання повідомили о 22 год., і о 23 год. адвокат прибула на місце до затриманої особи. Проте згодом стало відомо, що особа була затримана ще о 13.00 год., та у неї вже є адвокат, який прибув десь о 20.00. Разом з тим, така слідча дія, як огляд місця події, проводився без адвоката.

Адвокат Харківського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги теж повідомляє, що в порушення права особи на свободу та особисту недоторканість, закріпленого в ст. 29 Конституції України, ст. 12 КПК України, ст. 5 ЄКЗПЛ, посадові особи правоохоронних органів тримають фактично затриманих за підозрою у вчиненні злочину осіб під вартою, без оформлення протоколу затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, відповідно до ст. 208 КПК України. Протокол затримання стосовно таких осіб оформлюється набагато пізніше часу фактичного затримання, а дії процесуального характеру із особою починають виконуватись із часу фактичного затримання, в порушення прав підозрюваного, передбачених ст. 42 КПК України, та порядку затримання, передбаченого ст. 208 КПК України.

Результати опитувань адвокатів з Херсонської області також свідчать про невиконання на практиці ст.ст. 209, 211 Кримінального процесуального кодексу України.

Так, стаття 209 КПК передбачає, що особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою. Відповідно до положень ст. 211 КПК, затримана без ухвали слідчого судді, суду особа не пізніше шістдесяти годин з моменту затримання повинна бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу.

Але, на практиці моментом затримання для працівників правоохоронних органів є складання протоколу слідчим. Таким чином, особа, яка є фактично затриманою, безпідставно позбавляється волі та чекає складання вказаного документу, а тим часом з неї «готують підозрюваного».

Так, в практиці одного з адвокатів мав місце випадок (доручення №0507 від 23.03.13 р.), коли проміжок часу між затриманням та складанням протоколу склав 18 годин. Внаслідок таких порушень особа була доставлена до суду на 76 годину, якщо брати момент затримання відповідно ст. 209 КПКУ, та на 60-ту годину, якщо брати до уваги час, вказаний слідчим у протоколі затримання.

Працівниками правоохоронних органів Львівської області також неоднозначно трактується параграф 2 глави 18 КПК України, щодо затримання особи без ухвали слідчого судді, суду. В даному випадку мається на увазі, що працівники правоохоронних органів повідомляють центри з надання вторинної правової допомоги про затримання через декілька годин, а то й день — два з моменту фактичного затримання, що є грубим порушенням. В той же час адвокату повідомляють, що клієнт ще не затримувався, а його просто запросили на бесіду та протокол про затримання ще не складався (приклад: працівники органів запросили клієнта о 10.00 год., а в центр повідомили про затримання о 17.00 год.).

В таких випадках стороною обвинувачення абсолютно ігнорується ст. 209 КПК України, тобто поняття моменту затримання і моменту набуття статусу затриманого. Правоохоронці діють за старою практикою: особа вважається затриманою, якщо щодо неї складено протокол про затримання. Така тактика застосовується при затриманні за незаконне зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів: фактично підкоряючись силі або наказу особа доставляється в райвідділ, де змушена перебувати в певному приміщенні до вилучення в неї речовини, яка в подальшому відповідно до висновку експерта буде визнана наркотичним засобом. Як правило, центр правової допомоги повідомляється слідчим після вилучення в особи такої речовини. Таким чином, особа по-

збавляється можливості отримати своєчасну правову допомогу, оскільки найчастіше порушення закону допускаються правоохоронцями під час проведеного вилучення речовини, її опису в протоколі (в т.ч. ваги речовини).

Практика документальної фіксації часу затримання, який відрізняється від часу фактичного затримання, спостерігається також у Полтавській, Чернівецькій та інших областях. При цьому затримання осіб здійснюється без законних підстав, без складання відповідних процесуальних документів⁸.

За результатами моніторингу Координаційного центру з надання правової допомоги, за період з 17 липня по 31 жовтня року виявлено 358 фактів неповідомлень або неналежних повідомлень центрів щодо затримання осіб.

При цьому проблеми з інформуванням зафіксовано у Донецькій, Вінницькій та Кіровоградській областях, зменшення рівня інформування — у Київській, Сумській та Чернівецькій областях. За інформацією Київського міського центру з надання безоплатної вторинної допомоги, 1 та 2 грудня до них надійшли повідомлення про затриманих 9 осіб, кожному з них центром було призначено адвоката, згодом 3 особи від адвокатів центру відмовилися. За даними групи громадського спостереження ОЗОН, всі затримані представляють свої інтереси через адвокатів центру та/або приватних адвокатів⁹.

Слід зазначити, що повідомлень у ЗМІ про те, що з приводу затримання міліція не повідомила центр вторинної безоплатної правової допомоги практично не з'являлося до грудневих подій 2013 р. Здебільшого це пов'язано з тим, що повідомлення все-таки надходили, але із затримкою, яка давала можливість міліції взяти потрібні свідчення і здійснити необхідні процесуальні дії без участі адвоката. Як наприклад, в повідомленні про затримання фотографа Олега Панаса¹⁰ (09.12.2013) або порушення прав затриманого журналіста із Дніпропетровська Валерія Гарагуца¹¹ (01.12.2013).

8 Електронна газета «Перша». В області виявили проблему неповідомлення про затримання громадян правоохоронцями. <http://persha.kr.ua/v-oblasti-viyavili-problemu-nepovidomlennya-pro-zatrimannya-gromadyan-pravoohoronciami/>

9 Свіжі новини України. Арешти, побиття, вироки. Повний перелік випадків переслідування активістів Євромайдану. http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/50600/Areshyty_pobytta_vyroky_Povnyj_perelik_vypadkiv_peresliduvanna?a_srt=&a_offset=0

10 Справжня вартя. Затриманому фотографу Олеру Панасу навіть не надали адвоката. <http://varta.com.ua/news/lviv/1022.html>

11 Новини Дніпропетровська. Побитою в Києві дніпропетровського журналіста можуть звинуватити в організації масових заворушень. <http://uanews.dp.ua/incident/2013/12/03/29052.html>

Одним з шляхів вирішення цієї проблеми є впровадження механізму прямого інформування центра про випадки самими особами, членами її сім'ї та її близькими родичами. Відповідна постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб»¹², розроблена Міністерством юстиції, була прийнята на засіданні Уряду 27 листопада 2013 року.

Недопуск захисника до затриманої особи

За інформацією, отриманою від адвокатів Чернівецької області, працівники правоохоронних органів порушують вимоги статей 20, 42 КПК щодо забезпечення права на захист, під різними приводами відтермінуючи момент конфіденційного побачення затриманого із захисником. Також траплялися повідомлення неналежного місця для конфіденційного побачення або заміна місця перебування затриманого до прибуття адвоката

На початку 2013 р. у Херсонській області мали місце випадки недопуску адвоката до підзахисного внаслідок самовільних дій конвою, який вивіз клієнтів з території райвідділів міліції, зокрема Суворовського РВ Херсонського МУ МВС та Цюрупинського РВ УМВС без побачення з адвокатом в межах часу, необхідного для прибуття до клієнта.

У Севастополі практикується й такий спосіб запобігання зустрічі затриманого із захисником — після повідомлення в центр затриманому викликають «швидку допомогу». Адвокат по приїзду дізнається, що затримана особа перебуває в лікарні, і через деякий час відбуває. Після цього затримана особа доставляється назад у відділ міліції.

Згідно зі статтею 12 Закону України «Про попереднє ув'язнення», особа, взята під варту, має право на побачення з захисником наодинці, без обмеження кількості побачень та їх тривалості, у вільний від виконання слідчих дій час. Повноваження захисника щодо здійснення захисту особи, яка тримається під вартою, підтверджуються відповідно до статті 50 КПК. Адміністрація установи повинна забезпечити умови для проведення побачень, у тому числі ті, які виключають при побаченні із захисником можливість третіх осіб мати доступ до інформації, що надається в процесі побачення.

У низці регіонів, зокрема у Херсонській і Дніпропетровській областях, також триває практика порушення права адвоката на конфіденцій-

¹² Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D0%BF>

не побачення із затриманим в ІТТ. Співробітники ІТТ обґрунтовують порушення цього права «нормативною базою ІТТ», не вказуючи при цьому навіть назву відповідного нормативного акта — наказу Міністерства внутрішніх справ України від 2 грудня 2008 р. № 638 «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку в ізоляторах тимчасового тримання органів внутрішніх справ України». Підпунктом 3.1.9 цих Правил передбачено право осіб, які тримаються в ІТТ, на восьмигодинний безперервний сон у нічний час (з 22.00 до 06.00), у період якого не допускається залучення до участі в процесуальних та інших діях, за винятком невідкладних випадків (конфіденційне побачення з адвокатом у цей перелік не включено). Усі посилення адвоката на КПК до уваги не приймаються.

Порушення прав сторони захисту на конфіденційне побачення

Проблема з приміщеннями для конфіденційного побачення все ще залишається гострою, зокрема в Івано-Франківській, Закарпатській, Харківській, Херсонській області та м. Києві. Нерідко конфіденційне побачення відбувається у кабінеті слідчого (за відсутності самого слідчого, але у присутності його колег чи інших працівників), у коридорах, на сходах тощо. З огляду на недостатню кількість приміщень для конфіденційного побачення, обмеження його у часі спричинене робочим графіком службових осіб (керівництво РВ, слідчі), у кабінетах яких воно проводиться.

Вчинення фізичного та/або психологічного впливу на затриманого

Зі слів адвокатів, практика застосування психологічного впливу на затриманих є повсюдною. Однак з огляду на складність доведення фактів застосування такого тиску та суб'єктивність цього поняття ми не володіємо конкретними прикладами.

12.02.2013 відповідно до повідомлення слідчого СВ Богунського РВ УМВС України в Житомирській області Лутая Р.Ю., Житомирським ЦБВПД видано доручення для надання правової допомоги затриманому К. 12.02.2013 після побачення з адвокатом затриманий К. відмовився від участі захисника у кримінальному провадженні. 01.03.2013 до Житомирського ЦБВПД надійшла скарга слідчого на призначеного адвоката з проханням притягнути останнього до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з тим, що вказаний адвокат наполягав на тому, що затриманий К. відмовився від захисника під тиском. 15.03.2012 до центру та прокурора м. Житомир звернувся батько затриманого К. зі скаргою на дії слідчого,

яка полягає у тому, що його син звернувся з клопотанням до слідчого призначити йому адвоката у зв'язку з відсутністю коштів на оплату, а адвокат і досі не призначений. 21.03.2013 після направлення за належністю листа слідчому Лутаю Р.Ю. останнім винесено постанову про доручення центру призначити захисника для здійснення захисту за призначенням.

Отримання від затриманого відомостей, що можуть бути використані на користь сторони обвинувачення до першого побачення з адвокатом

Порушення слідчими вимог статті 18, п. 4 ч. 3 статті 42 КПК (право підозрюваного, обвинуваченого не говорити нічого з приводу підозри проти нього, обвинувачення або у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання) зафіксовані у Чернівецькій області.

Адвокати Львівської області також повідомляють про випадки проведення слідчих дій із затриманою особою до прибуття захисника, які уможливлені через неналежне роз'яснення права підозрюваного, а також ст. 63 Конституції України.

Традиційною така практика є для підрозділів БНОН.

Порушення прав особи під час її фактичного затримання (зі слів затриманого), у тому числі неповідомлення затриманого про підстави затримання

Порушення вимог п. 1 ч. 3 статті 42 КПК (підозрюваний, обвинувачений має право знати, у вчиненні якого кримінального правопорушення його підозрюють, обвинувачують) зафіксовані у Чернівецькій, Чернігівській областях.

Адвокат Харківського обласного центру з надання вторинної правової допомоги зазначає, що при затриманні особи в порядку ст. 208 КПК України уповноважені службові особи порушують пункт 4 даної статті — не повідомляють підстави затримання та у вчиненні якого злочину така особа затримується, про право мати захисника та право отримувати медичну допомогу.

За інформацією Волинського і Житомирського обласних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги:

«Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України затриманим особам та особам, яким повідомляється про підозру у вчиненні

злочину, вручаються пам'ятки про їх процесуальні права і обов'язки (частина восьма статті 42).

Дійсно, в таких пам'ятках детально зазначені права і обов'язки. Але ці ж пам'ятки містять значний об'єм інформації, викладеної дрібним шрифтом. Під час проведення процесуальних дій затриманий чи підозрюваний не має змоги швидко ознайомитися зі своїми правами і обов'язками, усвідомити їх. В більшості випадків особа, після оголошення про підозру і отримання пам'ятки, починає відразу допитуватися слідчим, не ознайомившись як слід зі своїми правами і обов'язками. Це призводить до того, що особа не може скористатися своїми правами, особливо правом на захист. Тобто, слідчим це право затриманому, підозрюваному належним чином не роз'яснюється.

Зараз вважається, що якщо особі вручено пам'ятку про її права, то вона сама повинна, перечитавши пам'ятку, зрозуміти, що має право на захист. Тобто, після вручення пам'ятки ніхто не цікавиться думкою особи, чи хоче вона мати захисника, чи ні. Всі подальші процесуальні дії проводяться з нею без участі захисника, з її «мовчазної згоди».

У всіх випадках вбачається порушення вимоги п. 2 ч. 2 ст. 42 КПК України, згідно з якою підозрюваний і обвинувачений має право бути чітко і своєчасно повідомленим про свої права, передбачені Кодексом, а також отримати їх роз'яснення».

Адвокат Львівського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги зазначає, що адвокат, який надає БПД, прибуває в межах однієї години для надання правової допомоги, а із затриманою особою вже проводяться слідчі дії. Це є порушенням, оскільки особа на момент початку проведення слідчої дії не мала можливість обговорити лінію захисту зі своїм захисником. Звичайно, що така особа може відмовитися від участі у слідчій дії, проте працівниками міліції не завжди належним чином роз'яснюються права підозрюваного, а також ст. 63 Конституції України.

Під час опитування більшістю адвокатів Сумської області наголошено на фактах грубого порушення стороною обвинувачення, зокрема слідчими, права на захист, яке полягає у невиконанні вимог ст. 213 Кримінального процесуального Кодексу України щодо забезпечення затриманій особі через орган, уповноважений законом на надання безоплатної вторинної правової допомоги, залучення адвоката для представництва її інтересів під час досудового розслідування.

Так, слідча Охтирського МВ УМВС України Хижняк К.А. після складання протоколу про затримання особи за відсутності захисника отримала

у затриманого (порушення ст. 54 КПК) заяву про відмову від послуг адвоката і лише після цього по телефону повідомила чергового центру про затримання та про вказану відмову особи, не забезпечивши тим самим затриманій особі права на захист.

На Херсонщині мав місце факт затримання особи, щодо якої повідомлення про затримання до центру не надходило. З місця події особа була доставлена до РВ, потім — до слідчого судді для обрання запобіжного заходу у виді тримання під вартою. Після обрання запобіжного заходу центр також не був повідомлений. Про цей випадок стало відомо, коли матеріали кримінального провадження надійшли до суду і особа заявила клопотання про призначення захисника.

Інформування близьких родичів та членів сім'ї

Слідчими Черкаської області порушуються вимоги ч. 1 ст. 48 КПК щодо надання затриманій особі чи особі, яка тримається під вартою, допомоги у встановленні зв'язку із захисником або особами, які можуть запросити захисника, а також надання можливості використання засобів зв'язку для запрошення захисника.

Адвокат Львівського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги:

«Затримана особа бажає, щоб про її затримання повідомити когось із її родичів, а працівник міліції, який провів затримання, вважає, що це робити не обов'язково через, наприклад, відсутність часу, нічний час тощо».

Інформація з Волині: підозрюваний був затриманий в порядку ст. 208 КПК України оперативними працівниками Ківерцівського РВВС. «28.02.2013 року ухвалою слідчого судді Луцького міськрайонного суду щодо підозрюваного був обраний запобіжний захід у виді тримання під вартою. Відповідно до вимог ч. 1 ст. 213 КПК України уповноважена службова особа, що здійснила затримання, зобов'язана надати затриманій особі можливість негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи».

Порушення, пов'язані з обранням підозрюваному запобіжного заходу

На жаль, практика обрання в якості запобіжного заходу тримання під вартою не змінилася.

Адвокат Закарпатського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги:

«Під час затримання особи сторона обвинувачення надає виключно подання і ніяких доказів наявності підстав для тримання під вартою, що призводить до обмеження волі за кримінальними провадженням незалежно від їх обґрунтованості та наявності підстав».

За інформацією Кіровоградського і Львівського обласних центрів з надання вторинної правової допомоги, за даними опитування адвокатів було зауважено, що слідчими, прокурорами в клопотаннях про застосування запобіжних заходів до підозрюваного, зокрема клопотання про застосування запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою або домашнього арешту наводиться «стандартний набір» підстав тримання підозрюваного під вартою або домашнім арештом, без врахування критерію їх достовірності/недостовірності та конкретної ситуації, що склалася. Не вказуються та не подаються слідчому судді жодні докази, а інколи навіть і мотиви, з яких сторона обвинувачення вважає, що застосування більш м'яких заходів, аніж тримання під вартою або домашній арешт, буде недостатнім для запобігання ризикам, зазначеним у клопотаннях, крім тяжкості повідомленої підозри. При поданні таких клопотань ані слідчі, ані прокурор не доводять суду, що потреби досудового розслідування виправдовують саме такий ступінь втручання у права і свободи, про який йдеться в клопотанні (ч. 3 ст. 132 КПК).

Розгляд слідчими суддями таких клопотань слідчого чи прокурора лише за переліком законодавчих (стандартних) підстав для його застосування без встановлення їх наявності та обґрунтованості до конкретної особи є порушенням вимог п. 4 ст. 5 Конвенції і саме така правова позиція Європейського суду з прав людини міститься у справі «Белевицький проти Росії», п.п. 111-112 Рішення від 1 березня 2007 року та п. 85 рішення ЄСПЛ у справі «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 року.

Житомирський обласний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги на підставі опитування адвокатів відповідного регіону теж повідомляє, що у всіх випадках, де приймалася участь у розгляді клопотань слідчого, прокурора про застосування запобіжного заходу, зазначені клопотання не відповідали вимогам ст. 184 КПК України. У клопотаннях не містився виклад обставин, на підставі яких слідчий, прокурор дійшов висновку про наявність одного або кількох ризиків (відповідно до ст. 177 КПК України), зазначених у клопотанні, і посилання на матеріали, що підтверджують ці обставини. Матеріали, на які слід посилатися при обранні запобіжного заходу, в кримінальних провадженнях взагалі були відсутні.

Крім того, при врученні підозрюваному копії даного клопотання, йому не вручаються копії матеріалів, якими обґрунтовується обрання запобіжного заходу.

Пункт 4.2 ст.184 КПК України передбачає вручення копії клопотання та матеріалів лише підозрюваному і обвинуваченому. Захисник, у випадку прийняття участі в захисті, постійно не знаходиться з підозрюваним, а отже, не має можливості ознайомитися з клопотанням і матеріалами, та належно підготуватися до розгляду клопотання в суді. У більшості випадків захисник повідомляється лише про час розгляду клопотання і вже безпосередньо перед судовим засіданням, хоча у випадку участі захисника по кримінальному провадженні необхідно вручити копію клопотання про обрання запобіжного заходу і йому.

Ненадання можливості захиснику, залученому до проведення окремої процесуальної дії, ознайомлення з матеріалами справи

Адвокати Житомирського обласного центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги зазначають, що широкого розповсюдження набула практика, коли слідчий після оголошення про підозру відразу повідомляє підозрюваному про завершення досудового розслідування та надає доступ до матеріалів досудового розслідування.

Таким чином, підозрюваному і його захиснику не надається час для ознайомлення з матеріалами провадження в порядку ст. 221 КПК України і можливості подання клопотання про виконання будь-яких процесуальних дій, які, на думку захисту, необхідно провести.

Також, при розгляді на стадії судового розгляду кримінальної справи, сторона обвинувачення системно та постійно не надає суду копії матеріалів досудового слідства, які входять в перелік доказів та реєстр матеріалів досудового розслідування і на яких ґрунтується обвинувачення. Захисник, який вступив в справу тільки на стадії судового розгляду, не має змоги ознайомитися з вказаними матеріалами. Відповідно допити обвинуваченого, потерпілих, свідків проходять без наявних, як у захисту, так і у самого суду, вказаних матеріалів, що позбавляє сторонам ставити запитання, а доручення таких матеріалів в кінці судового розгляду викликає необхідність повторного виклику та допиту ряду осіб.

Фактично за відсутності матеріалів кримінального провадження в матеріалах судової справи, сам суддя позбавлений можливості об'єктивно

та всебічно розглядати справу, не кажучи вже за самого захисника та обвинуваченого (прокуратура мотивує таке становище забезпеченням безпристрасності судді тобто позбавлення суду мати в своєму розпорядженні в матеріалах справи докази — експертизи, огляди тощо). Твердження сторони обвинувачення про можливість ознайомитись з матеріалами кримінального провадження в самій прокуратурі є безпідставним, так як справа розглядається в суді, а не в прокуратурі, а та обставина, що обвинувачений знайомився з матеріалами слідства на стадії досудового розслідування, не має практичного значення для захисника, що тільки вступив у справу.

В іншому варіанті, коли захисник приймав участь на досудовому розслідуванні, справа доходить до того, що сторона обвинувачення, не надаючи суду матеріалів справи, не надає разом з цим і документи, що підтверджують повноваження захисника, і захисник в суді вимушений їх видавати та надавати повторно, так як судді невідомо, хто ще знаходиться в залі засідання, крім обвинуваченого, і де документальне підтвердження повноважень захисника.

Таким чином, стороною обвинувачення порушується ст. 317 КПК України, а судом порушуються вимоги ст. 315 КПК України.

Відповідно не виконуються ст. 42 та 45 КПК України стосовно прав як обвинуваченого, так і призначеного йому захисника на стадії судового розгляду.

У м. Києві протягом першого кварталу було зафіксовано декілька випадків зловживання правоохоронними органами статтею 53 щодо винесення постанови про призначення захисника для проведення окремої процесуальної дії. Зокрема такі постанови виносилися щодо осіб, у справі яких вже було призначено адвокатів, а подекуди навіть більше двох адвокатів на контрактній основі. Хоча для винесення такої постанови має бути принаймні дві підстави: по-перше, невідкладність процесуальної дії, по-друге — факт завчасного повідомлення захисника, який бере участь у справі.

В той же час подекуди такі постанови виносяться для проведення такої процесуальної дії, як ознайомлення з матеріалами справи, яку не можна характеризувати як невідкладну. Це лише свідчення того, що захисники, які залучені обвинуваченим за договором, не попереджаються належно про необхідність прибуття на чергову процесуальну дію, що унеможливає їх вчасне прибуття.

Проведення будь-яких процесуальних дій після подання клопотання затриманого, підозрюваного про призначення захисника за призначенням і до винесення відповідної постанови/постановлення ухвали

Відповідно до положень ч. 2 ст.111 КПК повідомлення учасників кримінального провадження з приводу вчинення процесуальних дій здійснюється у випадку, якщо участь цих осіб у таких діях не є обов'язковою. Однак за результатами опитування адвокатів Херсонської області на практиці, жодний слідчий не повідомляє підозрюваних чи їх захисників про ті процесуальні дії, які він проводить за їх відсутності, чим грубо порушуються права сторони захисту на участь у проведенні процесуальних дій, відповідно до п. 9 ч. 3 ст. 42 КПК. Клопотання захисту щодо прийняття участі у всіх процесуальних діях ігноруються слідчими, які мотивують це тим, що вони проводили слідчі дії, а не процесуальні, хоча відбувалися саме процесуальні дії.

Порушення розумних строків при плануванні слідчих дій (в контексті необхідності завчасного інформування адвоката)

Під час опитування адвокатів з Хмельницької та Тернопільської областей більшістю з них було зазначено про те, що на практиці виникають проблеми з відсутністю чіткого визначення у Кримінальному процесуальному кодексі України поняття «Розумність строків», що призводить до зловживання строками кримінального провадження зі сторони органів розслідування.

У м. Севастополі адвокат С. був підданий тиску з метою змусити його взяти участь у слідчих діях у зручний для слідчого час через загрозу залучення до участі у справі іншого захисника на підставі ст. 53 КПК. Це змусило адвоката змінювати графік судових засідань в інших справах. Наведений приклад показує, що дискреційні повноваження, надані стороні обвинувачення ст. 53 КПК України, можуть бути використані слідчим з метою тиску на сторону захисту. Про тиск можна вести мову тоді, коли відповідні повноваження реалізуються не задля досягнення об'єктивної процесуальної мети, а для задоволення суб'єктивних інтересів сторони обвинувачення (прискорити завершення розслідування, створити незручності стороні захисту тощо).

У Херсонській області про проведення таких процесуальних дій з підозрюваним як допит, огляд, очна ставка, відкриття матеріалів криміналь-

ного провадження захисники повідомляються телефоном, як правило, за день до проведення. Також невчасно адвокати повідомляються про призначення експертизи, а про проведення допитів свідків не повідомляються взагалі. Більш того, до участі у допиті свідків адвокати (не дивлячись на заявлене у порядку ст. 42 КПК клопотання) не допускаються взагалі (це «обґрунтовується» тим, що допит, на думку слідчих, це не процесуальна дія, а слідча, і тому захисник підозрюваного не має права бути присутнім на допиті іншого підозрюваного або свідка).

Також мають місце затримки в проведенні процесуальних дій, пов'язані з доставкою підозрюваного конвоем, тобто з об'єктивних причин, а також перенос часу проведення процесуальної дії — обрання запобіжного заходу, через невизначеність такого часу судом внаслідок особливостей ведення судової справи щодо обрання запобіжного заходу — до трьох діб з моменту подання клопотання слідчим до суду.

Інше загальне обмеження прав сторони захисту полягає у тому, що захисник призначається тільки в останні дні досудового розслідування, коли будь-які докази неможливо надати, а захист обмежується оголошенням підозри, розкриттям матеріалів кримінального провадження та ознайомленням з матеріалами провадження, проведеного слідчим без участі захисника. Вказане не є завідомо порушенням права захисту, а наслідком тактики розслідування кримінальних справ за новим КПК, коли спочатку збираються всі можливі докази у справі, а підозра не оголошується до закінчення проведення всіх слідчих дій — допиту свідків, отримання висновків експертиз тощо.

Вчинення тиску на адвокатів

«3 листопада 2013 р. стався обшук приміщення, яке орендує для здійснення своєї діяльності адвокат Ганна Колесник, керівник адвокатського бюро «Меч Феміди». Обшук проводили співробітники другого слідчого відділу прокуратури м. Києва, силову підтримку акції здійснювали працівники СБУ. Саму Ганну Колесник під час обшуку у приміщення не допустили. В офісі знаходилися документи по справах, над якими працює адвокат. Тобто працівники прокуратури під час проведення слідчих дій мали вільний доступ до інформації, яка, згідно з ч. 1 ст. 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», представляє адвокатську таємницю. Вся процедура обшуку була проведена без дотримання вимог чинного законодавства. Згідно з ч. 2 ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «у разі проведення обшуку або огляду житла, іншого володіння адвоката, приміщень, де він здійснює ад-

вокатську діяльність, тимчасового доступу до речей і документів адвоката, слідчий суддя, суд у своєму рішенні в обов'язковому порядку вказує перелік речей, документів, які планується знайти, виявити або вилучити при проведенні слідчої дії або застосування заходи забезпечення кримінального провадження»¹³.

А «23 листопада 2013 р. силами співробітників МВС був проведений аналогічний обшук-розгром в офісі ще одного адвоката — Зінченка. Результат — вибиті двері (зірвані навіть наличники), понівечені комп'ютери, розкидані папери і речі. І на цей раз представників адвокатського самоврядування не допустили в приміщення, де проходив обшук. Сумно і страшно визнавати, але адвокати іноді теж беззахисні перед свавіллям правоохоронців»¹⁴.

Ситуація загострилася під час масових протестів у Києві в грудні 2013 — лютому 2014 рр.

Так, коли вже згаданого вище журналіста дніпропетровського видання «Лица» Валерія Гарагуца затримали за підозрою в організації масових заворушень на вулиці Банковій 1 грудня, адвокат розповів, що його не підпускали до підзахисного кілька годин, поки той був у лікарні: «Я був першим з адвокатів, хто приїхав в лікарню швидкої допомоги. І коли я почув, що там слідчі проводять слідчі дії, я відразу ж викликав міліцію. Вона довго не їхала. Мене не пускали. Я представився і записав прізвища та посади тих, хто мене не пускав, і звернувся в прокуратуру»¹⁵.

Рекомендації:

В 2013 році неодноразово проводилися обговорення щодо недопущення порушення права на захист працівниками ОВС, були розроблені рекомендації. Деякі навіть знайшли своє вираження в законодавчих актах. Наприклад, 27 листопада 2013 року була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб», розроблена Міністерством юстиції, яка ввела в практику можливість повідомлення центру надання безоплатної вторинної допомоги родичами затриманого. Це стало додатковою гарантією вчасного надання інформації про час затримання.

13 Видання «Ранурс». Милицейское беззаконие в отношении адвокатов набирает обороты. <http://racurs.ua/399-miliceyskoe-bezzakonie-v-otnoshenii-advokatov-nabiraet-oboroty>

14 Там само. <http://racurs.ua/399-miliceyskoe-bezzakonie-v-otnoshenii-advokatov-nabiraet-oboroty>

15 Українська правда. Адвокат: міліція застосовувала тортури до заарештованого 1 грудня. <http://www.ppravda.com.ua/news/2013/12/4/7004830/>

На жаль, порушення з боку правоохоронних органів права на захист підозрюваного (обвинуваченого), виправданого, засудженого продовжують мати місце.

З урахуванням зазначених фактів, що стосуються дотримання права на захист, має сенс повторити наступні положення щодо удосконалення діяльності ОВС:

1. Створити робочу групу з числа працівників ОВС, працівників центрів надання безоплатної правової допомоги, Мінюсту та представників громадськості, на яку покласти обов'язки щодо виявлення порушень права на захист за ознаками системності, встановлення причин та умов, що породжують такі порушення, напрацювання пропозицій щодо усунення наслідків та умов, що породжують ці порушення.
2. Проаналізувати відомчі нормативні акти, застосування яких зачіпає права людини, та привести їх у відповідність до міжнародних законодавчих актів, ратифікованих Україною, Конституції та законів України. Залучити до розробки та обговорення як самого переліку відомчих та нормативних актів, які підлягають вдосконаленню, так і проектів запланованих змін.
3. З метою поліпшення стану дотримання прав людини в діяльності ОВС доцільно відновити та активізувати здійснення цивільного контролю за дотриманням прав та свобод людини в діяльності органів внутрішніх справ. З цією метою у нормативних актах МВС України закріпити:
 - а) відновлення і сприяння діяльності мобільних груп за участю представників правозахисних організацій по перевірці стану дотримання прав і свобод громадян в місцях позбавлення волі ОВС. Поширити повноваження мобільної групи на вивчення стану щодо дотримання права на захист затриманих.
 - б) затвердити Положення про проведення громадських розслідувань фактів порушення прав людини працівниками ОВС (в тому числі права на захист) за участю представників правозахисних організацій.

Ольга Вілкова. Наталя Козаренко

Дотримання права власності в діяльності ОВС у 2013 році

Існуючі міжнародні та національні стандарти в сфері дотримання права власності

На гарантії права власності спрямована низка міжнародних стандартів. Зокрема, стаття 17 Загальної декларації прав людини, зазначає, що *«кожна людина має право володіти майном як одноосібно, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна»*¹.

Норми національного законодавства також містять низку положень щодо захисту права власності, зокрема, стаття 41 Конституції України гарантує, що:

- кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним;
- примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану;
- конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом².

Правове визначення власності в нашій державі дається Цивільним кодексом України. Згідно з ЦКУ, правом власності визнається право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. Власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Ані держава, ані хто інший не повинні втручатись у здійснення власником права власності. Право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права, або обмежений у його здійсненні, крім як у випадках і в порядку, встановлених законом (статті 316, 319, 321 Цивільного кодексу України)³.

¹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

² Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page6>

Відповідно до статті 386 Цивільного кодексу, держава повинна забезпечувати рівний захист прав виключно усіх суб'єктів права власності. Кожна людина, права власності якої порушені, має право на відшкодування завданої майнової та моральної шкоди⁴.

Відшкодування шкоди, у тому числі майнової, завданої органами державної влади та їх посадовими особами при здійсненні владних повноважень передбачене статтею 56 Конституції України та статтями 1173 — 1176 Цивільного кодексу.

Частиною 1 ст. 1177 Цивільного кодексу держава навіть взяла на себе обов'язок відшкодування шкоди (в тому числі — майнової) фізичним особам внаслідок злочину, якщо не встановлено особу, що вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною. Проте частиною 2 цієї статті визначено, що *«шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом»*⁵. Оскільки закону, який би встановлював умови та порядок відшкодування, станом на сьогоднішній день не існує, взятий на себе зазначений обов'язок держава не виконує.

За змістом статті 3 Конституції України, держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Забезпечення права власності громадян наряду з забезпеченням інших прав і свобод є головним обов'язком держави. Цей обов'язок держави, згідно зі статтями 1, 2, 10 Закону України «Про міліцію»⁶ покладено саме на міліцію, одним з основних завдань якої є захист власності від злочинних посягань.

Загальний стан дотримання права власності в діяльності ОВС України

Оскільки відповідно до основних завдань та обов'язків міліція має забезпечити захист права власності суспільства від злочинних посягань і одночасно утримуватися від порушень цього права, то оцінка стану дотримання права власності в діяльності ОВС має відбуватися за двома напрямками:

- ♦ рівень захисту співробітниками ОВС власності фізичних та юридичних осіб від злочинних посягань (оцінка ефективності діяльності ОВС щодо виконання покладених на них обов'язків згідно статей 1; 2 Закону України «Про міліцію»);

4 Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page7>

5 Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page18>

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

- ♦ рівень протиправного втручання співробітниками ОВС у володіння, користування та розпорядження фізичними та юридичними особами належно їм власністю.

Захист права власності від злочинних посягань

У зв'язку з набуттям чинності нового Кримінального процесуального кодексу України у 2012 році, частково змінені критерії оцінки діяльності ОВС, критерії офіційної статистики та порядок їх оприлюднення, у тому числі щодо боротьби з протиправними посяганнями на право власності. Крім того, статистика щодо боротьби зі злочинністю у 2012 році оприлюднена лише станом на 20 листопада, чим ускладнене здійснення повноцінного порівняльного аналізу.

Таблиця 1. (Стан боротьби з кримінальними правопорушеннями проти власності за 12 місяців 2013 року)

| Види кримінальних правопорушень/ критерії оцінки | Обліковано всього | Кримінальні правопо- рушення, у яких особам вручено пові- домлення про підозру | Криміналь- ні право- порушення, за якими проводження направлені до суду |
|---|----------------------|---|---|
| Всього кримінальних правопорушень | 563 560 | 223 561 | 212 436 |
| Кримінальних пра- вопорушень проти власності | 333 882 | 105 507 | 100 913 |
| Крадіжки | 242 646 | 72 923 | 70 468 |
| Грабежі | 22 678 | 9 306 | 8 824 |
| Розбої | 2 840 | 1 963 | 1 727 |
| Вимагання | 688 | 284 | 294 |
| Шахрайство | 46 866 | 12 553 | 11 526 |

Таблиця 2. (Стан боротьби з кримінальними правопорушеннями проти власності з 1 січня по 20 листопада 2012 року)

| Види злочинів / критерії оцінки | Зареєстровано всього | Розкрито злочинів (кримінальні справи за якими закінчені розслідуванням) |
|---------------------------------|----------------------|--|
| Всього злочинів | 443 206 | 282 956 |
| Злочинів проти власності | 296 798 | |
| Крадіжки | 241 050 | 92 445 |
| Грабежі | 19 712 | 10 235 |
| Розбої | 2 972 | 2 216 |
| Вимагання | 399 | 322 |
| Шахрайство | 23 317 | 11 928 |

Проте навіть поверхневий аналіз показників, наведених у таблицях, свідчить, що найбільш поширеними в Україні залишаються злочинні посягання проти власності, які сягають до 60 відсотків від загальної кількості усіх зареєстрованих злочинів.

Найбільш розповсюдженим видом злочинних посягань проти власності залишаються крадіжки. У 2013 році питома вага цього виду злочинності складала 73% від загальної кількості злочинів проти власності, а в 2012 році — 81%.

З 333 882 кримінальних правопорушень проти власності, які були зареєстровані у 2013 році, лише по 105 507 (31,6% від загальної кількості) були вручені повідомлення про підозру особам, які їх вчинили. Тобто, 228 375 злочинів проти власності залишилось нерозкритими, права потерпілих осіб не поновлено.

Що стосується крадіжок, — найбільш поширеного виду злочинних посягань проти власності, — то у 2013 році з зареєстрованих 242 646 лише по 72 923 (30% від загальної кількості) були вручені повідомлення про підозру особам, які їх вчинили. 169 723 крадіжки (більше, ніж дві третини) залишилися нерозкритими.

Поновлення права власності осіб, потерпілих від шахрайства, взагалі на самому низькому рівні. З 46 866 злочинів цього виду, зареєстрованих у 2013 році, повідомлення про підозру особам, які їх вчинили, вручено по 12 553 злочинах, що складає лише 26,8% від загальної кількості. Тобто, права осіб, потерпілих від шахрайства, не поновлюються у 73,2% випадків.

Даючи оцінку діяльності ОВС щодо захисту права власності від злочинних посягань, слід враховувати також латентну злочинність та злочинність, приховану працівниками міліції, що не підлягає обліку.

Наведені обставини дають підстави вважати, що міліція одне з основних покладених на неї завдань — захист власності від злочинних посягань, — виконує незадовільно. Такий стан справ надає злочинцям реальну змогу продовжувати свою протиправну діяльність. Одночасно загальна кількість громадян, позбавлених власності незаконним шляхом, щорічно збільшується.

До основних чинників, що призводять до незадовільного стану захисту права власності від злочинних посягань, слід віднести:

- ♦ незадовільна організація охорони громадського порядку та профілактики злочинів проти власності;
- ♦ неналежне розслідування майнових злочинів;
- ♦ укриття майнових злочинів від обліку шляхом розгляду відомостей відповідно до Закону України «Про звернення громадян» замість внесення їх до Єдиного реєстру досудових розслідувань та відкриття кримінальних проваджень;
- ♦ пряме приховування працівниками міліції відомостей про майнові кримінальні правопорушення шляхом нереєстрації;
- ♦ не реагування співробітників міліції на повідомлення про скоєння майнових злочинів.

Незадовільна організація розкриття корисливих злочинів спричинена перш за все:

- ♦ відсутністю достатньої уваги з боку держави за виконанням своїх конституційних зобов'язань перед громадянами та відповідної зацікавленості щодо поновлення порушених прав громадян;
- ♦ неналежною професійною підготовкою працівників слідчих та оперативних підрозділів міліції;
- ♦ низькою ефективністю використання технічних засобів при оглядах місць подій;
- ♦ неналежним використанням можливостей криміналістичних та інших обліків;

- ♦ недосконалістю оцінки оперативно-службової діяльності міліції, яка призводить до укриття майнових злочинів від обліку.

Протиправне втручання співробітників ОВС у володіння, користування та розпорядження фізичними та юридичними особами належною їм власністю

Результати діяльності ОВС у 2013 році дозволяють зробити висновок про те, що порушення права власності в діяльності ОВС продовжують мати масовий, системний характер. Правоохоронні органи, які покликані стояти на захисті цих прав, навпаки, їх масштабно, системно порушують. Форми та методи протиправного позбавлення громадян власності та створення перешкод у користуванні власністю з боку співробітників міліції дуже різноманітні, залежно від посади та належності до підрозділу.

Порушення права власності в діяльності ОВС умовно можна поділити на дві основні категорії:

- ♦ заволодіння власністю шляхом скоєння злочинів загальнокримінальної спрямованості;
- ♦ заволодіння власністю та створення перешкод у володінні шляхом службових зловживань.

Заволодіння власністю шляхом скоєння злочинів загальнокримінальної спрямованості

Цей спосіб позбавлення власності громадян є досить поширеним та чи не найнебезпечнішим для суспільства. Особливість небезпеки з боку міліціонерів-злочинців зумовлена:

- ♦ наявністю у них табельної зброї, носіння та застосування якої їм офіційно дозволено;
- ♦ наявністю у них владних повноважень;
- ♦ їхньою інформованістю щодо стану розкриття скоєних ними злочинів, що дає їм можливість уникати відповідальності;
- ♦ відповідною їхньою фізичною підготовкою;
- ♦ наявністю у них навиків оперативно-розшукової діяльності, знань методів і способів розкриття злочинів, що також ускладнює доведення їхньої вини.

Зазначені обставини дають підстави вважати, що рівень латентної злочинності працівників міліції досить високий. Тобто розкривається лиш незначна частина злочинів, скоєних міліціонерами, і велика кількість правоохоронців-злочинців продовжує протиправну діяльність в рядах міліції.

До категорії загальнокримінальних злочинних дій співробітників ОВС, спрямованих на заволодіння власністю, слід перш за все віднести розбійні напади, грабежі, крадіжки, вимагання, шахрайство.

Розбійні напади, скоєні працівниками міліції з метою заволодіння майном громадян, непоодинокі, про що свідчать численні публікації засобів масової інформації, зокрема:

Співробітник відділу БНОН Хмельницького РВВС м. Одеси у лютому 2013 року був затриманий при спробі передати зброю двом раніше судимим чоловікам, яких він найняв для здійснення збройного пограбування. Об'єктом нападу повинен був стати одеський бізнесмен. При передачі зброї і наймач, і найманці були затримані⁷.

Затримана банда нападників на пункт обміну валют в Алушті. У розпорядженні банди знаходилася вогнепальна зброя, а також засоби захисту і маскування. З п'яти членів формування — один співробітник міліції⁸.

У Харкові бійці спецпідрозділу «Беркут» та «Грифон» напали на чоловіка та пограбували його. Попередньо домовившись про всі деталі нападу, вони побили харків'янина та відібрали в нього понад 1 мільйон гривень. Наразі усі четверо розбійників затримані. За скоєний напад з пограбуванням їм загрожує до 15 років позбавлення волі⁹.

В селі Круглик Києво-Святошинського району працівники спеціального підрозділу ДАІ «Кобра» побили працівника Радіо Свобода та відібрали у нього 2000 грн.¹⁰

Грабежами правоохоронці також не нехтують з метою «покращення свого матеріального стану».

У волинянина, який повертався з заробіток, правоохоронці на київському вокзалі вимагали грошей. Звернувшись під приводом перевірити документи, почали «трусити» речі. Не знайшовши грошей, забрали телефон¹¹.

7 Інтернет-видання «Таймер». Одеський милиционер наняв і вооружив бандитов для ограблення. http://www.timer.od.ua/news/odesskiy_militsioner_nanyal_i_voorujil_banditov_dlya_ogrableniya_525.html

8 Інтернет-видання «Новый регион — Крым». В Крыму банду налетчиков инструктировал сотрудник милиции. <http://www.nr2.ru/crimea/463193.html>

9 ТСН. Харківські бійці «Беркута» побили чоловіка і вкрали в нього мільйон гривень. <http://tsn.ua/ukrayina/harkivski-biyci-berkuta-pobili-cholovika-i-vkrali-v-nogo-milyon-griven-322644.html>

10 Національне інформаційне агентство «Укрінформ». Гаишники избили и ограбили журналиста ТВі. http://www.ukrinform.ua/rus/news/gaishniki_izbili_i_ograbili_gurnalista_tvi_1552571

11 Інформаційне агентство «Волинські новини». Київські милиционери обібрали волинського заробітчанина. http://www.volynnews.com/news/archive/kyivivski_militsionery_obibraly_volynskoho_zarobitchanyna/

У м. Славутич Київської області працівники міліції відслідковують пенсіонерів, які отримують пенсію, яку в подальшому відбирають¹².

Оперуповноважений лінійного відділу міліції на станції «Одеса-Головна» вкрав машину. Знаходячись на території бази відпочинку, у вихідний день міліціонер на очах у власника машини сів за кермо нового автомобіля і поїхав по своїх справах. Проте далеко йому виїхати не удалось, водій врізався в металеву трубу, а потім у дерево¹³.

Крадіжки міліціонери також здійснюють з метою отримання додаткового «заробітку»

Працівник карного розшуку Київського району міста Одеса за попередньою домовленістю з іншими особами заволодів легковим автомобілем з метою його перепродажі. За даним фактом відкрите кримінальне провадження¹⁴.

Святошинський районний суд м. Києва оголосив вирок 37-річному екс-працівникові міліції, який під час огляду тіла померлого вкрав з його речей кредитну картку і скористався нею в особистих цілях. В липні цього року міліціонер під час огляду квартири, в якій помер 45-річний киянин, знайшов в його особистих речах банківську картку, вкрав її, а наступного дня через банкомат зняв з неї близько 1 тис. грн.¹⁵

Вимагання — чи не найпоширеніший вид загальнокримінального промислу працівників міліції. Його для матеріального збагачення використовують як міліцейські генерали, так і рядові міліціонери.

Керівники та працівники Алуштинської міліції із застосуванням погроз, побиття, фальсифікацій, незаконних вилучень майна тощо змушують підприємця Миколу Мацуна сплачувати їм щомісячну «данину»¹⁶.

Підприємці, які працюють на ринку в селі Віліно Бахчисарайського району, звернулися з колективною скаргою до Міністра внутрішніх справ на дії міліцейського керівництва району. У скарзі зазначили, що міліціо-

12 Сайт Асоціації УМДПЛ. Славутич: милиционеры, способные на всё. <http://umdppl.info/index.php?id=1358226214>

13 Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.ua». В Одессе милиционер угнал и разбил чужую машину. <http://www.segodaya.ua/regions/odessa/V-Odesse-milicioner-ugnal-i-razbil-chuzhyu-mashinu-470357.html>

14 Сайт газети «Вести». В Одессе милиционер пытался продать украденный автомобиль. <http://vesti.ua/odessa/13325-v-odesse-milicioner-pytalsja-prodat-ukradennyj-avtomobil>

15 Там само. В Киеве майор милиции украл кредитку у покойника. <http://vesti.ua/kiev/16414-v-kieve-major-milicii-ukral-kreditku-u-pokojnika>

16 Інформаційний портал «События Крыма». Милиция переврала в свою пользу историю с задержанием предпринимателя в Алуште. <http://www.sobytiya.info/news/13/31421>

нери із застосуванням погроз, фальсифікацій, незаконних вилучень майна тощо змушують підприємців сплачувати їм щоденно по 100 доларів США за кожне торгове місце¹⁷.

Група працівників БНОН Горлівського міськуправління міліції давали громадянам наркотики та змушували продавати їх іншим громадянам, з яких в подальшому вимагали кошти за непритягнення до кримінальної відповідальності за придбання наркотичних засобів. В одному з епізодів сума, яку правоохоронці вимагали з жертви такої комбінації, складала 15 000 грн.¹⁸

За вимагання затримані чотири працівники БНОН Харківського міськуправління міліції. Ними був затриманий та побитий місцевий мешканець, якого в подальшому під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності за сфальсифікованими матеріалами вони змусили на користь міліціонерів відмовитися від належного йому автомобіля. Потерпілий змушений був написати розписку, що нібито продав автомобіль та отримав за нього гроші¹⁹.

Шахрайство також нерідко застосовується правоохоронцями для опустошення гаманців громадян.

«Прокуратура м. Дніпродзержинська розпочала кримінальне провадження відносно 5 осіб, серед яких дільничний інспектор Баглійського РВ Дніпродзержинського міського управління міліції та 2 вже колишніх працівника СБУ. Протягом 2013 року вказані особи скоювали незаконні заволодіння автомобілів, за які потім вимагали гроші у мешканців Дніпропетровської області. Зловмисники підшукувались автівки, що використовувались власниками з порушенням діючого законодавства — без розмітнення, належної реєстрації, тощо. Потім телефонували власникам, нібито з метою придбання автомобіля, але прибували на зустріч у форменому одязі та, використовуючи службові посвідчення працівників МВС і СБУ, відбирали автотранспорт. За таким сценарієм вони незаконно заволоділи щонайменше 5-ма автомобілями престижних марок. У подальшому автомобілі реалізовувалися через мережу Інтернет або за велику винагороду «поверталися» власникам»²⁰.

17 Там само. В Крыму селяне, обложенные милицейской данью, грозят акциями протеста. <http://www.sobytiya.info/news/13/33393>

18 Інтернет-видання «Остров». Двоих борцов с незаконным оборотом наркотиков в Горловке задержали за незаконный оборот наркотиков и вымогательство. <http://www.ostro.org/donetsk/criminal/news/421748/>

19 Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна». За вымогательство задержаны 4 сотрудника харьковского ОБ-НОНа. <http://interfax.com.ua/news/general/152999.html>

20 Сайт Асоціації УМДПЛ. Працівники міліції та СБУ — разом. <http://umdpl.info/index.php?id=1375767880>

«Працівники ГУМВС України в Харківській області з використанням Інтернет-мережі провакують громадян на скоєння злочинів, пов'язаних з оплатним копіюванням аудіо- відеозаписів, у тому числі порно, після чого вимагають гроші за непритягнення до кримінальної відповідальності»²¹.

Заволодіння власністю та створення перешкод у володінні шляхом службових зловживань

Це також небезпечне явище, зумовлене перш за все високим рівнем корумпованості ОВС. Найпоширеніші серед зловживань, в результаті яких громадяни позбавляються власності — це хабарництво, протиправне позбавлення майна у спосіб його вилучення та неповернення, а також фальсифікації матеріалів, внаслідок яких громадяни в подальшому позбавляються власності шляхом протиправного стягнення штрафів тощо.

Хабарництво — найбільш поширений, притаманний практично всім підрозділам міліції вид позбавлення власності громадян. У свідомості пересічного громадянина сучасний міліціонер — це ледь не синонім хабарника. Повсякденна діяльність значної кількості сучасних міліціонерів немислима без вимагання та отримання хабара. Питома вага чисельності офіційно виявлених фактів міліцейського хабарництва по відношенню до їх загальної кількості мізерна у зв'язку з високим рівнем латентності цього виду злочинності та процесуальних складностей у їх документуванні. Тому рівень хабарництва в діяльності міліції значно вищий від офіційно визнаного і визначити його практично неможливо.

Працівники Державтоінспекції вимагають та отримують хабарі від учасників дорожнього руху переважно за непритягнення до адміністративної відповідальності, за отримання адміністративних послуг та безперешкодну підприємницьку діяльність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Розміри хабарів залежать від посад працівників.

До Міністра внутрішніх справ України Віталія Захарченка звернулася група працівників ДАІ УМВС України в Кіровоградській області з скаргою на начальника ДАІ області Березневича. За змістом скарги, Березневич із своїми підлеглими створив групу хабарників, налагодив корупційну схему вимагання хабарів та поборів. Кожен працівник ДАІ за отримання вихідного дня сплачує 250 грн., за відпустку — 3000 грн., кожен екіпаж ДАІ за зміну змушений сплатити 400 грн. (загалом сума сплати нарядами ДАІ складає 140 000 грн. за місяць). Окрему плату хабарники

21 Інтернет-видання «Главное». Как харьковские милиционеры «разводят» на деньги наивных горожан. <http://glavnoe.ua/articles/a8159>

отримують від фермерів та підприємців за безперешкодний рух техніки по дорогах області.²²

Прокуратура м. Києва затримала головного інспектора одного з департаментів Міністерства внутрішніх справ під час отримання від підприємця хабара у розмірі 20 тис. грн. за сприяння у видачі довідок-рахунків для здійснення господарської діяльності, пов'язаної з продажем автотранспорту. Передача хабара відбувалася на очах у колег — напроти центрального входу в будівлю МВС, де правоохоронець і був затриманий відразу після отримання грошей²³.

Працівники ДАІ на трасі біля м. Ясинувата Донецької області вимагали у водія автомобіля 3 000 грн. за непритягнення до адміністративної відповідальності. Довести до завершення злочинний замисел перешкодили активісти «Дорожнього контролю»²⁴.

Працівники підрозділів БНОН наряду з працівниками інших оперативних підрозділів вимагають та отримують хабарі, як правило, використовуючи різноманітні обладнання у сфері незаконного обігу наркотиків.

Працівник БНОН Надвірнянського РВ Івано-Франківської області затриманий під час отримання хабара в сумі 1000 доларів США за непритягнення до кримінальної відповідальності громадянина за зберігання наркотичних засобів затриманий. З метою вимагання цього хабара міліціонер тривалий час застосовував психологічний тиск на особу, від якої в подальшому отримав гроші²⁵.

У Запорізькій області 31 травня був затриманий співробітник оперативного підрозділу УМВС України в Запорізькій області, який вимагав від місцевого жителя 40 тис. грн. за непритягнення його до кримінальної відповідальності за зберігання наркотичних речовин. Міліціонер був затриманий «на гарячому» під час отримання другої частини неправомірної вигоди у розмірі 14 тис. грн.²⁶

22 Інтернет-видання «Дорожний контроль». Робтники ГАИ министру МВД Захарченко: «Мы превратились в ОПГ для грабежа граждан Украины». <http://roadcontrol.org.ua/node/1776>

23 Сайт газети «Закон і Бізнес». Не отходя от МВД. http://zib.com.ua/ru/38268-pravoohranitelnya_zaderzhali_na_vzyatke_pryamo_pod_zdaniem_mv.html

24 Інтернет-видання UAINFO. Донецкий ГАИшник потребовал взятку 3 000 грн. <http://uainfo.org/heading/public/134617-doneckiy-gaishnik-potreboval-vzyatku-3000-grn-video.html>

25 Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.уа». На Прикарпатье милиционер-взяточник бил СБУшников кулаками и давил машиной. <http://www.segodnya.ua/regions/ivov/Na-Prikiparpatye-milicioner-vzyatochnik-bil-SBUshnikov-kulakami-i-davil-mashinoy.html>

26 Інтернет-видання «Обозреватель». В Запорозье СБУ задержала милиционеру с 40 тыс. грн. <http://obozrevatel.com/crime/83526-v-zaporozhe-sbu-zaderzhala-militsionera-s-40-tyis.-grn.htm>

До п'яти років позбавлення волі засуджені оперуповноважений карного розшуку Мелітопольського міськвідділу міліції та його колега з Веселівського райвідділу за вимагання та отримання хабара в сумі 1 000 доларів США з чоловіка за непритягнення його до відповідальності за зберігання наркотичних засобів²⁷.

Слідчі, як і працівники оперативних підрозділів, дотичні до досудового розслідування, вимагають та отримують хабарі у сфері досудового розслідування.

Затриманий слідчий УМВС України в Луганській області за вимагання та отримання хабара у розмірі 8 000 грн. за непритягнення до кримінальної відповідальності особи за незаконний обіг наркотиків²⁸.

В Білогірському районі АР Крим затриманий слідчий за вимагання отримання хабара в сумі 5 000 грн. за закриття кримінального провадження за фактом ДТП. Прокуратурою також до суду направлено обвинувальний акт стосовно іншого слідчого стосовно розслідувань ДТП — за вимагання та отримання хабара в сумі 8 000 грн.²⁹

Три співробітники сектора кримінального розшуку Енергодарського МВ ГУМВС України в Запорізькій області під керівництвом виконуючого обов'язки їх безпосереднього начальника систематично вимагали та отримували хабарі від громадян під час проведення досудового слідства³⁰.

Начальник міліції у справах неповнолітніх Лівадійського відділу МВС затриманий за вимагання та отримання хабара в сумі 600 доларів США за непритягнення до кримінальної відповідальності мешканки м. Алупка³¹.

Оперуповноважений УМВС України в Сумській області, маючи інформацію про здійснення кримінального правопорушення жителем Сум, зажадав у нього 2 000 доларів США за невнесення таких відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Надалі оперуповноважений отримав від гро-

27 Національне інформаційне агентство «Укрінформ». У Запорізькій області за хабар до в'язниці сіли два екс-працівники карного розшуку. http://www.ukrinform.ua/ukr/news/u_zaporizkiy_ oblasti_ za_ habar_ do_ vyznitsi_ sili_ dva_ eks_ pratsivniki_ karnogo_ rozshuku_1802513

28 Сайт газети «Закон і Бізнес». Милиционер пообещал закрыть глаза на преступление за 8 тыс. http://zib.com.ua/ru/39440milicioner_poobeschal_zakrit_glaza_na_prestuplenie_za_8_tis.html

29 Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна». Крымский милиционер попался на взятке. <http://interfax.com.ua/news/general/150869.html>

30 Інтернет-видання «Местные вести». В Запорожской области посадят четырех милиционеров-взяточников. http://www.mv.org.ua/news/55406v_zaporozhskoi_ oblasti_ posadjat_ chetveryh_ milicionerov_ vzjatochnikov.html

31 Інтернет-видання «Крым.нет». В Крыму милиционерского начальника будут судить за вымогательство \$600. <http://ikrim.net/2013/1216/167374.html>

мадянина частину хабара — 4 000 грн., яку останній переказав на вказаний банківський картковий рахунок. Продовжуючи реалізацію злочинного наміру, міліціонер так само отримав від громадянина останню суму — 12 тис. грн.³²

Начальник кримінального розшуку райвідділу ГУМВС України в Донецькій області та його підлеглий оперативник вимагали у громадянина 16 тис. гривень за непритягнення до кримінальної відповідальності за нібито нанесені тілесні ушкодження знайомій донетчанці. Торг про зниження суми хабара тривав декілька днів, у результаті «зторгувалися» на 10 тис. гривень. Всю суму заявник передав співробітникам міліції в їх власному автомобілі. Відразу після отримання грошей міліціонери були затримані³³.

Працівники міліції Єнакіївського міськуправління Донецької області вимагали у місцевої мешканки 4 000 грн. за непритягнення її сина, нібито причетного до здійснення крадіжки, до кримінальної відповідальності. Зловмисників було затримано «на гарячому» при отриманні хабара в їх автомобілі³⁴.

Працівники лінійних підрозділів міліції вимагають та отримують хабарі, між іншим, за надання можливості здійснювати підприємницьку діяльність на територіях залізничних вокзалів.

У Криму на хабарі зловили начальника лінійного відділу міліції. Міліціонер був затриманий при отриманні 4,7 тис. грн. Це була друга частина хабара. Перша складала 5 тис. грн. Такі гроші правоохоронець зажадав від підприємця за можливість здійснювати торгівельну діяльність на території залізничного вокзалу³⁵.

Працівники оперативних підрозділів міліції вимагають та отримують хабарі також «за вирішення питань» у сфері оперативно-розшукової діяльності.

Працівниками прокуратури та СБУ міста Донецька затриманий правоохоронець, який за скасування міжнародного розшуку вимагав та отримав від громадянина хабар у сумі 12 000 грн.³⁶

32 Сайт газети «Закон і Бізнес». Опер попросил 2 000 за свое молчаніе о преступлении. http://zib.com.ua/ru/36977oper_poprosil_2000_zh_svoe_molchanie_o_prestuplenii.html

33 Інтернет-видання «Остров». Два милиционера за 10 тысяч взятки получили по 5 лет. Сидеть не будут. <http://www.ostro.org/donetsk/criminal/news/428444/>

34 Інтернет-видання «Донецкие вести». Сотрудников МВД посадили на 5 лет, несмотря на то, что они из Енакиево. <http://donetskie.com/novosti/2011/02/08/menty-nam-ne-kenty-sotrudnikov-mvd-posadili-na-pyat-let-nesmotrya-na-to-chto-oni-iz-enakiyevo>

35 Інформаційний портал «События Крыма». В Крыму на взятке поймали начальника линейного отдела милиции. <http://www.sobytiya.info/news/13/33757>

36 Сайт м. Донецька «62.ua». Донецкий милиционер за 12 тысяч обещал отменить международный розыск подозреваемого. <http://www.62.ua/news/361143>

Протиправне позбавлення майна шляхом його вилучення та неповернення внаслідок його привласнення чи втрати є також досить поширеним порушенням права власності в діяльності ОВС.

Спричинені ці порушення свідомим ігноруванням співробітниками міліції вимог нормативно-правових актів, які регламентують порядок здійснення кримінальних та адміністративних процедур, а також вилучення, обліку, зберігання речових доказів. В переважній більшості наслідком такого ігнорування є позбавлення власності громадян та протиправне присвоєння цієї власності співробітниками міліції. Здійснюють ці порушення переважно працівники ДСБЕЗ, ДАІ, слідчі та працівники оперативних підрозділів.

Найбільш часто незаконно вилучаються, а в подальшому власникам не повертаються автомобілі, лом металу, товарно-матеріальні цінності з офісів, складів та магазинів, сільськогосподарська продукція тощо.

Працівники ДАІ м. Сімферополя вилучили у громадянина автомобіль, який помістили на штрафмайданчик під приводом необхідності перевірки номерів агрегатів. В подальшому зазначеним автомобілем незаконно заволодів слідчий³⁷.

Під час проведення несанкціонованого обшуку на території приватної фірми в Орджонікідзевському районі міста Маріуполя співробітники УДСБЕЗ ГУМВС України в Донецької області виявили 20 тонн лому металу, які знаходилися у підприємця на зберіганні, і незаконно вилучили його, перевищуючи, тим самим, свої повноваження³⁸.

Працівники Ленінського райвідділу міліції міста Миколаєва, побивши чоловіка власниці магазину одягу «Avanti», що знаходиться на проспекті Жовтневому, 43 в Миколаєві, забрали товар на суму більше 66 тисяч гривень, не маючи на це жодних підстав і документів³⁹.

Одразу кілька керівників приватних господарств Лозівського району Харківської області оскаржують дії правоохоронців, які неодноразово вилучали та не повертали техніку, зерно і насіння під приводом порушення та закриття кримінальних проваджень. Щоб не повертати майно, мілі-

37 Інтернет-видання «Аргументы недели — Крым». Как пропадают Порши Кайены. <http://an.crimea.ua/page/articles/40378/>

38 Сайт газети «Вести». В Мариуполе милиционеры отобрали у бизнесмена 20 тонн металлолома. <http://vesti.ua/donbass/11976-v-mariupole-milicionery-u-biznesmena-otobrali-20-tonn-mataloloma>

39 Антикоррупционный портал. Предприниматель Николаева рассказал о «беспределе» милиционеров. <http://job-sbu.org/predprinimatel-nikolaeva-rasskazal-o-bespredele-militsionerov-36373.html>

ціонери щоразу протиправно відкривають нові провадження за старими кримінальними справами⁴⁰.

Фальсифікація матеріалів, внаслідок якої громадяни в подальшому позбавляються власності у вигляді протиправного стягнення штрафів — це також один з системних видів порушення права власності в діяльності міліції. З метою створення уявного благополуччя в роботі та штучного покращання показників працівники міліції вдаються до службового підроблення та фальсифікації адміністративних протоколів тощо.

У непоодиноких випадках розгляд підроблених адміністративних справ розглядається за відсутності громадян, відносно яких вони складені. За таких умов, про притягнення до відповідальності «адміністративні правопорушники» мають змогу дізнатись, отримавши постанову Державної виконавчої служби про відкриття виконавчого провадження з метою примусового виконання накладених стягнень

Окремі громадяни, передбачаючи відсутність перспектив щодо поновлення порушених прав, вимушені сплачувати незаконно накладені штрафи, інші — більш принципові — змушені звертатись з відповідними скаргами до підрозділів внутрішньої безпеки та прокуратури, тим самим зменшуючи кількість латентних службових злочинів.

Міліціонери застосовують різноманітні варіанти фальсифікацій та шахрайства з метою як формування статистики, так і позбавлення власності громадян.

Прокуратурою Тернопільської області направлений до суду звинувачувальний акт по кримінальному провадженню відносно працівника ДАІ одного з райвідділів міліції, який з метою штучного нароцювання показників в роботі склав 17 неправдивих протоколів про здійснення місцевими жителями адміністративних правопорушень. Більшість протоколів оформлена відносно водіїв рейсових автобусів за нібито здійснення ними різних порушень ПДР, а 3 — відносно померлих громадян, за управління транспортним засобом в стані алкогольного сп'яніння. Крім того, госавтоінспектор склав і підписав 6 актів перевірок, в які вніс завідомо неправдиві відомості про виявлені порушення вимог ПДР на підприємствах і установах району⁴¹.

40 Сайт Асоціації УМДПЛ. Робота для фермерів, урожай — для міліції. <http://umdpl.info/index.php?id=1380740251>
41 Інтернет-видання «Міжнародне агентство інформаційних розслідувань». В Тернопільській обл. судитимуть даїшника, що складав «липові» протоколи. <http://mair.in.ua/news/show/id/30739>

Працівники ДАІ міста Яремче Івано-Франківської області складають протоколи на водіїв за управління транспортними засобами у стані сп'яніння на підставі сфальсифікованих результатів алкотестера⁴².

Скоєння особовим складом органів внутрішніх справ майнових злочинів загальнокримінальної спрямованості та порушення права власності громадян у результаті зловживань службовим становищем насамперед є наслідком низьких морально-ділових якостей правоохоронців, професійної деградації окремих працівників, відсутності дієвого механізму службового контролю та вимогливості з боку деяких керівників, а також недостатньої організації виховної роботи, морально-психологічної підготовки та навчання особового складу.

Висновки:

До основних факторів, що спричиняють злочинне заволодіння власністю громадян міліціонерами, слід віднести:

- ♦ незадовільні моральні якості співробітників;
- ♦ низька якість кадрового відбору та виховної роботи;
- ♦ незадовільна організація профілактичної та оперативно-розшукової роботи з боку внутрішньої безпеки;
- ♦ безконтрольність з боку керівництва;
- ♦ високий рівень корумпованості в системі МВС;
- ♦ протиправна, переважно злочинна безкарна поведінка керівників всіх рівнів, у тому числі міністерства, спрямована на особисте збагачення шляхом зловживань, хабарництва тощо;
- ♦ систематичне позбавлення власності самих співробітників ОВС в результаті налагодженої системи поборів;
- ♦ низький рівень матеріального забезпечення співробітників ОВС;

Зазначені приклади скоєння злочинів співробітниками міліції з метою протиправного заволодіння власністю та фактори, що призводять до таких злочинів, свідчать про те, що система «хвора» і потребує термінової радикальної організаційної та кадрової реорганізації.

Рекомендації:

- Для мінімізації порушень майнових прав громадян доцільно:
- ♦ напрацювати та запровадити механізми належного контролю за діяльністю міліції з боку громадськості, в результаті чого змусити

42 Громадське телебачення. На Івано-Франківщині «даїшники» фальсифікують результати алкотестера. <http://gromtv.net/podii/23012-na-ivano-frankivshchini-daishniki-falsifikuyut-rezultati-alkotestera>

наглядів органи більш ефективно виконувати покладені на них обов'язки;

- ♦ запровадити практику участі представників громадськості в проведенні службових розслідувань за фактами звернень громадян, в яких мова йде про протиправні дії міліції;
- ♦ удосконалити систему оцінки оперативної-службової діяльності органів та підрозділів міліції з метою унеможливлення формування статистичних показників за рахунок порушення прав людини;
- ♦ відмовитися від практики притягнення до заходів дисциплінарного впливу керівників за дії підлеглих, за умов відсутності причинного зв'язку між порушенням та відношенням їх до виконання своїх службових обов'язків.
- ♦ переглянути критерії підбору кадрів в органи міліції, покращити вивчення кандидатів на службу в міліцію, забезпечити належну виховну роботу співробітників міліції, у тому числі — із залученням громадськості;
- ♦ запровадити систематичну переатестацію особового складу міліції, у тому числі — керівного складу та міністерства, за участі громадськості та з урахуванням громадської думки стосовно кожного окремо взятого працівника;
- ♦ покращити рівень матеріального забезпечення співробітників ОВС.

Сергій Швець

Дотримання прав наркозалежних осіб в діяльності ОВС

Існуючі міжнародні та національні стандарти в сфері дотримання прав наркотично залежних осіб та інших уразливих груп населення

2013 року Управління ООН з наркотиків та злочинності обрало Україну серед 24 країн, що потребують першочергової допомоги через високий рівень вживання ін'єкційних наркотиків та поширеність ВІЛ серед тих, хто вживає такі наркотики.

За даними незалежних експертів кількість наркозалежних в Україні — 1,5 — 2 мільйони осіб, що в десятки разів перевищує різні офіційні цифри¹.

Нині наркозалежність помолодшала до 10-11-ти років. Останніми роками Україна послідовно прямує до національної катастрофи: кількість наркозалежних зростає в геометричній прогресії. Згідно з оціночними даними, кількість споживачів ін'єкційних наркотиків в Україні становить від 278 до 387 тисяч осіб. Це — найбільш чисельна група наркозалежних у Європі, за винятком Росії. Поширеність вживання ін'єкційних наркотиків в Україні щонайменше утричі перевищує середньосвітовий рівень, і становить від 0,88% до 1,22% (при середньосвітовому рівні у 0,31%)².

Згідно із спільними даними ООН, ВООЗ, українського Міністерства охорони здоров'я та Міжнародного Альянсу з ВІЛ/СНІД в Україні, у 2013 році кількість українців, які живуть із ВІЛ, становила 201 тисячу осіб. Поширеність ВІЛ-інфекції серед тих, хто споживає ін'єкційні наркотики, удвічі перевищує світовий показник на 11,5% і є однією із найвищих у Європі³.

Згідно з нормами законодавства України, документами ВООЗ, наркоманія — це хвороба, а тому застосуванню кримінального покарання, тим більше такого суворого, як позбавлення волі, причиною якого є хвороба, притаманні всі ознаки дискримінації за ознакою стану здоров'я.

1 Вільна Інтернет-енциклопедія «Вікіпедія». Наркоманія в Україні. http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96#cite_note-bbc-1

2 Там само.

3 Бі-Би-Сі — Україна. ВІЛ в Україні поширюється через ін'єкції наркотиків — ООН. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/health/2013/07/130729_un_ukraine_drugs_aids_az.shtml

Застосування заходів контролю за наркотиками повинне співвідноситися і не суперечити стандартам в галузі прав людини — зазначається в Коментарі до Єдиної Конвенції ООН з наркотичних засобів⁴ 1961 року, та в резолюціях Комісії ООН з наркотичних засобів. Такої ж позиції дотримується Міжнародний комітет з контролю над наркотиками.

За змістом Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 29.11.1985 року⁵, жертвою злочину вважається той, кому не тільки завдано матеріальної, моральної й фізичної шкоди, але й той, чії основні права зазнають утиску в результаті незаконної дії чи бездіяльності. Згідно з п. 2 Декларації, особа визнається жертвою незалежно від того, чи був знайдений і засуджений правопорушник. Оскільки діяльність наркобізнесу (організованої наркозлочинності), який паразитує за рахунок наркозалежних осіб, стала можливою в результаті бездіяльності влади, то наркозалежна особа фактично є жертвою цієї наркозлочинності.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Пакт про громадянські і політичні права та Пакт про економічні, соціальні і культурні права зобов'язують держави-учасниці, однією з яких є Україна, забезпечити закріплені в них права без будь-якої дискримінації.

Низку важливих новел, спрямованих на виконання цих міжнародних зобов'язань щодо дотримання прав наркотично залежних осіб, містить Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України №735-р від 28.08.2013 р.⁶, яка закріплює, зокрема:

- визнання наркозалежної особи саме такою, за рахунок якої паразитує наркобізнес, тобто жертвою наркобізнесу;
- визнання того, що поширення в Україні наркоманії та супутніх негативних явищ зумовлено об'єднанням наркобізнесу, корупції, тероризму та інших форм організованої злочинності, а також ускладненням доступу до наркотичних лікарських засобів через надмірну зарегульованість порядку їх обігу.

Стратегія засуджує надання переваги силовим методам розв'язання проблеми, пов'язаної з вживанням наркотиків, що негативно позначається на правах хворих людей, перешкоджає їх доступу до наркотичних лікар-

4 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_177

5 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_114

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80>

ських засобів, зумовлює прояви стигматизації та дискримінації наркоспоживачів, особливо ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД, підміняє протидію наркозлочинності боротьбою із споживачами наркотиків.

Стратегія передбачає, між іншим, впорядкування замісної підтримувальної терапії, підготовку професійних кадрів високої кваліфікації у сфері діяльності щодо обігу наркотиків через систему правоохоронних навчальних закладів тощо.

Не менш важливим нормативно-правовим актом, спрямованим на забезпечення права наркозалежних осіб на медичну допомогу, є спільний наказ МОЗ, МВС, Мін'юсту та Державної служби України з контролю за наркотиками (ДСУКН) №821/937/1549/5/156 від 07.11.2012 р.⁷, яким затверджено Порядок взаємодії закладів охорони здоров'я, органів внутрішніх справ, слідчих ізоляторів і виправних центрів щодо забезпечення безперервності лікування препаратами замісної підтримувальної терапії.

Цим документом передбачено дії правоохоронних органів у разі затримання наркозалежних осіб, які є учасниками ЗПТ, та тримання останніх у місцях несвободи.

Загальний стан дотримання прав наркотично залежних осіб в діяльності ОВС України

Аналіз міжнародних та національних нормативно-правових актів свідчить, що на всіх рівнях активна боротьба повинна вестися з незаконним обігом наркотичних речовин, психотропних речовин та прекурсорів з метою протидії поширенню наркоманії. В жодному НПА не закріплено, що держава має боротися з наркозалежними особами, оскільки наркоманія — це хвороба, а не злочин. Але офіційна статистика засвідчує, що діяльність вітчизняних правоохоронних органів замість боротьби з наркобізнесом і надалі зорієнтована на боротьбу з наркозалежними.

За даними офіційної статистики МВС, у 2011 році в цілому було зареєстровано 515 833 злочини, з них 53 539 злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків, що складало 10,3% від загальної кількості. За 9 місяців 2012 року всього зареєстровано 380 809 злочинів, з них 39 889 злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків, що від загальної кількості складає 10,5%. У 2013 році зареєстровано 563 560 злочинів, з них у сфері незаконного обігу наркотиків — 33 982, що складає 6%.

⁷ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1868-12>

Проте на фоні загального зниження питомої ваги злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків, у структурі наркозлочинності спостерігається тенденція зростання питомої ваги злочинів, пов'язаних з особистим вживанням наркотиків.

Так, у 2011 році питома вага злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків без мети збуту у зв'язку з особистим їх вживанням (ст. 309 Кримінального кодексу України), складала 54,2% в структурі наркозлочинності. За 9 місяців 2012 року цей показник склав 51,0%. У 2013 році зареєстровано 18 605 злочинів за ознаками стаття 309 КК України, що складає вже 55% від загальної кількості наркозлочинів (33 982). І це без врахування злочинів, не пов'язаних зі збутом наркотиків, передбачених статтями 308 (викрадення, привласнення наркотиків), 313 (викрадення, привласнення обладнання для виготовлення наркотичних засобів), 315 (схилення до вживання наркотиків) 317 (організація або утримання наркопритонів) Кримінального кодексу України⁸.

Ця обставина свідчить, що формування показників оперативно-службової діяльності у сфері незаконного обігу наркотиків здійснюється переважно не шляхом боротьби з наркобізнесом, а методами посилення кримінального переслідування споживачів наркотиків.

Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, передбачає й низку пріоритетів правоохоронної діяльності у сфері незаконного обігу наркотиків, зокрема:

- ♦ внесення змін до нормативних актів щодо перегляду і вдосконалення критеріїв оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів, виключення кількісного підходу з заміною його на якісні складники досягнутих результатів;
- ♦ недопущення втягування співробітників правоохоронних органів у наркобізнес;
- ♦ забезпечення гласності в діяльності правоохоронних органів з метою підвищення рівня поінформованості населення про їх роботу;
- ♦ забезпечення контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків, насамперед з метою дотримання ними законності, прав і свобод людини.

Утім, в той час, коли у безумовній більшості країн світу наркозалежних вважають хворими і лікують, в нашій державі правоохоронці продовжують їх нещадно та дискримінаційно переслідувати, на кожному кроці порушуючи основоположні права людини.

Якщо країни Західної Європи спрямовують свої зусилля переважно на боротьбу з наркодилерами, розуміючи, що боротьба зі споживанням не-ефективна апіорі — це боріння не з причинами, а з наслідками, українські правоохоронці й далі допускають ганебну практику «кришування» наркоділків та позбавляють волі їхніх клієнтів, спричинюючи зростання тіньового наркоринку, поширення наркоманії та супутніх інфекційних хвороб.

У діяльності ОВС поширеним залишається широкий спектр порушень прав наркотично залежних осіб:

- ♦ катування та використання абстинентного синдрому й наркотичного сп'яніння для отримання свідчень;
- ♦ порушення права на медичну допомогу, у тому числі щодо забезпечення безперервності замісної підтримувальної терапії;
- ♦ вилучення та огляд наркотиків у якості доказів не на місці затримання, а в райвідділі за присутності «своїх» понять;
- ♦ протиправні вимоги та отримання конфіденційної інформації стосовно наркозалежних осіб;
- ♦ безпідставні перевірки діяльності закладів охорони здоров'я, задіяних для впровадження замісної підтримувальної терапії, та перешкоджання діяльності цих закладів;
- ♦ незаконні затримання та тримання в місцях несвободи;
- ♦ фальсифікації адміністративних та кримінальних проваджень, у тому числі шляхом підкидань наркотиків;
- ♦ примушування до виконання незаконних дій, у тому числі до участі у провокаціях злочинів;
- ♦ незаконне дактилоскопіювання;
- ♦ вимагання хабарів з наркозалежних під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності

Катування наркозалежних осіб з метою отримання зізнання у скоєнні злочинів

Катування та інші прояви міліцейської жорстокості до наркотично залежних осіб в Україні є досить поширеними. Такий стан суперечить нормам внутрішнього законодавства України та міжнародних правових документів, таких як Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання тощо.

Маргінальне становище цієї категорії людей робить їх легкою здобиччю для співробітників міліції при формуванні статистичних показни-

ків оперативно-службової діяльності. Міліція використовує наркотичну залежність як знаряддя, аби примусити наркотично залежних людей давати свідчення: перспектива болю від «ломки» робить цих людей особливо вразливими та більш схильними підкоритися тиску з боку міліції.

Використовуючи уразливий стан наркотично залежних осіб, працівники міліції досить часто, з використанням стану абстинентного синдрому, побиття тощо примушують їх давати свідчення проти себе у скоєнні тих злочинів, до яких вони непричетні.

Високий рівень стигматизації цієї соціальної групи з боку суспільства спричинює, як правило, безкарність міліціонерів при скоєнні таких протиправних дій. Втім, мають місце й поодинокі випадки притягнення співробітників міліції до кримінальної відповідальності за знущання над наркозалежними. Про це свідчать нижче наведені публікації та повідомлення.

Прокуратура міста Севастополя проводить перевірку за клопотанням адвоката одного з підсудних про «вибивання» міліціонерами визнання вини у збуті наркотиків. Наркозалежний підозрюваний вимушений був обмовити себе, оскільки двоє міліціонерів, що проводили допит, погрозували посадити його в камеру з насильниками. Суддя доручив прокуророві Балаклавського району Севастополя розслідувати законність методів слідства, які були застосовані при допиті підозрюваного в здійсненні тяжкого злочину⁹.

Працівник ВБНОН у приміщенні Вовчинецького міськвідділу міліції Івано-Франківської області запропонував затриманому підписати протокол про нібито вилучення у нього наркотичного засобу. Привіз медичний шприц з наркотичним засобом і 50 грн. та запевнив останнього, що відносно нього все рівно буде порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 307 КК України. Застосовуючи до затриманого ще й фізичну силу, правоохоронці змусили його надати неправдиві свідчення. При цьому перед допитом надали йому почитати написаний протокол. Затриманий зазначив, що жодного відношення до вчинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 307 КК України він не мав і мати не може, оскільки з самого ранку вказаного у протоколі дня, він вже був затриманий працівниками міліції. В подальшому всі свідки, яких допитали за даним фактом, підтвердили, що підсудного того дня вже о 8-й годині ранку в наручниках привезли правоохоронці, та у подальшому протягом цілого дня утримували в Вовчинецькому МВ,

9 Інтернет-видання «Новости Севастополя». В Балаклавском райотделе милиционеры «выбивали» признание, угрожая камерой с насильниками. <http://sevnews.info/rus/view-news/V-Balaklavskom-rajotdele-milicionery-vyibivali-priznanie-ugrozhaya-kameroj-s-nasilnikami/11777>

а інкримінований злочин зі збутом наркотичних речовин він буцімто вчинив о 16.45 годині того ж дня. Таким чином, судом достовірно встановлено, що івано-франківець вказаного дня зранку був затриманий працівниками міліції та доставлений у Вовчинецький МВ УМВС, де перебував протягом цілого дня, і що до затриманого були застосовані спецзаходи¹⁰.

Порушення права на медичну допомогу

Порушення цього права полягає перш за все у невжитті заходів щодо зняття абстинентного синдрому та незабезпеченні безперервності замісної підтримувальної терапії у наркотично залежних осіб, у разі затримання чи тримання в місцях несвободи.

11 квітня 2013 року працівники Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини разом із представниками громадських організацій («Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» та «Вінницька правозахисна група») відвідали органи та підрозділи, підпорядковані УМВС України у Вінницькій області. У ході моніторингу діяльності Вінницького міськвідділу міліції було виявлено низку порушень. Існують проблеми в сфері надання медичної допомоги. Не забезпечено виконання нормативних вимог щодо безперервності лікування затриманих осіб, які цього потребують, препаратами замісної підтримувальної терапії та детоксикації¹¹.

У 2013 році мав місце випадок смерті наркотично залежного учасника програми замісної підтримувальної терапії у зв'язку з незабезпеченням безперервності ЗПТ при його затриманні.

У зв'язку з недоступністю ЗПТ в місцях тимчасового тримання і місцях позбавлення волі в ніч з 25 на 26 березня 2013 р. у Києві помер ще один пацієнт програми ЗПТ (замісної підтримувальної терапії). Сергій, 1987 р. н., з липня 2012 року був пацієнтом ЗПТ. Він був затриманий увечері 11 березня 2013 р. співробітниками Голосіівського РУ ГУМВС м. Києва у зв'язку із знаходженням в розшуку за звинуваченням у скоєнні злочину, передбаченого ст. 309 КК України, і доставлений в райуправління міліції.

Після того, як Сергій проінформував співробітників міліції про те, що він є пацієнтом ЗПТ — його відправили відразу до СІЗО, минувши ІТТ.

¹⁰ Івано-Франківські новини «БПІЗ». Правоохоронці намагались сфабрикувати справу за статтею про збут наркотичних засобів. <http://briz.if.ua/15100.htm>

¹¹ Офіційний сайт Омбудсмена України. Представники Департаменту з питань реалізації НПМ разом із громадськістю здійснили моніторинг стану забезпечення прав людини в діяльності вінницької міліції. http://ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2629:2013-04-15-13-34-44&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

За підтримки співробітників офісу Уповноваженого з прав людини, 13 березня Сергія вдалося вивезти на приватному автотранспорті співробітників медчастини СІЗО на сайт ЗПТ «Соціотерапії», для отримання ним препарату ЗПТ. Весь наступний час з боку співробітників міліції на Сергія чинився тиск з метою добитися від нього відмови від подальшого отримання ЗПТ. Тиск здійснювався й на лікаря сайту ЗПТ, з метою отримати від нього документ, який підтверджував би, що арештований не потребує ЗПТ. Більше виїзди на сайт ЗПТ не здійснювалися.

З 13 по 25 березня 2013 р. Сергій знаходився в загальній переповненій камері, де по черзі з сусідами по камері, з проміжком по 6 годин, спав на верхній полиці. Ослаблений постійним болем, а також нелюдськими умовами тримання — організм не витримав. Сергій помер в ніч з 25 на 26 березня 2013 року в СІЗО в стані сильної абстиненції¹².

Порушення права на правову допомогу

Цей вид порушень полягає в неповідомленні центрів з надання безоплатної правової допомоги про затримання наркотично залежних осіб, в недопусках адвокатів до затриманих та у примушуванні наркозалежних до відмови від адвокатів.

Адвокат Ю. Грабовський 14 лютого 2013 за довіреністю Центру надання безоплатної правової допомоги прибув до Голосіївського району правління міліції міста Києва, де працівниками ВВНОН був затриманий наркозалежний громадянин. В райуправлінні його тривалий час не допускали до затриманого. Після наполегливих вимог припинити перешкоджання адвокатській діяльності допуск було забезпечено. Залишившись наодинці з клієнтом, адвокат зрозумів, що затриманого змусили відмовитися від правової допомоги. Той був у змозі повторювати лише одну фразу: «я відмовляюся від адвоката, де підписати». Незважаючи на всі умовляння та роз'яснення адвоката, затриманий відповідав одну й ту ж фразу, навіть відмовлявся назвати своє прізвище. Переконати його так і не вдалося, по всьому було видно, що «обробили» наркозалежного дуже активно¹³.

Мають місце навіть випадки, коли працівники міліції, з використанням провокацій, змушують адвокатів, що успішно захищають наркозалежних від фальсифікацій злочинів, відмовитися від правового захисту своїх підзахисних.

¹² Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. СІЗО убивает «острой сердечной недостаточностью». <http://www.khpg.org/en/index.php?id=1364464798>

¹³ Сайт Асоціації УМДПЛ. Сказки Министра МВД и реальность Голосеевского ОБНОНА. <http://umdpl.info/index.php?id=1361340012>

Адвокат з міста Івано-Франківська Сергій Мельник здійснював захист наркозалежних Ростислава Ровінського та Ігоря Рочняка, стосовно яких працівниками ВБНОН були сфальсифіковані кримінальні провадження у сфері незаконного обігу наркотиків. Міліціонери неодноразово пропонували Мельнику відмовитися від своїх підзахисних, але, не отримавши згоди, вирішили йому помститися. 2 липня 2013 року адвокат на законних підставах відвідував свого підзахисного Ігоря Рочняка у слідчому ізоляторі Івано-Франківська. Зустріч із ув'язненим розпочалась о 15.00 і закінчилась о 16.45. Після цього адвоката закрили у слідчому кабінеті СІЗО і до 19.00 утримували його у зовні закритому приміщенні, — без пояснення причин, без засобів зв'язку, без води та права виходу в туалетну кімнату. Мельник стукав у двері, але жодної реакції не було. Утримання продовжувалось до приїзду начальника ВБНОН Івано-Франківської області В. Шнуренка, який влаштував особистий обшук із застосуванням відеозйомки. Потім адвоката доставили у приміщенні МВ УМВС м. Івано-Франківська. Там, за словами Сергія Мельника, відносно нього міліціанти вчиняли незаконні, принизливі дії, зокрема, змусили роздягнутись догола, погрожували обшуком в квартирі та робочому кабінеті. При цьому начебто йшла мова про припинення кримінального переслідування за фактом збуту наркотичних речовин адвокатом, у випадку відмови від здійснення захисту Ровінського. При цьому Сергію Мельнику повідривали підкладки на взутті, а одяг він тримав у руках, оскільки боявся, що працівники міліції можуть на ньому залишити якісь докази проти нього. О 21-00 Мельника протиправно змусили пройти медичне освічення на факт вживання наркотиків. І тільки о 00-40 адвокат покинув слідчі приміщення, про що є відповідний запис у книзі відвідувань¹⁴.

Фальсифікації кримінальних справ стосовно наркозалежних осіб

Фальсифікації — один із найбільш поширених способів формування статистики МВС за рахунок порушення основоположних прав наркозалежних осіб. Досить часто споживачі наркотиків притягуються до кримінальної відповідальності за ті дії, які вони не скоювали. Крім того з використанням різноманітних провокацій та фальсифікацій створюються умови для подальшого вимагання хабарів тощо. Про масштаби та мотивацію таких дій правоохоронців свідчать численні публікації засобів масової інформації.

¹⁴ Інтернет-видання «Стик». Адвоката роздягнули догола з невідомих причин. http://styknews.info/node/13760?utm_source=twitterfeed&utm_medium=facebook

Прокуратурою Нижньогірського району (Крим) закінчено розслідування в кримінальному провадженні відносно трьох співробітників місцевого райвідділу міліції. Правоохоронці звинувачуються в тому, що підкидали наркотики потерпілим, фабрикуючи по них кримінальні провадження за фактами зберігання наркотиків. Крім того, одному з міліціонерів інкримінується перешкодження явці свідка, якого насильно утримували впродовж декількох місяців, щоб він не міг свідчити проти обвинуваченого¹⁵.

Оперуповноважений кримінального розшуку райвідділу міліції Луганської області збув громадянину особливу небезпечний наркотичний засіб (канабіс) масою 30 г для подальшого збуту іншим особам. Ці дії він зробив з метою штучного нарощування показників з виявлення незаконного придбання наркотичних засобів. Співробітник міліції затриманий безпосередньо під час скоєння злочину. Надалі йому повідомлено про підозру в скоєнні злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364 (зловживання владою або службовим положенням), ч. 2 ст. 307 (незаконний збут наркотичних засобів) КК України¹⁶.

Примушування до виконання незаконних дій, у тому числі до участі у провокаціях злочинів

З метою налагодження мереж наркотогівлі, створення умов для вимагання та отримання хабарів, формування кількісно-статистичних показників працівники міліції примушують одних наркозалежних під їхнім контролем збувати наркотики іншим наркозалежним.

У м. Горлівка Донецької області двоє оперуповноважених ОБНОН змусили жінку збути наркотичний засіб канабіс іншій жінці. А потім у останньої вимагали хабар у розмірі 15 тисяч гривень за непритягнення її до кримінальної відповідальності. Обоє правоохоронців затримані, розпочато кримінальне провадження за ч. 2 ст. 307 (незаконне зберігання або збут наркотичних засобів), ч. 3 ст. 364 (зловживання владою або службовим станом), ч. 2 ст. 15, ч. 4 ст. 368 (замах на отримання неправомірної вигоди службовою особою) КК України. Ще двоє співробітників ОБНОН, які зараз знаходяться у відпустці, також підозрюються в аналогічних злочинах¹⁷.

¹⁵ Інтернет-видання «Обозреватель». Три кримських милиционера предстали перед судом. <http://obozrevatel.com/crime/97352-tri-kryimskih-militsionera-predstali-pered-sudom.htm>

¹⁶ Інтернет-видання «Восточный корреспондент». В Луганской области милиционер заставлял людей сбывать наркотики. <http://www.eastkorr.net/vlast/v-luganskoi-oblasti-militsioner-zastavlyal-lyudei-sbyvat-narkotiki>

¹⁷ Інтернет-видання «Остров». Двоих борцов с незаконным оборотом наркотиков в Горловке задержали за незаконный оборот наркотиков и вымогательство. <http://www.ostro.org/donetski/criminal/news/421748/>

За повідомленням прес-служби прокуратури міста Тернополя від 12.07.2013 року до суду направлено обвинувальний акт у кримінальному провадженні відносно працівників одного з районних відділів УМВС України в Тернопільській області, які, зловживаючи службовим становищем, збували особливо небезпечні наркотичні засоби. Старший оперуповноважений БНОН та дільничний інспектор цього райвідділу, погрожуючи фізичною розправою та притягненням до кримінальної відповідальності, примушували громадянина отримувати від них наркотичну речовину та передати її іншій особі. Такі дії правоохоронці вчиняли з метою створення видимості ефективності своєї роботи. Під час збуту наркотичної речовини, обіг якої заборонений, працівників райвідділу і було затримано¹⁸.

Прокуратурою міста Донецька встановлено, що оперуповноважені одного з райвідділів міліції вимушували жінку збувати наркотичний засіб «канабіс», загрожуючи в'язницею за зберігання наркотиків. Правоохоронці намагалися налагодити постійний збут наркотичних речовин з метою здобуття від покупців грошей за непритягнення до кримінальної відповідальності. В результаті незаконної діяльності зловмисники отримали майже 30 тис. грн. від трьох громадян. Відомості за даними фактами внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань з попередньою правовою кваліфікацією за ч. 3 ст. 364 (зловживання владою або службовим положенням), ч. 2 ст. 307 (незаконне виготовлення, зберігання або збут наркотичних засобів) КК України¹⁹.

Порушення права на недоторканність житла та іншого володіння наркотично залежних осіб

В Україні недоторканність житла та іншого володіння особи гарантується кожному. Не допускається проникнення до житла чи іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду (ст. 30 Конституції України). Але в діяльності ОВС досить поширена практика несанкціонованого проникнення до житла наркозалежних, проведення в них огляду з метою вилучення наркотиків та інших заборонених до обігу предметів всупереч процедури, передбаченій Конституцією та законами України.

Працівники ВБНОН УМВС України в Івано-Франківській області, з метою пошуку наркотиків, в нічний час доби, без рішення суду, шляхом вибиття дверей проникли в помешкання мешканця Івано-Франківська

¹⁸ Інтернет-газета Тернопілля «Доба». Міліціонери на Тернопільщині примушували продавати наркотики. <http://doba.te.ua/novyny/militsionery-na-ternopilshchyni-zastavlyaly-prodavaty-narkotyky.html>

¹⁹ Сайт м. Донецька «62.ua». В Донецьке милиционеры заставляли женщину торговать наркотиками. <http://www.62.ua/news/386913>

Ростислава Ровінського, де провели обшук. В подальшому для імітації правомірності своїх дій правоохоронці обґрунтовували це тим, що нібито отримували згоду на проникнення від володільця помешкання²⁰.

«Прокуратурою Тореза до суду направлений обвинувальний висновок відносно двох оперуповноважених СБНОН ГУМВС України в Донецькій області, які, перевіряючи інформацію про нібито торгівлю наркотичними засобами за встановленою адресою, проникли в приміщення наркозалежного жителя міста, провели там огляд і обшук. При цьому, правоохоронці не мали постанови суду на проведення обшуку або огляду. Таким чином, будучи посадовими особами, підозрювані умисне порушили недоторканість житла, тобто скоїли кримінальний злочин, передбачений ч. 2 ст. 162 УК України (порушення недоторканості житла, здійснене посадовою особою). Санкція статті передбачає покарання на строк до 5 років позбавлення волі»²¹.

Порушення права наркозалежних осіб на інформаційну приватність

Розголошення медичної інформації про статус наркозалежних в Україні є досить актуальною проблемою. Має місце неправомірна практика примушення до передачі лікарями до органів міліції медичної та конфіденційної інформації про наркозалежних, які проходять у них лікування. В результаті серйозного тиску на заклади Міністерства охорони здоров'я, медичні установи та окремих лікарів, правоохоронці одержують ці дані, незважаючи на те, що це є серйозним порушенням чинного законодавства України.

Так, на адресу головного лікаря Сакського територіального медичного об'єднання №1 від управління по боротьбі з незаконним обігом наркотиків ГУМВС України в АР Крим надходив запит (вих. №40/20-224 від 19.02.2013 р.) на надання інформації стосовно пацієнтів програми замісної підтримувальної терапії. Працівники ВБНОН вимагали наступну інформацію:

- ♦ повні дані осіб, які є пацієнтами ЗПТ (П.І.Б., дата народження, місце проживання та реєстрації);
- ♦ назва мед. закладу, де особа проходить курс ЗПТ (назва, адреса, № телефону, дані лікаря);
- ♦ з якого часу особа проходить курс ЗПТ, термін призначеного лікування;

20 Сайт газети «Закон і бізнес». 6 милиционеров с Донетчины будут судить за незаконный обыск. http://zib.com.ua/ru/38616милиционеров_s_donetchini_budut_sudit_za_nezakonniy_obisk.html

21 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

- ♦ ким направлений для проходження курсу ЗПТ;
- ♦ який лікарський засіб застосовується при ЗПТ (دوزи);
- ♦ які наркотики нелегально вживав до проходження курсів ЗПТ.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України посадові особи МВС зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За змістом ст. 68 Основного Закону кожен, у тому числі співробітник міліції, зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Згідно з ч. 2 ст. 32 Конституції збирання, зберігання, використання конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом.

Оскільки співробітники міліції зобов'язані діяти виключно в межах наданих законом повноважень, необхідно звернутися до Закону України «Про міліцію»²², яким і визначені їх повноваження стосовно групи ризику хворих на СНІД та отримання будь-якої інформації на письмові запити.

Відповідно до п. 21 ст. 10 Закону «Про міліцію», остання зобов'язана у встановленому порядку «виявляти і повідомляти закладам охорони здоров'я про осіб, які становлять групу ризику захворювання на СНІД, і здійснювати за поданням закладу охорони здоров'я з санкції прокурора привід цих осіб, а також інфікованих ВІЛ, ... і наркоманів, які вводять наркотичні засоби шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування».

Процедуру виявлення споживачів наркотиків, як однієї з груп ризику захворювання на СНІД, встановлено Інструкцією про порядок виявлення та постановки на облік осіб, які незаконно вживають наркотичні засоби або психотропні речовини, затвердженою спільним наказом МОЗ, МВС, ГПУ та Мін'юсту №306/680/21/66/5 від 10.10.1997 р.²³ Будь-яких запитів МВС до підрозділів МОЗ стосовно цієї групи ризику, а тим паче інфікованих ВІЛ, зазначеною Інструкцією не передбачено. За змістом цього ж Порядку, особи, які незаконно вживають наркотичні або токсичні засоби, що добровільно звернулися за медичною допомогою і виконують рекомендації лікаря, постановці на облік в органах внутрішніх справ не підлягають.

Що стосується повноважень на отримання будь-якої інформації за письмовим запитом, п. 17 ст. 11 Закону «Про міліцію» дійсно передбачений такий порядок отримання інформації, але лише у справах про злочини, що знаходяться у провадженні міліції.

22 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

23 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0534-97>

Згідно з ч. 3 ст. 13 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ»²⁴, відомості про наявність або відсутність в особи ВІЛ-інфекції є конфіденційними та становлять лікарську таємницю. Цією ж статтею встановлений вичерпний перелік випадків та процедура надання таких відомостей. Надання їх службовою особою або медичним працівником лікувального закладу за запитом міліції без рішення суду в установленому законом порядку не передбачене, протиправне та утворює склад злочину, передбаченого ст. 132 Кримінального кодексу України (Розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби). Відповідно, вимагання такої інформації — це провокація до скоєння злочину.

Слід мати на увазі, що держава гарантує надання всім особам, які належать до груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ, рівних з іншими громадянами можливостей для реалізації їхніх прав, зокрема в частині можливості адміністративного та судового захисту своїх прав. Дискримінація особи на підставі належності людини до груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ забороняється. А дія, що у прямий чи непрямий спосіб створює обмеження, позбавляє належних прав особу або принижує її людську гідність на підставі ознак, пов'язаних з фактичною чи можливою наявністю в неї ВІЛ, або дає підстави віднести особу до груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ, і є дискримінацією (ст. 14 Закону України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ»).

Вищенаведений запит заздалегідь спрямований на заборонену законодавством дискримінацію осіб у зв'язку з їх належністю до групи підвищеного ризику інфікування ВІЛ, оскільки створює обмеження та принижує людську гідність на підставі саме цієї ознаки належності. Відповідно до ч. 5 ст. 14 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними»²⁵, особи, яка добровільно звернулася до наркологічного закладу для проходження курсу лікування, забезпечується, на її прохання, анонімність лікування. Відомості про таке лікування можуть бути надані правоохоронним органам лише у разі притягнення цієї особи до кримінальної або адміністративної відповідальності. Крім того, таке «витребування» та надання зазначених відомостей суперечить:

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1972-12>

25 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>

- ♦ статтям 286 (право на таємницю про стан здоров'я), 301 (право на особисте життя та його таємницю), 302 (право на інформацію) Цивільного кодексу України;
- ♦ статті 37 (документи та інформація, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитом) Закону України «Про інформацію»;
- ♦ статті 40 (лікарська таємниця) Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Такі дії з боку правоохоронного органу загалом перешкоджають виконанню Україною низки зобов'язань, які вона взяла на себе на міжнародному рівні щодо зміни ситуації з поширенням інфекційних хвороб серед споживачів ін'єкційних наркотиків

Незаконне дактилоскопіювання наркотично залежних осіб

У відповідності з п. 11 ст. 11 Закону України «Про міліцію», працівникам міліції надається право проводити дактилоскопіювання наступних категорій осіб:

- ♦ затриманих за підозрою у вчиненні злочину;
- ♦ взятих під варту;
- ♦ підозрюваних чи обвинувачуваних у вчиненні кримінального правопорушення;
- ♦ підданих адміністративному арешту.

Крім того, відповідно до ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»²⁶, передбачається дактилоскопіювання осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд. Вищезазначений перелік категорій осіб, яких міліції дозволено дактилоскопіювати, є вичерпним.

Однак працівники міліції досить часто незаконно дактилоскопіюють осіб за ознакою наркозалежності.

Так, зокрема, з 15 по 17 січня 2013 року працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого з прав людини було відвідане Тернопільське міське управління міліції. В ході візиту виявлено ряд значних порушень прав та свобод людини, серед яких незаконні доставляння наркозалежних осіб до органів внутрішніх справ та їх незаконна дактилоскопія. В ході відвід-

ування здійснювалася перевірка інформації щодо групового затримання працівниками міліції учасників програми замісної підтримувальної терапії в закладах охорони здоров'я м. Тернополя, яка проводилася разом із активістами Всеукраїнської громадської організації «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів» (Асоціація УМДПЛ) відповідно до Меморандуму про співробітництво. За результатами перевірки встановлено, що працівники Тернопільського міськвідділу без достатніх на те підстав затримали 39 учасників програми замісної підтримувальної терапії під час їхнього перебування в двох закладах охорони здоров'я м. Тернополя. Після доставляння затриманих осіб до приміщень міліції частину з них піддали незаконній дактилоскопії. Матеріали перевірки було спрямовано до прокуратури Тернопільської області для надання належної оцінки діям правоохоронців та вжиття заходів, передбачених законодавством²⁷.

Дактилоскопічна інформація є конфіденційною, а тому проведення дактилоскопіювання за відсутності законних підстав суперечить положенням ч. 2 ст. 32 Конституції України, у якій зазначається, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом.

Крім того, незаконне дактилоскопіювання та використання одержаної при цьому інформації суперечить положенням низки міжнародно-правових актів. Зокрема, у ст. 12 Загальної декларації прав людини встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте життя, безпідставного посягання на його честь і репутацію.

Вимагання поборів та хабарів з наркозалежних осіб під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності

Це порушення в діяльності правоохоронних органів є системним. Використовуючи вразливе становище, працівники міліції, під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності, змушують наркозалежних осіб сплачувати чималі кошти у вигляді хабарів. Публікації засобів масової інформації засвідчують поширеність цієї ганебної практики.

Прокуратурою Івано-Франківської області під час отримання хабара затриманий капітан міліції Надвірнянського райвідділу. Як з'ясувалося, оперуповноважений вимагав у жителя одного з сіл району тисячу доларів

27 Офіційний сайт Омбудсмена України. Працівниками Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму відвідано Тернопільську область. http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2292:2013-01-23-10-14-24&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75

США за непритягнення його до кримінальної відповідальності. Напередодні під час обшуку у будинку 39-річного наркозалежного чоловіка були знайдені наркотичні засоби. Наступного дня його викликали в райвідділ, де дали зрозуміти, що «справа» вирішувана тільки за допомогою «зелених». Постійними телефонними дзвінками працівник відділу по боротьбі з наркотиками психологічно давив на чоловіка і наполегливо вимагав гроші. За ними зухвалий міліціонер приїхав на службовому автомобілі та був затриманий²⁸.

У Макіївці затримали міліціонерів, яких викрили в торгівлі наркотиками і здирництві. В одному з районів міста керівник відділу по боротьбі з наркотиками разом зі своїм підлеглим, а також двома працівниками кримінального розшуку займалися незаконним збутом наркотичних засобів. Працівники міліції збували важкий наркотичний засіб опій наркозалежним, в яких надалі вимагали грошові кошти за непритягнення до кримінальної відповідальності. Вже в ході розслідування встановлено незаконне отримання ними грошових коштів у розмірі 48 тис. грн. Під час затримання двоє працівників міліції намагалися втекти, але в даний час всі четверо правоохоронців, які були задіяні в злочинній схемі, затримані²⁹.

Оперуповноважений і слідчий Балаклавського райвідділу міліції вимагали від громадянина 20 тис. грн. за припинення відносно нього і його родичів кримінального переслідування. Напередодні удома у підозрюваного було вилучено наркотичну речовину канабіс, і йому інкримінувалося зберігання і збут наркотиків. З метою конспірації необхідні кошти міліціонери наказали переказати на банківські рахунки і карти — по 5 тис. грн. Після перерахування останньої частини обумовленої суми хабарників затримали. Організаторам протиправної схеми оголошено про підозру в скоєнні злочину, передбаченого ч. 4 ст. 368 — отримання неправомірної вигоди посадовцем за попередньою змовою групою осіб³⁰.

Начальника сектору міського відділу УМВС в Тернопільській області підозрюють в хабарництві і отриманні 2 тис. євро неправомірної вигоди від жителя обласного центру за непритягнення його до кримінальної відповідальності за незаконний збут наркотичних засобів. До протиправної діяльності міліціонер притягнув свого знайомого - жителя Тернополя, який виконував роль посередника і повинен був забрати гроші. 15 серпня

28 Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.ІА». На Прикарпатті милиционер-взяточник бил СБУшников кулаками и давил машиной. <http://www.segodnya.ua/regions/lvov/Na-Prikiparpatie-milicioner-vzyatochnik-bil-SBUshnikov-kulakami-i-davil-mashinoy.html>

29 Інтернет-видання «Обозреватель». В Манеєвке милиционеры торговали наркотиками и вымогали деньги. <http://obozrevatel.com/crime/94036-v-makeevke-militsioneryi-torgovali-narkotikami-i-vyimogali-dengi.htm>

30 Інтернет-видання «Новый регион — Крым». Севастопольские милиционеры получали от наркодилера взятки на кредитную карточку. <http://www.nr2.ru/crimea/471242.html>

співробітники СБУ затримали посередника «на гарячому» після отримання обумовленої суми грошей. Того ж дня на робочому місці правоохоронці затримали і міліціонера. Матеріали кримінального провадження, почато по ч. 4 ст. 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або отримання неправомірної вигоди посадовцем)³¹.

Василівський районний суд Запорізької області розглянув кримінальну справу, фігурантами якої були оперуповноважений карного розшуку Мелітопольського міськвідділу міліції та його колега з Василівського райвідділу. Вони звинувачувалися у вимаганні 1 000\$ хабара від мешканця регіону. Правоохоронці вимагали гроші з наркозалежного чоловіка за непрятеження його до відповідальності за зберігання наркотиків. Суд засудив злочинців до п'яти років позбавлення волі з позбавленням права обіймати посади у правоохоронних органах строком на три роки та конфіскацією майна³².

Участь працівників правоохоронних органів у наркобізнесі

Працівники міліції, замість боротьби зі злочинним обігом наркотиків, самі нерідко приймають участь у наркобізнесі, розповсюджують наркотики з метою особистого збагачення, паразитуючи за рахунок наркотично залежних осіб.

2 жовтня 2013 року був затриманий на місці злочину старший інспектор взводу конвойної служби міськуправління міліції міста Дніпродзержинська Дніпропетровської області. Зловмисник продав чергову партію марихуани. Під час обшуку за місцем проживання міліціонер добровільно видав 12 пакетів з наркотичною речовиною і 20 тис. грн., вилучених за наркотики. Відкрито кримінальне провадження за статтями КК України «Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, транспортування або збут наркотичних речовин» і «Зловживання владою або службовим становищем»³³.

Прокуратура Криму завершила розслідування і передала до суду матеріали кримінального провадження відносно двох міліціонерів, що звинувачуються в торгівлі наркотиками. Співробітники Радянського районно-

31 Сайт газети «Закон і бізнес». За 2 000 милиционер пообещал закрыть глаза на наркоторговлю. http://zib.com.ua/ru/40242za_2000_milicioner_poobeschal_zakrit_glaza_na_narkotorgovlyu.html

32 Національне інформаційне агентство «Укрінформ». У Запорізькій області за хабар до в'язниці сіли два експрацівники карного розшуку. http://www.ukrinform.ua/ukr/news/u_zaporizkiy_oblasi_za_habar_do_vyaznitsi_sili_dva_eks_pratsivniki_karnogo_rozshuku_1802513

33 Сайт газети «Вести». В Днепродзержинске милиционера поймали на торговле марихуаной. <http://vesti.ua/pridniprove/20281-v-dneprodzerzhinske-zaderzhali-milicionera-za-torgovlju-marihuanoj>

го відділу міліції придбали з метою збуту кілограм марихуани і заробили на продажу наркотику 76 тис. грн. Зараз міліціонери знаходяться під домашнім арештом, від посад вони відсторонені³⁴.

У Херсонській області викрито угруповання наркоторговців, до складу якого входили співробітники міліції. Група з 4 чоловік, до складу якої входили 2 співробітники міліції, за попередньою змовою між собою, впродовж тривалого часу здійснювали незаконний збут ацетилованого опію жителям м. Нова Каховка. В ході обшуків виявлені і вилучені вказані наркотичні засоби, сировина для їх виготовлення, а також грошові кошти, отримані від збуту наркотичних засобів в сумі більше 50 тис. грн. Трьох учасників угруповання, у тому числі і правоохоронців, затримали в порядку ст. 208 КПК України. Місцезнаходження четвертого підозрюваного нині встановлюється³⁵.

Константинівським міжрайонним судом Донецької області ухвалений вирок організованій злочинній групі, на чолі якої був колишній начальник СБНОН одного з міст Донецької області. П'ятеро членів угруповання здійснювали збут концентрату макової соломки, а також прекурсорів в крупних розмірах. У банді була чітка ієрархія і розподіл ролей. Глава групи, як колишній працівник МВС, був знайомий з формами оперативно-розшукової діяльності, у зв'язку з чим активно використовував такі методи конспірації як зміна телефонів і сім-карток, тайники для наркотиків, а також візуальну конспірацію при зустрічах. Учасникам ОЗГ інкримінуються злочини, кваліфіковані за ч. 3 ст. 307 (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення пересилка або збут наркотичних засобів), ч. 2 ст. 311 (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення або пересилка прекурсорів) КК України. Суд визнав винними всіх членів ОПГ. Колишній правоохоронець засуджений до 10 років позбавлення волі³⁶.

На Харківщині викрито двох працівників міліції Харківської і Дніпропетровської областей, які займалися постачаннями метамфетаміна в регіон. Міліціонери займалися незаконними постачаннями наркотичних засобів і психотропних речовин. Проводиться досудове розслідування за кримінальним провадженням за ч. 3 ст. 364 (зловживання владою або службовим положенням, вчинене працівником правоохоронного органу),

34 Інтернет-видання «В Крым — Инфо». В Крыму поймали двух милиционеров-наркоторговцев. http://www.vkrim.info/v_krymu_poyмали_dvuh_milicionerov_narkotorgovcev.html

35 Інтернет-видання «ForUm». На Херсонщине милиционеры торговали наркотиками. <http://for-ua.com/ukraine/2013/07/29/144443.html>

36 Сайт м. Донецька «62.ua». В Донецкой области вынесен приговор ОПГ, которую возглавлял бывший милиционер. <http://www.62.ua/news/350819>

ч. 2 ст. 307 (незаконне придбання перевезення або збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, вчинене за попередньою змовою групою осіб) КК України³⁷.

Затримано чотирьох співробітників Оболонського райуправління міліції, котрі продавали психотропну речовину амфетамін. Міліціонери після вилучення психотропної речовини у подальшому збули її знайомому киянину. Відразу після реалізації наркотиків міліціонери були затримані. Кримінальне провадження стосовно міліціонерів відкрито за ч. 2 ст. 307 КК України «Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів» та за ч. 2 ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем»³⁸.

У липні і вересні поточного року працівник конвойного взводу одного з міських управлінь Дніпропетровської міліції продавав наркозалежним особам марихуану. Дії міліціонера кваліфіковані як незаконне придбання, зберігання і збут особливо небезпечної наркотичної речовини, а також зловживання службовим становищем, вчинене працівником правоохоронного органу (ч. 2 ст. 307 і ч. 3 ст. 364 Кримінального кодексу України)³⁹.

Оперативний працівник ГУМВС України в Харківській області за попередньою змовою зі своїм знайомим в м. Харкові збули наркозалежному громадянинуві 210 г. особливо небезпечної наркотичної речовини — канабісу. За «товар» наркоторговці отримали від покупця 13 тис. грн., після чого були затримані. Зараз обом чоловікам оголошено про підозру в скоєнні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 307 КК України (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут особливо небезпечних наркотичних засобів за попередньою змовою групою осіб). Міліціонерів інкримінується також скоєння злочину, передбаченого ч. 3 ст. 364 КК України (зловживання владою або службовим становищем працівником правоохоронного органу)⁴⁰.

Досить поширені випадки функціонування наркобізнесу за участі правоохоронців у місцях позбавлення волі.

37 Медіа група «Об'єктив». Прокуратура: Два милиционера поставляли на Харьковщину метамфетамин. <http://www.objectiv.tv/010213/80283.html>

38 Сайт «Газети по-українськи». Київські міліціонери погорили на торгівлі амфетаміном. http://gazeta.ua/articles/pr/_kiyivski-milicioneri-pogorili-na-torgivli-amfetaminom/495099

39 Інтернет-видання «СЕГОДНЯ.ІА». Днепропетровский милиционер съедет на 10 лет за наркотики-486087.html. <http://www.segodnya.ua/regions/dnepr/dnepropetrovskiy-milicioner-syadet-na-10-let-za-narkotiki-486087.html>

40 Сайт газети «Закон і бізнес». Харьковского милиционера задержали на торговле наркотиками. <http://zib.com.ua/ru/39807-harkovskogo-milicionera-zaderzhali-na-torgovle-narkotikami.html>

У травні 2013 року працівники міліції затримали наркозалежного жителя Луганської області при спробі передати до виправної колонії наркотичну речовину. Слідчий міліції повідомив затриманого, що той може уникнути кримінальної відповідальності, якщо заплатить 8 000 гривень. Співробітники СБУ затримали слідчого на «гарячому» при отриманні неправомірної вигоди в службовому кабінеті. 14 серпня йому повідомлено про підозру в скоєнні кримінального злочину, передбаченого ч. 4 ст. 368 (отримання посадовцем, що займає відповідальне положення, неправомірної вигоди за здійснення або невиконання якої-небудь дії з використанням наданої йому влади або службового стану) Кримінального кодексу України⁴¹.

10 жовтня 2013 року були затримані інспектор відділу режиму і двоє співробітників відділу охорони однієї з виправних установ управління Державної пенітенціарної служби в Києві і Київській області при спробі пронести наркотик на територію виправної колонії. Встановлено, що співробітники колонії отримували особливо небезпечний наркотичний засіб — метадон за межами виправної установи і поставляли його за грошову винагороду на територію колонії. Прокуратура Бориспільського району повідомила співробітників виправної установи про підозру в скоєнні злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364 (зловживання владою або службовим становищем), ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 307 (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів,, психотропних речовин або їх аналогів) Кримінального кодексу України⁴².

У Донецькій області на 6 років позбавлення волі засуджений колишній службовець виправної колонії, який поставляв наркотичні засоби на територію виправної установи. СБУ спільно з працівниками внутрішньої безпеки Державної пенітенціарної служби України затримали інспектора відділу господарського забезпечення виправної колонії, який, використовуючи своє службове положення, намагався пронести на режимну територію наркотики — канабіс і опій. А після наркодилер хотів продати зілля серед ув'язнених. Колишній співробітник засуджений на шість років позбавлення волі з конфіскацією всього особистого майна⁴³.

Іноді правоохоронці, приймаючи участь у наркобізнесі та паразитуючи за рахунок наркозалежних, самі стають жертвами наркозлочинності.

41 Там само. Милиционер пообещал закрыть глаза на преступление за 8 тыс. грн. http://zib.com.ua/ru/39440-milicioner_poobeschal_zakrit_glaza_na_prestuplenie_za_8_tis_tis.html

42 Інтернет-видання «ForUa». СБУ задержала трох сотрудников колонии, поставлявших в учреждение наркотики. <http://for-ua.com/ukraine/2013/10/29/125103.html>

43 Новости «Рамблер». В Донецкой области сотрудник колонии торговал наркотиками. <http://news.rambler.ru/22943597/>

Затриманий оперуповноважений ГУ МВС України в Київській області, який неодноразово брав участь в операціях зі збуту амфетаміну. З часом співробітник МВС і сам «підсів» на заборонену речовину. Упіймали наркомана на «гарячому»: міліціонер, будучи під кайфом, розклав по паке-тках 0,1711 грама амфетаміну і збув своєму знайомому за 1 600 гривен. А оскільки отримані грошові купюри були заздалегідь помічені, причетність міліціонера до продажу психотропної речовини слідству вдалося довести без особливих зусиль. На суді міліціонер-наркоман стверджував, що брав участь в торгівлі амфетаміном з відома співробітників СБУ. Проте працівника МВС посадили на п'ять років і позбавили звання «капітан міліції»⁴⁴.

Висновки:

На фоні загального зниження питомої ваги злочинів, пов'язаних з незаконним обігом наркотиків у структурі наркозлочинності, у 2013 році спостерігалася тенденція зростання питомої ваги злочинів, пов'язаних з особистим вживанням наркотиків. Ця обставина свідчить, що формування показників оперативно-службової діяльності у сфері незаконного обігу наркотиків здійснюється переважно не шляхом боротьби з наркобізнесом та їх розповсюдженням, а завдяки посиленню кримінального переслідування споживачів наркотиків.

Залишаються досить поширеними катування та інші прояви міліцейської жорстокості до наркотично залежних осіб в Україні.

Системно порушується право на медичну допомогу, зокрема, часто не вживалися заходи щодо зняття абстинентного синдрому у разі затримання наркозалежних чи тримання їх в місцях несвободи, безперервність замісної підтримувальної терапії також не забезпечується.

Порушується право цієї категорії осіб на правову допомогу, зокрема, не повідомляються центри з надання безоплатної правової допомоги про їх затримання, до них не допускаються адвокати, а також застосовуються протиправні методи примушування до відмови від адвокатів. Стосовно адвокатів також застосовуються провокації з метою змусити їх відмовитися від правового захисту своїх підзахисних.

Діяльності ОВС притаманні системні фальсифікації кримінальних проваджень стосовно наркозалежних з метою формування «позитивної» статистики МВС, створення умов для подальшого вимагання хабарів тощо.

44 Інтернет-видання «Происшествия в Украине». На Киевщине милиционер-наркоман приторговывал амфетамином. <http://incidents.com.ua/kyev/22331.html>

Працівники правоохоронних органів примушують наркозалежних до виконання незаконних дій, у тому числі до участі у провокаціях злочинів з метою налагодження мереж наркоторгівлі, створення умов для вимагання та отримання хабарів, формування кількісно-статистичних показників.

Мають місце численні порушення права наркозалежних на недоторканність житла та іншого володіння, досить поширена практика несанкціонованого проникнення до їхніх помешкань, проведення в них оглядів з метою вилучення наркотиків та інших заборонених до обігу предметів без дотримання процедури, передбаченої Конституцією та законами України.

Порушується право на інформаційну приватність, працівники ОВС примушують лікарів надавати їм конфіденційну медичну інформацію про наркозалежних осіб, які проходять у них лікування.

Досить поширене явище в діяльності ОВС — незаконне дактилоскопіювання наркотично залежних осіб, що порушує їх право на тілесну приватність та суперечить положенням низки міжнародно-правових актів і національного законодавства.

Паразитуючи на уразливості наркотично залежних осіб, працівники міліції налагодили механізми вимагання з них поборів та хабарів під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності, а також з метою особистого збагачення приймають активну участь у розвитку наркобізнесу, розповсюджуючи наркотики.

Рекомендації:

1. З метою унеможливлення маніпуляцій статистичних показників в частині розкриття наркозлочинів звернутися до Генеральної прокуратури України з обґрунтованими рекомендаціями щодо необхідності обов'язкового відкриття кримінальних проваджень за ст. 307 КК України в разі відкриття кримінальних проваджень за ст. 309 КК України;
2. Удосконалити нормативно правову базу щодо забезпечення безперервності замісної підтримувальної терапії наркотично залежним особам;
3. Звернутися до Генеральної прокуратури України з обґрунтованими рекомендаціями здійснити аналіз відкритих кримінальних проваджень за незаконний обіг наркотиків з метою перевірки законності проникнення до житла та іншого володіння особи, проведення в них оглядів та обшуків, в результаті яких вилучалися наркотики;
4. Ініціювати перед МВС та Генеральною прокуратурою розробку методичних рекомендацій з питань методики виявлення та вилучення у осіб наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів.

5. Ініціювати перед МВС та Генеральною прокуратурою проведення перевірки законності порядку затримання осіб за ст. 263 КУпАП, зокрема, коли осіб затримують за незаконні дії з наркотичними засобами чи психотропними речовинами із застосуванням адміністративного, а не кримінального процесуального законодавства.
6. Ініціювати внесення змін та доповнень до нормативно-правового акту, який регламентує проведення оперативної закупівлі, у якому передбачити унеможливлення використання сфальсифікованих матеріалів оперативних закупівель в якості доказів в кримінальних провадженнях при притягненні до кримінальної відповідальності осіб за дії, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів.
7. Ініціювати створення робочої групи за участі правоохоронних органів та громадськості з метою напрацювання нормативних документів на виконання Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 735-р., якими були б передбачені заборона репресій осіб, хворих на наркоманію, та переорієнтація діяльності органів, які працюють у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків, на викриття наркозлочинців, організованих угруповань, міжнародних каналів поставок та збуту наркотиків, залучення до них неповнолітніх тощо.
8. Направити до МВС та Генеральної прокуратури обґрунтовані рекомендації щодо здійснення аналізу дотримання законності при проведенні досудового розслідування за фактами незаконного обігу наркотичних засобів без мети їх збуту.
9. Ініціювати перегляд та реорганізацію системи звітності та показників в органах внутрішніх справ для запобігання створенню умов фальсифікації кримінальних проваджень. Зокрема, вилучити з показників оперативно-службової діяльності розкриття злочинів, передбачених ст. 309 КК України та злочинів, передбачених ст. 307 КК України, скоєних наркотично залежними особами;
10. Здійснити порівняльно-правову оцінку нормативно-правових актів МВС України та міжнародних нормативно-правових актів в сфері дотримання прав людини, ратифікованих Україною, в частині дотримання прав наркозалежних осіб, ініціювати приведення національного законодавства в цій частині відповідним нормам міжнародного права.

Сергій Швець

Дотримання права на приватність в діяльності ОВС

Існуючі міжнародні та національні стандарти в сфері дотримання права на приватність

Право на приватність — одне з фундаментальних, ключових прав в системі захисту прав людини, включає 4 основні аспекти:

- ♦ інформаційна приватність (захист персональних даних) встановлює правила збору, обробки, використання приватної інформації, такої як медична, банківська тощо;
- ♦ тілесна приватність — фізична недоторканність особи, яка полягає в регулюванні питань тестування на наркотики, допінг тощо, а також отримання біологічної інформації про людину, генетичного матеріалу тощо;
- ♦ комунікаційна приватність полягає у таємниці кореспонденції, телефонних розмов, електронної пошти, правил зняття інформації з каналів зв'язку;
- ♦ територіальна приватність встановлює правила вторгнення в територіальний простір особи, такий, як житло та інше володіння, салону автомобіля чи іншого транспорту, на робоче місце, в приватні речі, що знаходяться при людині тощо¹.

Зважаючи на фундаментальну значимість та ключову роль в системі захисту прав людини, праву на недоторканність приватного життя приділено велику увагу у системі міжнародних правових актів. Зокрема, стаття 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод² (1950 р.), учасницею якої є Україна з 1997 року, гарантує кожному право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Запобігає втручанням органів державної влади у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Стаття 12 Загальної декларації прав людини³ (1948 р.) проголошує, що *«ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла,*

1 Вільна Інтернет-енциклопедія «Вікіпедія». Приватність. <http://en.wikipedia.org/wiki/Privacy>

2 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

3 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

тайну його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань».

Аналогічну норму закріплено у статті 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права⁴ (1966 р.).

На додаток до цього, прийняті Офісом Верховного Комісара ООН з прав людини Загальні коментарі №16 до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права⁵ надають подальші уточнення щодо змісту статті 17 зазначеного Пакту, зокрема в частині того, що держави мають вживати ефективних заходів для забезпечення того, щоб інформація про приватне життя особи не попадала до осіб, не уповноважених законом на її отримання, обробку та використання, а також того, що будь-яке втручання у право особи на приватність має відбуватись виключно в рамках закону, положення якого мають відповідати вимогам Пакту.

Гарантії захисту права людини на недоторканність приватного життя закріплені також в багатьох інших міжнародно-правових актах, як: Конвенція ООН про права дитини 1989 р. (ст. 16), Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р., а також у ряді Керівних принципів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), рекомендацій та резолюцій Комітету Міністрів Ради Європи.

Хоча метою вищезазначених стандартів є, головним чином, захист особи від свавільного втручання з боку державних властей, вони змушують державу не тільки утримуватися від такого втручання, а й забезпечити захист від цього втручання. До негативного зобов'язання додається також позитивне, яке є необхідним для дійсної поваги особистого життя.

Наряду з міжнародними актами право на приватність захищає також Основний Закон України (Конституція)⁶.

Стаття 30 Конституції гарантує право на територіальну приватність (не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведеного в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду).

Стаття 31 Конституції гарантує право на комунікаційну приватність (таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції).

4 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043

5 Сайт Комітету ООН з прав людини. http://ccprcentre.org/doc/CCPR/General%20Comments/HRI.GEN.1.Rev.9%28Vol.1%29_%28GC16%29_en.pdf

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Гарантії на інформаційну приватність передбачені статтею 32 Конституції (заборона збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди; право особи знайомитися з відомостями про себе, судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації).

Стаття 28 Конституції захищає деякі аспекти фізичної (тілесної) приватності, гарантуючи, зокрема, що жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим досліддам.

На виконання цих зобов'язань в Україні діють норми Кримінального кодексу. Зокрема, статті 162, 163 Кримінального кодексу України⁷ передбачають кримінальну відповідальність за:

- ♦ незаконне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, незаконне проведення в них огляду чи обшуку, а так само незаконне виселення чи інші дії, що порушують недоторканність житла громадян; такі ж дії, вчинені службовою особою або із застосуванням насильства чи з погрозою його застосування;
- ♦ порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної чи іншої кореспонденції, що передаються засобами зв'язку або через комп'ютер; такі ж дії, вчинені щодо державних чи громадських діячів або вчинені службовою особою, або з використанням спеціальних засобів, призначених для негласного зняття інформації.

Право на приватність охороняється також положеннями статей 31, 32 Цивільного кодексу України⁸ (далі — ЦКУ). Фізична особа має право на особисте життя, сама визначає своє особисте життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб, має право на збереження у таємниці обставин свого особистого життя. Обставини особистого життя фізичної особи можуть бути розголошені іншими особами лише за умови, що вони містять ознаки правопорушення, що підтверджено рішенням суду, а також за її згодою. Збирання, зберігання, використання і поширення інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди не допускаються, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Відповідно до ст. 3 ЦКУ однією з основоположних засад цивільного законодавства в Україні є неприпустимість свавільного втручання у сферу особистого життя людини. Частина 2 ст. 201 ЦКУ захищає життя і здоров'я

7 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page5>

8 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

людини, її честь і гідність, недоторканність і безпеку. Стаття 271 ЦКУ визнає найвищою соціальною цінністю можливість фізичної особи вільно, на власний розсуд визначати свою поведінку у сфері свого приватного життя. Стаття 281 ЦКУ вказує, що фізична особа має невід'ємне право на життя. В частині 3 зазначеної статті закріплені деякі принципи забезпечення захисту права на тілесну приватність, а саме те, що медичні, наукові та інші досліді можуть провадитися лише щодо повнолітньої дієздатної фізичної особи за її вільною згодою.

Право на недоторканність сімейного життя фізичної особи, що є елементом інформаційної приватності, закріплене у статті 291 ЦКУ (ніхто не має права втручатися у сімейне життя фізичної особи, крім випадків, передбачених Конституцією України).

Право на комунікаційну приватність закріплене у статті 306 ЦКУ, в якій зазначено, що фізична особа має право на таємницю листування, телеграм, телефонних розмов, телеграфних повідомлень та інших видів кореспонденції. Кореспонденція, яка стосується фізичної особи, може бути долучена до судової справи лише у разі, якщо в ній містяться докази, що мають значення для вирішення справи. Інформація, яка міститься в такій кореспонденції, не підлягає розголошенню. Порушення таємниці кореспонденції може бути дозволено судом у випадках, встановлених законом, з метою запобігання злочинів чи під час кримінального провадження, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

Положення статті 311 ЦКУ гарантують право на територіальну приватність особи, зокрема в частині права на недоторканність житла фізичної особи. Згідно цієї статті, проникнення до житла чи до іншого володіння фізичної особи, проведення в ньому огляду чи обшуку може відбутися лише за вмотивованим рішенням суду. Лише у невідкладних випадках, пов'язаних із рятуванням життя людей та майна або з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, законом може бути встановлено інший порядок проникнення до житла чи до іншого володіння фізичної особи, проведення в них огляду та обшуку. Фізична особа не може бути виселена або іншим чином примусово позбавлена житла, крім випадків, встановлених законом.

Загальний стан дотримання права на приватність в діяльності ОВС України

Варто зазначити, що навіть із прийняттям законодавчих та інших юридичних інструментів, порушення права на приватність в усьому світі

викликають стурбованість. У багатьох країнах закони не відповідають рівню розвитку технологій, що створює значні прогалини у захисті прав людини. У деяких країнах правоохоронним органам та органам розвідки законом були надані значні виключення в частині їх повноважень на втручання у приватне життя осіб. Отже, за відсутності відповідного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про приватність, самої наявності законодавчих норм може бути недостатньо для забезпечення належного рівня захисту.

Навіть у найбільш демократичних країнах досить поширеними є порушення закону у сфері зняття інформації з каналів зв'язку. У Щорічних звітах Державного департаменту США про дотримання прав людини постійно зазначається, що у більш ніж 90 країнах відбувається незаконний моніторинг комунікацій політичних опонентів, правозахисників та журналістів⁹.

Служби поліції, навіть у країнах із розвинутим законодавством про приватність, досі ведуть справи громадян, не звинувачених і навіть не підозрюваних у скоєнні злочину.

В Україні ж на міліцію, як на державний орган виконавчої влади, згідно міжнародних та національних правових норм також покладене виконання як негативного, так і позитивного зобов'язань щодо забезпечення права на приватність. Зокрема, відповідно до статей 1, 2, 3, 5 Закону України «Про міліцію»¹⁰, міліція має захищати права і свободи людини, виявляти до неї гуманне ставлення, діяльність міліції має будуватися на принципах гуманізму та поваги до особи. З метою виконання міліцією покладених на неї завдань, законодавством України їй надано прерогативу в певних випадках обмежувати право на приватність. Але згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України здійснюватися це може виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Асоціацією АУМДПЛ протягом 2013 року, в ході проведення моніторингових кампаній з контролю за діяльністю правоохоронних органів, здійснення моніторингу засобів масової інформації та інших заходів в межах громадського контролю, системно відслідковувалося дотримання всіх аспектів права на приватність в діяльності ОВС. Висновки невтішні — міліція, як і раніше, залишається одним із системних порушників цього права.

9 Global Internet Liberty Campaign. Privacy and Human Rights. An International Survey of Privacy Laws and Practice. <http://giloc.org/privacy/survey/intro.html>

10 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

Стан дотримання права на територіальну приватність в діяльності ОВС України

В Україні недоторканність житла та іншого володіння особи гарантується кожному. Не допускається проникнення до житла чи іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку, інакше як за вмотивованим рішенням суду (стаття 30 Конституції України). Але кількість повідомлень про несанкціоновані проникнення правоохоронців до помешкань не зменшується. В діяльності ОВС продовжує мати місце досить поширена практика несанкціонованого проникнення до житла, проведення огляду з метою вилучення заборонених до обігу предметів, іноді без будь-якої мотивації, без наявності невідкладних випадків, передбачених Конституцією. Так, зокрема:

У Феодосії, внаслідок спроби міліціонерів здійснити несанкціоноване проникнення до житла, неповнолітня дівчина намагалася виплигнути з балкона другого поверху будівлі із-за чого отримала важкі травми¹¹.

Вранці 24 жовтня 2013 року співробітники слідчих органів побували удома у восьми співробітників «Інформаційного центру» Міністерства юстиції. Оскільки у чотирьох з них нікого не було удома, правоохоронці вирізували вхідні двері в їх квартири болгаркою, вилучили особисті речі, приватні документи і листи (нібито для звіряння зразків почерку), провели обшук усіх речей, які знаходилися в квартирах, і, залишивши в приміщеннях ні в чому не повинних людей страшний безлад, пішли, заваривши двері¹².

Прокуратурою м. Тореза до суду спрямований обвинувальний висновок відносно двох оперуповноважених СБНОН ГУМВС України в Донецькій області, які, перевіряючи інформацію про нібито торгівлю наркотичними засобами за встановленою адресою, проникли в приміщення жителя міста, провели там огляд і обшук. При цьому, правоохоронці не мали письмової згоди власника квартири, а також постанови суду на проведення обшуку або огляду. Таким чином, будучи посадовцями, підозрювані умисно порушили недоторканість житла, тобто скоїли кримінальний злочин, передбачений ч. 2 ст. 162 КК України (порушення недоторканості житла, здійснене посадовими особами)¹³.

11 Інформаційний портал «События Крыма». В Феодосии 17-летняя девушка, спасаясь от милиции, выпрыгнула со второго этажа и сломала позвоночник. <http://www.sobytiya.info/news/13/33614>

12 Сайт газети «Вечерние вести». Милиция выломала двери и обыскала квартиры сотрудников «Информационного центра» Министерства юстиции. <http://gazetavv.com/news/incidents/100437-miliciya-vylomala-dveri-i-obyskala-kvartiry-sotrudnikov-informacionnogo-centra-ministerstva-yusticii.html>

13 Сайт газети «Закон і бізнес». 6 милиционеров с Донетчины будут судить за незаконный обыск. http://zib.com.ua/ru/38616milicionerov_s_donetchini_budut_sudit_za_nezakonniy_obisk.html

У березні 2013 року міліціонер без отримання постанови суду та дозволу власника проник в будинок у районі пляжу «Аркадія» і провів там обшук.

За даним фактом прокуратура Приморського району відкрила кримінальне провадження. Співробітника правоохоронних органів звинувачують за ч. 2 ст. 162, ч. 1 ст. 365 Кримінального кодексу України (незаконне проникнення в житло, проведення огляду; перевищення службових повноважень)¹⁴.

Стаття 30 Основного Закону дає вичерпний перелік випадків, коли проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку може бути здійснено без мотивованого рішення суду — лише у невідкладних випадках, пов'язаних із:

- ♦ врятуванням життя людей та майна;
- ♦ безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину.

Тобто, за відсутності вищезазначених обставин наявність згоди володільця приміщення не може бути підставою для проникнення до нього, проведення огляду чи обшуку. Проте правоохоронці часто мотивують правомірність проникнень до житла та проведення в них оглядів, які в переважній більшості випадків по своїй суті є обшуками, наявністю згоди на такі дії з боку володільця приміщення.

Працівники ВБНОН УМВС України в Івано-Франківській області, з метою пошуку наркотиків, в нічний час доби, без рішення суду, шляхом вибиття дверей проникли в помешкання мешканця Івано-Франківська Ростислава Ровінського, де провели обшук. В подальшому правомірність своїх дій правоохоронці обґрунтували отриманням згоди на проникнення від володільця помешкання¹⁵.

Продовжують турбувати випадки порушень права територіальної приватності щодо іншого володіння особи. Адже, згідно зі ст. 30 Конституції України, проникнення без вмотивованого рішення суду не допускається також і до іншого володіння особи, визначення якого містить ч. 2 ст. 233 Кримінального процесуального кодексу України¹⁶ — транспортний засіб, земельна ділянка, гараж, інші будівлі чи приміщення побутового, службового, господарського, виробничого та іншого призначення тощо, які знаходяться у володінні особи.

¹⁴ Інтернет-видання «СЕГ ОДНІЯ.ІА». В Одессе милиционер без разрешения обыскал чужой дом. <http://www.segodnya.ua/regions/odessa/V-Odesse-milicioner-bez-razresheniya-obyskal-chuzhoy-dom-449127.html>

¹⁵ Інтернет-видання «Стик». Адвоката роздягнули догола з невідомих причин. http://styknews.info/node/13760?utm_source=twitterfeed&utm_medium=facebook

¹⁶ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page7>

Особливо непокоїть стан дотримання територіальної приватності щодо транспортних засобів, особливо приватних автомобілів. Несанкціоновані проникнення, огляди та обшуки в них — звична справа для співробітників міліції

«18 лютого 2014 року у Києві на розі вулиць Гончара та Ярославів Вал зупиняють автомобілі і здійснюють огляд на наявність у багажнику шин»¹⁷.

Варто також зауважити, що порушенням права на приватність стосовно транспортних засобів сприяє також недосконалість законодавства. Ряд норм чинного законодавства, всупереч статті 30 Конституції, дозволяють міліції здійснювати огляди автомобілів без дозволу суду, не визначаючи межі цих оглядів (оглянути колеса, заглянути в вихлопну трубу чи здійснити несанкціоноване проникнення в салон). Такі дії передбачені пунктом 6 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» (право проводити огляд осіб, речей, що знаходяться при них, транспортних засобів і вилучати документи та предмети, що можуть бути речовими доказами або використані на шкоду їх здоров'ю), положеннями ст. 264 Кодексу України про адміністративні правопорушення (особистий огляд і огляд речей) та іншими нормами законодавства, що створює суперечності при їх застосуванні.

З огляду на зазначене є потреба у зверненні до Конституційного Суду України за роз'ясненнями щодо відповідності цих норм статті 30 Конституції України.

Стан дотримання права на комунікаційну приватність в діяльності ОВС України

Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо (*ст. 31 Конституції України*).

Проте незважаючи на жорсткість конституційних та законних вимог щодо дотримання права на комунікаційну приватність, випадки порушень цього права в діяльності ОВС продовжують мати місце.

До потенціальних порушень права людини на комунікаційну приватність в діяльності міліції слід віднести несанкціоновані зняття інфор-

¹⁷ YouTube. Перевірка автомобілів на наявність шин, Київ. <https://www.youtube.com/watch?v=D1tCzbnQHa8&feature=youtu.be>

мації з каналів зв'язку та зняття аудіо та відео інформації в житлі та іншому володінні особи, контроль телеграфно-поштової кореспонденції тощо.

Так, 25.02.2013 року прокуратурою Черкаської області вручено повідомлення про підозру у вчиненні злочинів, передбачених ст.ст. 163, 364, 366 КК України (зловживання владою або службовим становищем, службове підроблення, порушення таємниці телефонних розмов) начальнику одного із управлінь УМВС України в області який протягом тривалого часу організував незаконне здійснення моніторингу телефонних розмов громадян, чим порушив їх конституційні права¹⁸.

Поширеними в повсякденній діяльності міліції залишаються втручання, з метою зняття конфіденційної інформації, до засобів зв'язку, зокрема, до мобільних телефонів, комп'ютерної техніки тощо.

Поширеною є практика несанкціонованого зняття інформації з мобільних телефонів під час досудового розслідування.

16.04.2013 мешканку м. Донецьк викликали в Кіровський РВ ГУМВС України в Донецькій області с метою допиту у якості свідка. В ході допиту оперативник відібрав у неї без згоди телефон з метою зняття наявної в ньому електронної інформації¹⁹.

Також мають місце непоодинокі факти несанкціонованого зняття інформації з мобільних телефонів під час притягнень громадян до адміністративної відповідальності.

Громадянин Н. прийшов до блоку міліції громадської безпеки у місті Шостка на Сумщині з проханням, аби на нього склали адміністративний протокол, бо він пропустив місячний термін, у який через паспортний стіл мав вклеїти свою фотографію. У приміщенні були троє громадян України, на яких склали адмінправопорушення за несвоєчасно вклеєну фотографію у паспорт. Серед адмінправопорушників була жінка, яка обурювалась, що у неї начальник дільничних забрав сім-картку мобільного телефону для зняття наявної інформації. Через деякий час сім-картку жінці повернули. Дільничний інспектор міліції оголосив трьом новеньким адмінправопорушникам, які щойно підійшли із паспортним питанням, аби ті здавали свої сім-картки для занесення у базу даних зареєстрованих електронних поштових скриньок та номерів телефонів абонентів.

¹⁸ Чернаська обласна громадсько-політична газета «Дзвін». Посадовець черкаської міліції організував незаконну прослушку телефонів. <http://dzvin.org/posadovets-cherkaskoji-militsiji-orhanizuvav-nezakonnu-proslushku-telefoniv/>
¹⁹ Інтернет-видання «У місті». Як свідка в Кіровському РВВС «опитували» або повернення у застінки Сталінських нагівень. <http://www.umisti.net/content/yak-svidka-v-kirovskomu-rvvs-opytuvaly-abo-povernennya-u-zastinky-stal>

Через декілька днів Н. звернувся до цього ж дільничного з проханням показати будь-який відомчий акт чи документ, який, на його думку, легалізує його дії, на що почув відповідь: «Це було добровільно. Я кажу людині дай сім-картку. Вона дає. Я хіба Вас змушував? Ми просто складаємо базу даних мобільних телефонів. Раптом з'явиться злочинець, а в когось буде цей номер... Ця база називається Авінтар чи в такому ракурсі...» — запевнив правоохоронець²⁰.

Згідно з діючим законодавством, оперативним підрозділам при здійсненні оперативно-розшукової діяльності дозволено в деяких випадках обмежувати право на комунікаційну приватність, але лише у законодавчо визначених випадках та способами.

- здійснювати аудіо-, відеоконтроль особи, знімати інформацію з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж згідно з положеннями статей 260, 263 — 265 КПК України (п. 9 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- накладати арешт на кореспонденцію, здійснювати її огляд та виїмку згідно з положеннями статей 261, 262 КПК України; (п. 10 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо- відеоконтроль місця згідно з положеннями статей 269, 270 КПК України (п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- здійснювати установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу згідно з положеннями статті 268 КПК України. (п. 12 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Більш детально види негласних слідчих (розшукових) дій визначені Інструкцією «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні»²¹, затвердженою Наказом Мін'юсту України №114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. Зокрема виділяються аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК України), накладення арешту на кореспонденцію (ст. 261 КПК України), огляд і виїмка кореспонденції (ст. 262 КПК України), зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем без відома її власника, володільця або утримувача (ст. 264 КПК України), спостереження за особою в публічно доступних місцях (ст. 269 КПК України), аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України), зняття інформації з електронних інформаційних систем,

20 Освітня програма «Розуміємо права людини». Шосткинська міліція незаконно вилучає у людей сім-картки. <http://edu.helsinki.org.ua/ru/node/6609>

21 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>

доступ до яких не обмежується її власником, володільцем або утримувачем чи не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 2 ст. 264 КПК України), установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК України).

Слід мати на увазі, що процесуальні дії, передбачені статтями 263 та 268 КПК є негласними слідчими (розшуковими) діями, дозвіл на проведення яких надає слідчий суддя суду апеляційної інстанції. Інформація щодо цих дій, згідно з Законом України «Про державну таємницю» та пунктами 4.12.4 та 4.12.5 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю²², затвердженого наказом Служби безпеки України №440 від 12.08.2005 року, містить відомості, що становлять державну таємницю. Водночас дії, передбачені статтею 159, пунктом 7 частини 1 статті 162 КПК є заходами забезпечення кримінального провадження, дозвіл на вжиття яких надає слідчий суддя суду першої інстанції, при цьому відомості щодо таких дій не становлять державної таємниці.

Під час здійснення оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод людини та юридичних осіб. Окремі обмеження цих прав і свобод мають винятковий і тимчасовий характер і можуть застосовуватись лише за рішенням слідчого судді з метою виявлення, попередження чи припинення тяжкого або особливо тяжкого злочину та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства. (ч. 5 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Детальний аналіз стану дотримання права людини на комунікаційну приватність в діяльності ОВС ускладнений, з огляду на обмеженість та закритість доступу до інформації щодо цієї діяльності, тому залишається актуальною доцільність дослідження цього напрямку діяльності ОВС шляхом проведення громадської експертизи.

Стан дотримання права на інформаційну приватність в діяльності ОВС України

Найважливіше з прав людини — свобода слова і переконань — зафіксоване в Загальній декларації прав людини. Особливий характер цього права виокремлюється самим фактом подвійного фіксування його в цьому документі. Уже на самому початку Загальної декларації прав людини, в її преамбулі, визначається прагнення світової спільноти до «...створення такого світу, в якому люди матимуть свободу слова і переконань і

²² Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05>

будуть вільними від страху і злиднів...». А ст. 19 цього міжнародно-правового документу уточнює і розшифровує це положення: «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне вираження їх; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань і свободу шукати, отримувати й поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами й незалежно від державних кордонів».

Принципи Загальної декларації прав людини, яка разом із Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права складає Хартію про права людини, розроблену й прийняту ООН, лягли в основу багатьох інших міжнародних правових актів і національних законодавств, зокрема й українського. І стандарт тут спільний і чіткий: права людини як суб'єкта інформаційних відносин ґрунтуються на 2-х правових взаємно збалансованих засадах. Перша — це не обмежене державними кордонами й територіальною юрисдикцією держави право людини як суб'єкта інформаційних відносин вільно, безперешкодно, на власний розсуд шукати, одержувати й поширювати інформацію. Друга — це захист приватності, тобто приватності, конфіденційності інформації про особисте життя, захист від неправомірного інформаційного втручання та від неправдивої інформації, яка завдає шкоди репутації і честі особи²³.

Ці ж стандарти знайшли відображення в Основному Законі України (у ст. 32 Конституції).

Проте в діяльності ОВС України зазначені гарантії прав людини часто ігноруються, про свідчать нижче наведені приклади та повідомлення про незаконне збирання інформації та безпідставні вимоги на її надання.

*У грудні 2013 року до всіх обласних управлінь міліції надійшов наказ скласти списки усіх, хто їздив до Києва 30 листопада, 1 та 8 грудня. Робиться це, як зазначено в наказі, «для боротьби з ксенофобією, расизмом та антисемітизмом». У наказі вимагається від усіх керівників кримінальної міліції, карного розшуку, дитячої кримінальної міліції та відділів дільничних інспекторів прибути до обласних управлінь УМВС з списками усіх, хто їздив до Києва 30 листопада, 1 та 8 грудня. **У списках мають бути повні анкетні дані таких осіб, фото, номери мобільних телефонів, місця роботи чи навчання тощо. Усе це проводиться під приводом боротьби з «ксенофобією, расизмом та антисемітизмом»**²⁴*

²³ Журнал Верховної Ради України «Віче». Право, громадянин, суспільство, держава в контексті глобальних інформаційних викликів. <http://www.viche.info/journal/3857/>

²⁴ Інтернет-видання «Експрес-онлайн». У регіонах міліціонери складатимуть списки людей, які їздили у Київ на Євромайдан. <http://expres.ua/news/2013/12/22/99174-regionah-milicionery-skladatymut-spysky-lyudey-yizdyly-kyyyiv->

Головне управління МВС України в м. Києві вимагало від каналу «1+1» терміново надати інформацію про журналістів і операторів телеканалу, у тому числі їх персональні дані, щоб допитати їх як свідків тих подій, які вони висвітлювали 1 грудня 2013 року в Києві²⁵.

Телеканал «24» стурбований вимогами Генеральної прокуратури України і Міністерства внутрішніх справ терміново надати інформацію про журналістів і операторів телеканалу, що освітлювали події 30 листопада і 1 грудня 2013 року в Києві, а також їх матеріали. Правоохоронці вимагають повідомити анкетні дані журналістів, Також вони просять повідомити анкетні дані осіб, в яких канал «24» брав інтерв'ю про події довкола КМДА, у тому числі — і під час прямих ефірів²⁶.

Є підстави вважати, що правоохоронці проводять несанкціоновані зовнішні спостереження за особами в той час, як спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця може проводитися з метою встановлення даних про особу та про її зв'язки у разі, коли є факти, які підтверджують, що нею готується тяжкий або особливо тяжкий злочин, для отримання відомостей, які вказують на ознаки такого злочину, для забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб, а також з метою отримання розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і держави (ч. 15 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Так, активісти громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Голос» на Прикарпатті стверджують, що правоохоронці здійснюють за ними зовнішнє спостереження²⁷.

Оцінюючи стан дотримання права на інформаційну приватність в діяльності ОВС, варто звернути увагу на випадки збору фотоінформації на осіб без їхньої згоди.

Згідно з п. 11 ст. 11 Закону України «Про міліцію», органам внутрішніх справ надається право проводити фотографування лише наступних категорій осіб:

- ♦ затриманих за підозрою та звинувачуваних у вчиненні злочину;
- ♦ взятих під варту;
- ♦ осіб, підданих адміністративному арешту.

yevromaydan-zmi

25 Інтернет-видання СЛЕД.net.ua. Журналістов ТСН вызываю на допрос в милицию. <http://sled.net.ua/node/9967>

26 Там само. Журналістов телеканала «24» вызываю на допросы. <http://sled.net.ua/node/9936>

27 Івано-Франківські новини «БРІЗ». Прикарпатські правозахисники стверджують, що за ними стежать. <http://briz.if.ua/12524.htm>

Проте нижченаведений приклад свідчить, що працівники міліції виходять за межі наданих їм повноважень, незаконно фотографуючи навіть неповнолітніх.

Тернопільський обласний благодійний фонд «Майбутнє сиріт» звернувся до Тернопільської правозахисної групи з повідомленням про те, що вночі з суботи на неділю з 6 на 7 липня працівники Гусятинського РВ УМВС України в Тернопільській області прибули до Яблунівського підліткового протитуберкульозного санаторію. Розбудивши дітей віком від 13 до 16 років, сфотографували їх, аргументуючи, що в селі Яблунів трапляються злочини і діти втікають з закладу, тому треба мати базу для швидкого пошуку. Хоча дозволи на такі дії опікуни та школа-інтернат не давали²⁸.

Наряду з іншими правами, право на інформаційну приватність також може обмежуватися у випадках та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Зокрема, співробітникам оперативних підрозділів при здійсненні оперативно-розшукової діяльності дозволено:

- порушувати в установленому законом порядку питання про проведення перевірок фінансово-господарської діяльності... осіб, які займаються підприємницькою діяльністю або іншими видами господарської діяльності індивідуально, та брати участь в їх проведенні (п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- з дозволу слідчого судді в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України — витребувати документи та дані, що характеризують спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів, із залиценням копій таких документів та опису вилучених документів особам, в яких вони витребувані, та забезпеченням їх збереження і повернення у встановленому порядку (п. 4 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- збирати відомості про протиправну діяльність осіб, щодо яких проводиться перевірка (п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями статей 269, 270 Кримінального процесуального кодексу України (п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- створювати і застосовувати автоматизовані інформаційні системи (п. 17 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

²⁸ Сайт Тернопільського обласного благодійного фонду «Майбутнє сиріт». <http://www.orphansfuture.org/news/news.php?lang=ua&year=2013>

Наділяючи повноваженнями посадових осіб держави застосовувати обмеження права людини на інформаційну приватність, законодавство в той же час передбачає гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, механізми запобігання порушенням прав людини та їх поновлення, які зазначалися вище.

Дослідження стану дотримання права людини на інформаційну приватність в частині дотримання законності при його обмеженні також ускладнене з огляду на закритість доступу до інформації щодо цієї діяльності.

Стан дотримання права на тілесну приватність в діяльності ОВС України

Гарантії тілесної приватності також відображені в ряді положень Основного Закону нашої держави:

Згідно з ч. 1 ст.19 Конституції України, правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим досліддам (ч. 2 ст. 28 Конституції України).

Типові порушення права людини на тілесну приватність в діяльності ОВС полягають, перш за все, в незаконних особистих оглядах, протиправних примушуваннях до проходження оглядів на стан сп'яніння, незаконних дактилоскопуваннях тощо.

Чи не найбільш поширеним видом порушення права на тілесну приватність в діяльності міліції є саме проведення незаконних особистих оглядів з метою вилучення (а іноді й підкидання з метою подальшого вилучення) заборонених до обігу предметів.

Активісту «Дорожнього контролю» у м. Донецьку довелося бути свідком, як співробітники патрульної служби міліції незаконно обшукували молодих людей за нібито розпивання пива в громадському місці. «Проїжджаючи по вул. Університетській, 35, я побачив, як четверо співробітників патрульної служби риються в кишенях, рюкзаках молодих хлопців. Я запитав: що відбувається? Молоді хлопці відповіли, що їх обшуковують за те, що нібито вони вживають пиво! Співробітники ПС сказали мені, щоб я їхав куди чимдалі! Співробітники ПС зажадали у молодих людей 50 грн., щоб вирішити питання. Після мого від'їзду співробітники ПС провели профбесіду та постіжно віддалилися», — пише очевидець, який зняв відео на місці події²⁹.

29 Сайт Асоціації УМДПЛ. В Донецької міліції пояснили, що патрульні мають право риються в вещах громадян.
<http://umdpl.info/index.php?id=1371622742>

Неважко зрозуміти мотивацію та причини такого відвертого ігнорування міліціонерами елементарних правил поведінки по відношенню до людської гідності, ознайомившись з тим, які коментарі з цього приводу дає прес-служба Донецької обласної міліції³⁰:

Наряд патрульної служби в Донецьку діяв у рамках закону, коли обшукував перехожих. Про це повідомляє прес-служба Донецького МУ ГУМВС України в Донецькій області. «Патрульні інспектори зупинили громадян на тій основі, що молоді люди порушували громадський порядок, а саме — розпивали пиво у забороненому законом місці — на бульварі Пушкіна», — говорить в повідомленні прес-служби. Далі міліція наголосила, посилаючись на законодавчу базу, що патрульні мають право проводити особистий огляд і огляд речей громадян. «Цим правом співробітники патрульної служби скористалися правомірно — у зв'язку з темним часом доби і частими розкраданнями і псуванням муніципального майна на вулиці Пушкіна (розпис малюнками, написами і тому подібне). Міліціонери попросили молодих людей показати вміст рюкзака, щоб упевнитися у відсутності предметів для псування міського майна і колюче-ріжучих предметів», — відмічає прес-служба.

Ще більше вражає те, що керівництво ОВС не лише виправдовує систематичні порушення права людини на приватність, які вже скоєні. Деякі керівники навіть намагаються нав'язати суспільству думку про те, що такі порушення є законними та вчиняються на благо цього ж суспільства.

Провідні Інтернет-видання Северодонецька розмістили інформацію начальника Северодонецького РВВС («Вулична перевірка в Северодонецьку»), в якій «роз'яснюється» нібито законне право міліціонерів обшукувати людей на вулиці. За словами міліцейського керівництва, правоохоронці можуть перевіряти громадян, які знаходяться в районі або в місці можливого здійснення злочину, наприклад в темних закутках. При подібній перевірці співробітники міліції зобов'язані провести догляд одягу і речей підозрюваного. Міліціонери також, мовляв, мають право перевіряти у всіх документи, щоб засвідчити особу громадянина — чи не розшукується той за здійснення того або іншого правопорушення³¹.

Як міліціонерам, так і пересічним громадянам варто знати, що, відповідно до норм чинного законодавства (п. 6 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» та порядку проведення особистого огляду, регламентовано-

30 Там само.

31 «Сегодня в Северодонецке», онлайн додаток до газети «Третій сектор». Досмотр милицией на улице и права человека. <http://svsever.lg.ua/2013/08/dosmotr-militsiey-na-ulitse-i-prava-cheloveka/>

го положеннями ст. 264 КУпАП), особистий огляд може застосовуватися лише стосовно тих осіб, щодо яких є підстави для затримання і утримування в спеціально відведених для цього приміщеннях, а саме:

- ♦ осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, обвинувачених, які переходять від слідства чи суду, засуджених, які ухиляються від виконання кримінального покарання;
- ♦ осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, для складення протоколу або розгляду справи по суті, якщо ці питання не можуть бути вирішені на місці;
- ♦ неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опікування, до передачі законним представникам або до влаштування в установленому порядку, а неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння і не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, — до передачі їх законним представникам або направлення у приймальники-розподільники для дітей;
- ♦ осіб, які перебували у громадських місцях у стані сп'яніння, якщо їх вигляд ображав людську гідність і громадську мораль або якщо вони втратили здатність самотійно пересуватися чи могли завдати шкоди оточуючим або собі;
- ♦ осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих;
- ♦ іноземців та осіб без громадянства, які розшукуються правоохоронними органами інших держав як підозрювані, обвинувачені у вчиненні злочину або як засуджені, які ухиляються від виконання кримінального покарання;

Проведення особистого обшуку будь-яких інших осіб і за будь-яких інших обставин протиправне та порушує право на тілесну приватність.

Слід зазначити, що існуюча в міліції практика здійснення безпідставних обшуків громадян та незаконного огляду їхніх речей не в останню чергу зумовлена неконкретністю положень відомчих інструкцій МВС України та їх очевидною невідповідністю базовим нормативно-правовим актам нашої держави — Конституції України, Закону України «Про міліцію», Кримінальному процесуальному кодексу України.

Як правило, співробітники міліції обґрунтовують своє право проводити обшук громадян та їх речей посиланням на пункти 238 та 239 Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС №404 від 28.07.1994 р.³² (далі — Статут), при цьому наголошуючи на тому, що вони здійснюють не обшук, а «зовнішній огляд» (крім цього,

32 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>

правоохоронці часто вживають термін «поверхневий огляд», а також російськомовний варіант подібних дій «наружный досмотр»). В окремих випадках міліціонери дійсно вважають, що вказані пункти Статуту надають їм можливість проводити огляд громадян, який на практиці фактично не відрізняється від обшуку, без складання відповідних документів та за відсутності понятих, в інших випадках вживанням подібної термінології міліціонери просто вводять в оману громадян, маскуючи свої незаконні дії.

Дійсно, пункти 238 та 239 Статуту містять словосполучення «зовнішній огляд одягу, речей» та «огляд зовнішнього одягу, речей», проте вказані пункти однозначно вказують, що зовнішній огляд здійснюється виключно при «реалізації заходів щодо затримання та переслідування особи», яка вчинила злочин і такий огляд «є попереджувальною мірою, спрямованою на забезпечення особистої безпеки міліціонера, що ставить перед собою ціль вилучення зброї та інших предметів, які можуть бути використані для нападу на міліціонера та інших громадян».

Незважаючи на таке чітке формулювання, працівники міліції масово здійснюють «зовнішні» та «поверхові» огляди громадян, керуючись власними сумнівними критеріями оцінювання людини — «підозріла зовнішність» чи «невпевнена поведінка», що, на думку правоохоронців, є достатнім свідченням вірогідного відношення особи до тієї чи іншої маргінальної групи.

Крім цього, право співробітників міліції навіть за певних обставин проводити зовнішній або поверховий огляд, як своєрідно спрощений варіант особистого обшуку, взагалі не передбачено жодним нормативно-правовим актом України, через що відповідні положення Статуту, якими начебто визначається можливість відхилення від встановленої КПК, КУпАП та Законом України «Про міліцію» процедури проведення огляду особи та її речей, неможливо визнати правовими.

Однак, незважаючи на те, що національне законодавство не тлумачить ні визначення, ні порядок здійснення зовнішнього (поверхового) огляду і, тим більше, «наружного досмотра», пункт 239 Статуту регламентує процедуру його проведення, настановляючи співробітників міліції наступним чином:

«Зовнішній огляд речей і одягу слід робити негайно після затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, або в більш зручний момент, коли можливо отримати допомогу від інших працівників міліції, дружинників, працівників служби охорони, двірників або громадян».

Для проведення зовнішнього огляду речей та одягу необхідно:

- подати затриманому команду: «Руки вгору!», наказати повернутися обличчям до стіни (дерева, стовпа і т.п.) і обіпертися в неї руками, широко розставити ноги і нахилитися вперед;
- швидко промацати з зовнішньої сторони одяг затриманого: кишені, рукава, пояс, звернути увагу на взуття, з метою виявлення та вилучення зброї й інших предметів, які можуть бути використані затриманими для нападу на міліціонера;
- в окремих випадках, коли є підстава підозрювати, що знаряддя злочину можуть бути замасковані (колюча зброя, що міститься в авторучці, колючо-ріжучі предмети і зброя, закріплені на гумці до одягу або тіла в плечових та інших місцях і т.п.), зовнішній огляд одягу і речей проводять з особливою уважністю;
- під час проведення зовнішнього огляду слід уважно стежити за кожним рухом затриманого».

Зрозуміло, що в повсякденній діяльності при проведенні «зовнішнього огляду» пересічних громадян із намірами можливого встановлення в останніх заборонених до обігу речей і предметів, працівники міліції не застосовують ці правила, оскільки це, безперечно, призвело би до ще більшого обурення обшукуваного діями правоохоронців. На практиці «зовнішній огляд» полягає не в «промацуванні із зовнішньої сторони одягу і кишень» людини, а в її примушуванні показати і передати міліціонерам наявні в неї особисті речі та предмети, а в окремих випадках правоохоронці самі нишпорять по кишенях зупиненої ними особи.

Цікаво й те, що пункт 239 Статуту містить одночасно два поняття — «зовнішній огляд» та «особистий огляд». При цьому, наголошуючи на необхідності проведення «особистого огляду» у суворій відповідності до норм законодавства (особою однієї статі, у присутності двох понятих, із складанням відповідного протоколу), ця ж стаття взагалі не передбачає будь-яких запобіжних заходів щодо захисту особи від можливих зловживань з боку міліціонерів під час «зовнішнього огляду» — підкидання в кишеню чи сумку заборонених до зберігання предметів і речовин (наркотичних засобів, боєприпасів тощо), відбирання в «оглянутого» грошей або цінних речей, незаконного зняття приватної інформації з його мобільного телефону тощо.

Крім порушень приватного життя особи під приводом особистого та зовнішнього огляду, в діяльності ОВС нерідко трапляються випадки відвертих несанкціонованих особистих обшуків.

Безпрецедентний факт порушення прав людини мав місце 2 липня 2013 року в Івано-Франківську. Адвокат Сергій Мельник розповів, що в цей

день на законних підставах відвідував свого підзахисного Ігоря Рочняка у слідчому ізоляторі Івано-Франківська. Зустріч із ув'язненим розпочалась о 15.00 і закінчилась о 16.45. Після цього адвоката закрили у слідчому кабінеті СІЗО і до 19.00 утримували його у зовні закритому приміщенні, — без пояснення причин, без засобів зв'язку, без води та права виходу в туалетну кімнату. Мельник стукав у двері, але жодної реакції не було. Утримання продовжувалось до приїзду начальника ВБНОН Івано-Франківської області В. Шнуренка, який влаштував особистий обшук із застосуванням відеозйомки. Потім адвоката доставили у приміщенні МВ УМВС м. Івано-Франківська. Там, за словами Сергія Мельника, відносно нього міліціанти вчиняли незаконні, принизливі дії, зокрема, змусили роздягнутись догола, погрожували обшуком в квартирі та робочому кабінеті. О 21-00 Мельника без будь-яких на те підстав змусили пройти медичне освічення на факт вживання наркотиків. І тільки о 00-40 адвокат покинув слідчі приміщення, про що є відповідний запис у книзі відвідувань³³.

Не менш поширеним є порушення права на приватне життя громадян, пов'язані з проведенням співробітниками міліції необґрунтованих перевірок документів, підтверджуючих особу. Незважаючи на заборону проведення безпідставних перевірок документів, мають місце численні випадки безапеляційного витребування міліціонерами паспортів у відвідувачів вокзалів та інших місць перебування громадян.

Так, в січні 2013 року до «Мукачівського правозахисного центру», який надає безоплатну первинну правову допомогу, звернувся мешканець міста Мукачеве, який поскаржився на грубі та незаконні дії працівників патрульно-постової служби міліції, що мали місце одного вечора в центральній частині міста. Зі слів скаржника, працівники міліції підійшли до нього, коли він виходив із бару, з вимогою пред'явити документи, що посвідчують особу, без будь-яких на те підстав та приводів. Після пред'явлення паспорту громадянина України, працівники Мукачівського міського відділку УМВС України в Закарпатській області почали вимагати «пройти з ними до відділку для з'ясування усіх обставин». Так як, на переконання скаржника, така вимога була незаконною, він відмовився пройти до відділку без пояснення причин з боку правоохоронців. На це останні намагалися силоміць його відтягнути, заламуючи руки, проте були вимушені це припинити, адже навколо зібралось багато свідків. За п'ять хвилин працівники міліції покинули місце події³⁴.

33 Інтернет-видання «Стик». Адвоката роздягнули догола з невідомих причин. http://styknews.info/node/13760?utm_source=twitterfeed&utm_medium=facebook

34 Інтернет-видання «Мукачеве.net». <http://www.mukachevo.net/UA/News/>

Відповідно до п. 2 ст. 11 Закону України «Про міліцію», правоохоронцям надається право вимагати у громадян документи, які підтверджують особу, виключно у випадку, коли є достатні підстави підозрювати громадянина у скоєнні правопорушення. На цьому наголошує також п. 133 Статуту. А п. 1.4. розділу V «Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України» (затверджених наказом МВС України №155 від 22.02.2012) категорично застерігає, що необґрунтовані перевірки паспортів та інших документів у громадян є неприпустимими³⁵.

Оцінюючи стан дотримання права на тілесну приватність в діяльності ОВС, варто звернути увагу на формування дактилоскопічних обліків ОВС та проведення дактилоскопії.

Дактилоскопічний облік в органах внутрішніх справ регламентується Інструкцією про порядок функціонування дактилоскопічних обліків експертної служби МВС України, затвердженою наказом МВС України №785 від 11.09.2001 р.

У відповідності з п. 11 ст. 11 Закону України «Про міліцію», працівникам міліції надається право проводити дактилоскопіювання наступних категорій осіб:

- ♦ затриманих за підозрою у вчиненні злочину;
- ♦ взятих під варту;
- ♦ підозрюваних чи обвинувачуваних у вчиненні кримінального правопорушення;
- ♦ підданих адміністративному арешту.

Крім того, згідно зі ст. 7 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», передбачається дактилоскопіювання осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд³⁶. Вищезазначений перелік категорій осіб, яких міліції дозволено дактилоскопіювати, є вичерпним.

Втім, безпідставне дактилоскопіювання осіб, які не належать до вищевказаних категорій, має масовий характер, про що свідчать численні повідомлення засобів масової інформації.

Прокуратурою Криму виявлено багаточисельні порушення при затриманні неповнолітніх. Кримські міліціонери незаконно доставляли не-

35 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0628-12>

36 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80>

повнолітніх у відділення, складали на них адміністративні протоколи і знімали відбитки пальців. Батькам при цьому не повідомляли. За даними фактами прокуратура винесла два десятки документів реагування, до відповідальності притягнуто 18 міліціонерів. Як повідомив юрист Енвер Пашиєв, такого роду порушення з боку міліції відбуваються постійно³⁷.

Начальник управління кримінальної міліції у справах дітей МВС Олексій Лазаренко впроваджує ідентифікаційні карти на дітей, які передбачають, між іншим, наявність відбитків дитячих пальців³⁸.

Масовість та системність незаконного дактилоскопіювання в діяльності ОВС підтверджено також результатами громадських розслідувань, проведених у 2013 році експертами Асоціації АУМДПЛ у взаємодії з працівниками Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, відповідно до Меморандуму про співпрацю Уповноваженого з АУМДПЛ.

Факти протиправного дактилоскопіювання та порушень порядку ведення дактилоскопічних обліків було виявлено в ході візитів до:

- четвертого територіального відділу міліції Шевченківського РУ ГУМВС України в м. Києві 23.01.2013;
- Шевченківського РУ ГУМВС України в м. Києві 24.01.2013;
- Голосіївського РУ ГУМВС України в м. Києві 14.02.2013;
- Корецького РВ УМВС України в Рівненській області 25.02.2013;
- Рівненського МВ УМВС України в Рівненській області 26.02.2013;
- Ленінського РВ Миколаївського МУ УМВС України в Миколаївській області 05.03.2013;
- Дрогобицького МВ ГУМВС України у Львівській області 29.03.2013;
- Оболонського РУ ГУМВС України в м. Києві 10.04.2013;
- Солом'янського РУ ГУМВС України в м. Києві 23.04.2013;
- Жовтневого РВ Луганського МУ ГУМВС України в Луганській області 30.05.2013;
- Світловодського МВ УМВС України в Кіровоградській області 04.06.2013;
- Чигиринського РВ УМВС України в Черкаській області 04.06.2013;
- Автозаводського РВ Кременчуцького МУ УМВС України в Полтавській області 05.06.2013;
- Івано-Франківського МВ УМВС України в Івано-Франківській області 07.08.2013.

37 Сайт газети «Вести». Крымская милиция незаконно задерживала пьяных подростков. <http://vesti.ua/krym/20270-krymskaja-milicija-nezakonno-zaderzhivala-pjanyh-podrostkov>

38 Сайт видання «Дзеркало тижня». У українських школьників снимут отпечатки пальцев. http://zn.ua/UKRAINE/ukrainskikh-shkolnikov-snimut-otpechatki-palcev-132315_.html

Для розуміння масштабів цього виду порушення права на приватне життя варто навести приклад. Протягом 7 місяців 2013 року працівниками Івано-Франківського міськвідділу **дактилоскоповано 329 осіб**, з яких тільки **37 — за наявності підстав, передбачених законом**. Таким чином, працівниками зазначеного відділу було **незаконно дактилоскопійовано 260 осіб**, що складає майже 80% від загальної кількості дактилоскопійованих. Крім того, **32 особи було дактилоскопійовано до набуття законних підстав** (до вручення повідомлення про підозру).

Оскільки дактилоскопічна інформація є конфіденційною, проведення дактилоскопіювання за відсутності законних підстав суперечить положенням ч. 2 ст. 32 Конституції України, у якій зазначається, що збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не допускається, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

До того ж, незаконне дактилоскопіювання та використання одержаної при цьому інформації суперечить положенням низки міжнародно-правових актів. Зокрема, у статті 12 Загальної декларації прав людини 1948 року встановлено, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте життя, безпідставного посягання на його честь і репутацію.

У статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року визначено, що кожен має право на повагу до свого приватного життя; органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Пунктом 1 статті 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року встановлено, що ніхто не повинен зазнавати свавільного чи незаконного втручання в його особисте життя, свавільних чи незаконних посягань на його честь і репутацію.

Практика Європейського суду з прав людини виходить із необхідності існування в національному праві засобу юридичного захисту від свавільних втручань органів державної влади в права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Порушення балансу між правом особи на захист приватності (зокрема, конфіденційності персональних даних) і бажанням держави знати все

про всіх може призвести до порушення статті 8 вказаної Конвенції «Право на повагу до приватного і сімейного життя» (див. рішення Європейського суду з прав людини від 6 квітня 2000 р. у справі «Ротару проти Румунії»³⁹ та від 16 лютого 2000 р. у справі «Аманн проти Швейцарії»⁴⁰).

Узагальнення

Продовжують мати місце системні порушення права на територіальну приватність особи, які полягають переважно в несанкціонованих проникненнях до житла чи іншого володіння особи, проведення в них огляду з метою вилучення заборонених до обігу предметів, мотивуючи згодою володільця (іноді без буд-якої мотивації), без наявності невідкладних випадків, передбачених Конституцією.

Особливо непокоїть стан дотримання територіальної приватності щодо транспортних засобів, зокрема, приватних автомобілів. Однією з основних причин порушень цього права є недосконалість чинного законодавства, зокрема, відсутність законодавчого визначення меж оглядів без дозволу суду, передбачених пунктом 6 частини 1 статті 11 Закону України «Про міліцію», положеннями статті 264 Кодексу України про адміністративні правопорушення (особистий огляд і огляд речей) та іншими нормами законодавства, що створює суперечності при їх застосуванні.

Публікації засобів масової інформації свідчать про системний характер порушення права людини на комунікаційну та інформаційну приватність в діяльності ОВС. Проте контроль громадськості за дотриманням цього права ускладнений з огляду на обмеженість та закритість доступу до інформації щодо деяких видів цієї діяльності. Актуальною залишається доцільність дослідження цих напрямків діяльності ОВС шляхом проведення громадських експертиз.

Одним з найбільш поширених видів порушення права на тілесну приватність в діяльності міліції є проведення незаконних особистих оглядів з метою вилучення заборонених до обігу предметів. Цей вид порушення спричинений низьким рівнем знань нормативно-правової бази діяльності міліції, у тому числі керівного складу, неконкретністю положень відомчих нормативних актів МВС України та їх очевидною невідповідністю базовим нормативно-правовим актам нашої держави — Конституції України, Закону України «Про міліцію», Кримінальному процесуальному кодексу України.

³⁹ Український портал практики Європейського суду з прав людини. Рішення у справі «Ротару проти Румунії». <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=212>

⁴⁰ Український портал практики Європейського суду з прав людини. Рішення у справі «Аманн проти Швейцарії». <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=308>

Досить поширеними залишаються порушення права на приватне життя громадян, пов'язані з проведенням співробітниками міліції необґрунтованих перевірок документів, підтверджуючих особу у відвідувачів вокзалів та інших місцях перебування громадян.

Масовий характер має незаконне дактилоскопіювання осіб, які не належать до категорій, дактилоскопіювання яких дозволене законодавством. Крім того на стан дотримання права людини на тілесну приватність в діяльності ОВС негативно впливає також невідповідність спільного наказу МВС України та Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 29.07.2002 №723/435 «Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в ОВС та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців» пункту 11 статті 11 Закону України «Про міліцію» в частині формування бази дактилоскопічного обліку нелегальних мігрантів.

З метою мінімізації порушень права на приватність особи доцільно:

- 1) звернутися до Конституційного Суду України за відповідними роз'ясненнями щодо відповідності пункту 6 частини 1 статті 11 Закону України «Про міліцію», положень статті 264 Кодексу України про адміністративні правопорушення (особистий огляд і огляд речей), статті 8 Закону України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів...») та інших норм законодавства статті 30 Конституції України щодо меж огляду іншого володіння особи без рішення суду;
- 2) в межах окремого дослідження, зокрема, із застосуванням громадської експертизи, дослідити стан дотримання прав людини на комунікаційну та на інформаційну приватність в діяльності оперативних підрозділів ОВС при здійсненні оперативно-розшукових заходів згідно Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та дотримання цих прав при здійсненні негласних слідчих (розшукових) дій;
- 3) запропонувати МВС України організувати належне вивчення особовим складом всіх підпорядкованих міськрайлінорганів положень Закону України «Про міліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального процесуального кодексу України в частині підстав та порядку проведення оглядів осіб та речей.
- 4) пункти 238 та 239 Статуту патрульно-постової служби міліції України в частині проведення «зовнішніх» та «поверхових» оглядів привести у відповідність до пункту 6 статті 11 Закону України «Про міліцію» та статті 264 Кодексу України про адміністративні правопорушення (особистий огляд і огляд речей);

5) запропонувати МВС України організувати належне вивчення особовим складом всіх підпорядкованих міськрайлінорганів положень пункту 2 статті 11 Закону України «Про міліцію», пункт 133 Статуту патрульно-постової служби міліції України, пункт 1.4. розділу V «Правил поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України», затверджені наказом МВС України від 22.02.2012 №155 в частині підстав та порядку перевірки у громадян документів, які підтверджують особу;

6) звернутися до Мін'юсту України щодо скасування реєстрації спільного наказу МВС України та Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 29.07.2002 №723/435 «Про затвердження Інструкції про порядок функціонування в ОВС та органах охорони державного кордону України обліку осіб, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон та про правовий статус іноземців» як такого, що суперечить положенням пункту 11 статті 11 Закону України «Про міліцію» в частині формування бази дактилоскопічного обліку нелегальних мігрантів.

Сергій Швець

Боротьба з корупцією в Україні: корупція в органах внутрішніх справ

Вступ

Проблема корупції була, є і, як можна передбачити, на жаль ще доволі довго залишатиметься актуальною для українського суспільства. Рік тому, в аналогічному дослідженні Асоціації УМДПЛ був проведений аналіз структури вітчизняного антикорупційного законодавства, його позитивних і негативних аспектів, впливу окремих державних інституцій на рівень корумпованості суспільно-економічних відносин тощо.

Вказаний аналіз ґрунтувався на неупередженому вивченні профільних законів України, нормативно-правових документів ряду центральних органів виконавчої влади, оцінці статистичних результатів боротьби з корупцією, досягнутих визначеними Законом України від 07.04.2011 р. №3206/VI «Про засади запобігання і протидії корупції»¹ суб'єктами, які здійснюють відповідні заходи, а також на певному життєвому й професійному досвіді автора — в минулому співробітника органів внутрішніх справ.

Рік, як термін для отримання глобальних висновків щодо успішності або неуспішності вжитих заходів на царині боротьби з корупцією, безумовно, є замалим, тим більше для України, де влада, зазвичай, більше декларує, чим діє, а значна частина населення вважає за краще обурюватися корумпованістю влади у соціальних мережах, ніж послідовно вимагати від неї звітуватися про стан та результати своєї управлінської діяльності у керуванні державою.

Разом з тим, за умов наявності у влади бажання та професійності, рік — цілком достатній термін для досягнення певного прогресу, особливо якщо офіційно визначена загальнодержавна мета співпадає зі сподіваннями громадянського суспільства. Отже, спочатку буде доцільним розглянути зміни та доповнення до законодавчої бази, спрямованої на боротьбу з корупцією в державі, які побачили світ у 2013 р. і, за задумом авторів, повинні були сприяти підвищенню ефективності протидії цьому негативному явищу.

¹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

1. Аналіз новацій, запроваджених до вітчизняного антикорупційного законодавства у 2013 році

Відомо, що сприятливим підґрунтям для поширення корупції у конкретній державі є низький рівень її економічного розвитку. Опубліковані дані дослідження, проведеного міжнародною компанією GFK щодо купівельної спроможності населення, засвідчили, що Україна за цим показником займає передостаннє серед 42 країн місце в Європі, випередивши лише Республіку Молдова².

Звідси й місце нашої держави у рейтингу корумпованості суспільства. Так, за підсумками 2011 р., згідно з рейтингом «Індекс сприйняття корупції», який щорічно публікує неурядова міжнародна організація по боротьбі з корупцією та дослідженням її рівня у світі Transparency International, Україна перебувала на 152-му місці серед 183-х країн — по сусідству з державами третього світу³. У 2012 році цією організацією був здійснений наступний етап моніторингу, за підсумками якого Україні дали 26 балів зі 100 можливих, що дозволило нашій державі зайняти 144 місце з поміж 176-ти країн, де проводився моніторинг⁴. Результат, на перший погляд, є позитивним, проте навіть проста арифметика доводить, що прогресу з цього питання практично немає, адже кількість підданих аналізу держав зменшилася на 7, а Україна при цьому піднялася лише на 8 позицій і загальний «прорив» вперед фактично становив лише +1 позицію. До речі, 26 балів також отримала Сирія, а наша сусідка — Російська Федерація — досягла рівня 28 балів.

А згідно з дослідженням Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI) у 2013 році, рейтинг України за рівнем корумпованості залишився практично незмінним — 25 балів зі 100 можливих⁵. Таким чином країна посіла 144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням. Україна стабільно залишається у групі «підвищеного ризику» разом з Камеруном, Іраном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа — Новою Гвінеєю.

Відповідно до методології Transparency International, будь-який результат, менший за 30 балів, є «позором для нації» і висновок даної не-

2 Сайт телеканалу «ТВі». Україна у трійці найбідніших країн Європи, — дослідження. http://tvi.ua/?route=information%2Fnews&news_id=29555

3 Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна». Україна за год опустилась в індексе корупции на 18 позицій — Transparency International. <http://interfax.com.ua/news/general/87362.html>

4 Би-Би-Сі — Україна. «Індекс сприйняття корупції»: Україна на одному місці з Сирією. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/12/121205_corruption_index_oz.shtml

5 Сайт організації «Transparency International — Україна». ІНДЕКС КОРУПЦІЇ 2013: Тотальна корупція вбиває чесний бізнес в Україні. <http://ti-ukraine.org/content/4036.html>

залежної організації є невтішним — наша держава продовжує впевнено крокувати назад.

Головними факторами, які сприяли такому стану справ, визнано:

- ♦ бездіяльність Національного антикорупційного комітету при Президентів України (дана інституція більше року не проводила своїх засідань);
- ♦ державна програма протидії корупції «коштує не дорожче паперу, на якому її надруковано». Заявлені кошти для реалізації державної антикорупційної політики у 2011-2012 роках не виділялися;
- ♦ Міністерство юстиції України як орган, визначений на даний час у якості координатора програми, пропонує виконавцям — міністерствам, іншим державним органам виконавчої влади, державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування — здійснювати запрограмовані заходи за рахунок власних коштів;
- ♦ зміни у законодавстві, що регулює питання державних закупівель, замість забезпечення прозорості у цих багатомільярдних грошових потоках, навпаки, загнали у тінь ці величезні кошти.

У підсумкових документах Transparency International також окреслені рекомендації владі України, які, на думку авторів, у перспективі повинні сприяти підвищенню ефективності боротьби з корупцією:

- ♦ Національний антикорупційний комітет при Президентів України повинен почати виконувати власні ініціативи щодо організаційно-практичного втілення у життя відповідних заходів;
- ♦ зміст Державної програми щодо запобігання й протидії корупції на 2011-2015 роки необхідно доопрацювати із залученням до такої роботи незалежних фахівців та експертів громадських організацій;
- ♦ фінансування цієї програми повинно здійснюватися у потрібних обсягах, а заходи — виконуватися;
- ♦ необхідно надати суспільству безперешкодний доступ до інформації про державні закупівлі;
- ♦ до Єдиного державного реєстру осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні діяння, має бути забезпечений вільний доступ;
- ♦ норми щодо обов'язкового декларування посадовими особами власних витрат повинні виконуватися беззаперечно, а публічний доступ до такої інформації стати загальнодоступним.

Моніторинг ситуації щодо рівня корумпованості нашого суспільства здійснювався і вітчизняними соціологічними, громадськими та іншими неурядовими організаціями. Звичайно, структури анкет для опитування, формулювання питань, на які пропонується відповісти респондентам, методологія опрацювання результатів у різних дослідженнях певною мірою

різняться, проте загальна картина ставлення пересічних громадян до проблеми корупції є доволі показовою і такою, що ставить владі оцінку «незадовільно» за нібито активну боротьбу з корупцією.

Наприклад, здійснене восени 2013 року Міжнародною громадсько-екологічною організацією «Наш дім — Манява»⁶ вивчення громадської думки засвідчило, що опитані громадяни України мають дуже низький рівень довіри як до влади усіх рівнів, так і всіх гілок влади (тільки 10-16% опитаних вказали на високий рівень довіри до урядовців і лише близько 23 % респондентів довіряють міським та селищним органам влади).

Понад ніж 2/3 людей, які погодилися відповісти на запропоновані запитання, висловили переконання, що органи виконавчої влади усіх рівнів докладають недостатньо зусиль для подолання корупції. Більше того, головними причинами її поширення визнано те, що посадові особи розглядають займані посади як інструмент для отримання особистої вигоди, а контроль за їх діями з боку правоохоронних органів є неадекватним. Показовою характеристикою сучасної України стало те, що кожний другий з опитаних громадян, а саме 52%, вважає корупцію виправданою і визнає її дієвим способом вирішення тих чи інших проблем. 77% осіб, які взяли участь в опитуванні, впевнені, що починаючи з 2004 року, рівень вітчизняної корупції лишився незмінним або навіть підвищився. (Така оцінка з боку суспільства абсолютно співпадає з висновками раніше згаданої неурядової міжнародної організації по боротьбі з корупцією Transparency International).

Згідно з результатами опитування, у державному секторі найбільшою корумпованістю відзначаються міліцейські підрозділи, зокрема Державтоінспекції, суди, заклади охорони здоров'я, вищі освітні заклади, органи прокуратури, митна, податкова та комунальні служби.

Отже і висновки щодо глибини корумпованості України за підсумками 2013 року є загалом невтішними, незважаючи на постійне декларування владою власних зусиль, спрямованих на протидію корупції, та нібито наявних у цьому позитивних зрушень. Подавати бажане за дійсне — річ у політиці звичайна, але без руйнування підвалин корупції, усунення причин і умов, які сприяють вчиненню державними службовцями та прирівняними до них посадовими особами дій корисливого характеру, поступального руху не буде.

У 2013 році, втім як і у минулі роки, як завжди, боротьба з корупцією була «мильною бульбюкою» і зводилася переважно до пошуку владою

6 Сайт МГЕО «Наш дім — Манява». <http://manyava.ucoz.ua/>

об'єктивних і суб'єктивних чинників, які заважають досягнути успіхів у зменшенні обсягів корупції в Україні, та створенням й декларуванням наступних «величних планів» з її викоренення.

У 2013 році країна стала свідком підклимової боротьби представників владних, політичних, економічних та інших угруповань, пов'язаної з давно назрілою необхідністю удосконалення антикорупційного законодавства, в тому числі й викликаного закликами європейської спільноти врешті-решт спробувати стати на шлях реальної боротьби з цим злом. Нагальна потреба у кардинальних змінах була очевидною, оскільки базовий Закон України від 07.04.2011 №3206/VI «Про засади запобігання і протидії корупції» та прийняті у цій сфері протягом 2011-2012 років інші законодавчі та нормативно-правові акти дуже часто запроваджувалися з метою розмивання відповідного правового поля, залишаючи в ньому значні нормотворчі прогалини.

У підсумку в квітні-травні 2013 р. країна отримала:

- Закон України від 18.04.2013 р. №221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією»⁷;
- Закон України від 18.04.2013 р. № 222-VII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»⁸;
- Закон України від 14.05.2013 р. №224-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»⁹.

Аналізуючи зміст вказаних нормативно-правових актів, слід вказати на окремі як позитивні, так і негативні новації кожного з них.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» з числа адміністративних правопорушень виключено (а на необхідності цього правниками наголошувалося практично відразу після їх віднесення до таких ще у 2011 році) діяння, передбачені статтями 172² та 172³ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

7 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/221-18>

8 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/222-18>

9 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/224-18>

Ці статті грали роль «рятувального круга» для посадовців, яких за суттю учиненого потрібно було притягувати до кримінальної відповідальності за ознаками злочинів, передбачених статтями вже Кримінального кодексу України, пов'язаних з хабарництвом, залежно від кваліфікаційних ознак скоєної дії. Тобто у чинному раніше правовому полі позбавлення волі для конкретної особи замінювалося накладенням штрафу, нехай і з перспективою позбавлення займаної посади та занесення установчих даних до Єдиного державного реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення. Зрозуміло, що такі зміни можна віднести до позитивних, адже саме безкарність є однією з причин поширення корупції.

Для багатьох громадян певною несподіванкою стало зникнення з кримінально-правової лексики поняття «хабар». Багато десятиліть цим словом спочатку у Радянському Союзі, а потім і у незалежній Україні таврували різного роду здирників, а тепер воно стало історією. Наразі правоохоронцям, суддям, адвокатам, пересічним громадянам доведеться користуватися новим словосполученням «неправомірна вигода», яке замінило слово «хабар» у назвах та диспозиціях відповідних статей розділу XVII Кримінального кодексу України.

Формально все виглядає нібито логічним. Хабаром в українському кримінальному законодавстві визначалася незаконна винагорода у вигляді чогось матеріального, а саме: хабарник у якості «преміальних» за дію або бездіяльність в інтересах хабародавця чи третьої особи отримує гроші чи майно. В поняття же «неправомірної вигоди», крім цього, законодавцем закладено також заохочення посадовою особою до протиправного вчинку шляхом надання (обіцянки надати), крім матеріальних речей, також певної переваги, пільги або послуги. Проте вже на стадії досудового слідства з'являється вірогідність виникнення таких випадків, коли буде важко визначити грошовий еквівалент тієї чи іншої послуги (пільги) та розмежувати їх розміри (наприклад, на великі чи особливо великі) і, таким чином, кваліфікувати тяжкість конкретного кримінально-карного діяння в категорії злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

У статтях 354, 368, 369 Кримінального кодексу України за деякими кваліфікаціями посилено відповідальність за вчинення передбачених ними кримінальних правопорушень. Однак рамки такого посилення не дуже вражають: зокрема визначені відніні розміри штрафів спроможні налякати лише «дрібних» корупціонерів, а для тих, хто має можливість брати і, головне, бере вагомі хабарі (застосуємо тут стару термінологію) встановлені штрафи є дрібницею.

Викликає деякі сумніви і доцільність здійснення розподілу складів злочинів за статтями 354, 368 (прим.) та 370 Кримінального кодексу. Тут проглядається певна розмитість меж окреслених ними злочинних діянь, що допускати люфт у трактуванні різними слідчими чи суддями їх кваліфікації та можливість для винуватця пом'якшити власну кримінальну перспективу.

Інтерес у фахівців повинна викликати слідча та судова практика кримінальних проваджень за злочинами, у диспозиціях яких виписані такі дії як пропозиція неправомірної вигоди або її обіцянка. Зрозуміло, що «обіцяти — це ще не означає одружитися», а пропозиція може й не завершитися справжньою матеріальною або нематеріальною «подякою». Але, якщо немає закінченості злочину, не може бути й кримінального покарання за нього.

Певною мірою цікавою виглядає позиція щодо визначення ступеню аморальності діяння, пов'язаного з одержанням неправомірної вигоди. Законодавство кожної країни, при визнанні такої дії в якості злочину або адміністративного правопорушення, оцінює його як таке, що не відповідає нормам моралі. І це, безумовно, правильно. Проте розглянемо такі абсолютно можливі у житті українця випадки, і порівняємо їх не лише з позиції права, а й з точки зору пересічного обивателя.

Випадок перший. Чиновник, маючи на меті незаконно збагатитися за рахунок певного громадянина, отримав від нього 100 тисяч доларів США за здійснення з використанням свого службового становища в інтересах останнього конкретних дій, та потім використав ці гроші для придбання елітної квартири.

Випадок другий. Чиновнику, у родині якого росте малолітня онкологічно хвора дитина, лікарі повідомляють, що українська медицина у даному випадку безсила чимось допомогти, і радять звернутися з цією проблемою до закордонних медиків. З'ясовується, що лікування з високою вірогідністю одужання доньки (сина) беруться здійснити, наприклад, спеціалісти німецької клініки, і це коштуватиме ті ж 100 тисяч доларів США. Чиновник, будучи чесним громадянином, спільно з дружиною вираховує, що можна продати з родинного майна, щоб набрати необхідну суму, але цього явно не вистачає. Тоді він йде до свого керівництва і просить збільшити йому розмір заробітної плати з метою взяти у банку кредит, адже там йому роз'яснили, що з нинішньою його зарплатнею банк не відкриє потрібну кредитну лінію. Керівництво відмовляє своєму співробітнику у такому проханні і чиновник у розпачі повертається до свого кабінету. Тут

відчиняються двері і до кабінету входить особа, яка пропонує за здійснення в її інтересах необхідної дії 100 тисяч доларів США. Результат — дитина їде до Німеччини, операція проходить успішно і на довгі роки їй гарантовано повноцінне життя.

Тож якою шкалою виміряти в описаних випадках глибину морального падіння кожного з чиновників, враховуючи усі обставини скоєного? Звичайно, останнє слово буде за судом, який встановить усі нюанси об'єктивної та суб'єктивної сторони злочину, втім, не виправдовуючи жодного з таких посадовців, мотиви незаконного діяння останнього, з огляду на загальновідомі реалії сучасної української держави, є більш зрозумілими з позиції гуманності.

Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» увів до української кримінальної юриспруденції поняття «спеціальної конфіскації», що дозволить застосовувати арешт чи конфіскацію як санкцію за вчинений посадовий злочин не лише до отриманих злочинним шляхом прямих, а й непрямих доходів. Крок, загалом, правильний, але за умов наявності у слідчих та оперативників змоги й бажання встановлювати у рамках кримінального провадження такі доходи. Крім цього, суди мають встигати приймати рішення стосовно залучення таких доходів до процедури відшкодування збитків до того, як обвинувачені чи підсудні сховають їх в офшорах або переписуть статки на родичів.

Багатим на новації виявився **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»**.

Так, розширений перелік осіб, які охоплюються поняттям «близькі особи». До занесених у перелік Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» осіб, додано наступні категорії: «дід», «баба», «прадід», «прабаба», «внук», «внучка», «правнук», «правнучка», «опікун», «піклувальник» та «особа, яка перебуває під опікою або піклуванням». Таким чином, для посадовців, певною мірою, звужується коло осіб, на яких, у разі небезпеки, можна переписати будинки, автомобілі, землю та інше майно.

Дана норма більшою мірою впливатиме й на обмеження щодо роботи близьких осіб, розширюючи межі заборони безпосереднього підпорядкування цієї категорії родичів конкретному державному службовцю, посадовій особі місцевого самоврядування, прирівняним до них праців-

никам державних органів, а також певним посадовим особам юридичних осіб публічного права. Хоча й тут не все є однозначним. Наприклад, можна мати в якості керівника й підлеглого свекра та зятя, що дозволяється.

Зменшилася кількість спеціально уповноважених суб'єктів, яким доручено у межах своєї компетенції здійснювати заходи, спрямовані на виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. З їх переліку відтепер виключно податкову міліцію, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Подібне рішення можна вважати, в певній мірі, зрозумілим, адже ці суб'єкти працювали щодо виявлення корупціонерів виключно у своїх же лавах, тобто лише серед співробітників податкової й митної служб та військовослужбовців. Дуже часто такий антикорупційний запобіжник не був ефективним, адже ці структури співпрацювали з керівниками тих же податкових, митних органів та командирами військових частин, які, через посадові або особисті стосунки, мали можливість впливати на кінцеве рішення за матеріалами перевірки, з ціллю запобігання «виносу сміття з хати».

Наразі в якості суб'єктів здійснення практичних заходів з виявлення й документування корупційних дій залишилися лише органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. При належній організації діяльності цих органів, їх буде цілком достатньо для забезпечення неупередженої та результативної протидії корупції.

Однією з новацій є те, що суб'єктам декларування, які звільняються зі служби, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, тепер доведеться заповнювати декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру як на момент звільнення (від початку поточного року, коли особа звільняється), так і ще через рік після такого рішення. Таким чином нечистому на руку чиновнику доведеться ще рік після звільнення потерпіти без коштовної квартири чи машини, які раніше можна було б придбати на «зароблені» корупційними методами гроші одразу після звільнення з посади.

Крім цього, встановлено, що оприлюднення відомостей про майновий стан окремої категорії керівників органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх заступників, визначених абзацом 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (зі змінами), можна здійснювати як у офіційних друкованих виданнях, так і на веб-

сайтах зазначених органів. Також підкреслено, що матеріали на сайті повинні залишатися не менше року.

Особам, зазначеним у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 4 згаданого вище Закону, забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї.

Важливим є доповнення до ст. 20 базового Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» стосовно того, що особа не може бути звільненою чи примушеною до звільнення, притягнутою до дисциплінарної відповідальності або підданою іншим негативним заходам впливу у зв'язку з повідомленням нею до відповідних органів інформації про вчинення іншою особою корупційної дії. Проте дієвість цієї норми на практиці викликає сумніви, адже, враховуючи масштаби корупції у нашій країні, у керівника-корупціонера завжди знаходяться впливові знайомі, здатні помститися громадянину за подібну принциповість у різні способи, аж до фізичної розправи з ним чи його близькими.

Нарешті для звичайних громадян став розсекреченим Єдиний державний реєстр осіб, що вчинили корупційні правопорушення. Визначено, що Міністерство юстиції України протягом 3-х робочих днів після внесення до нього відповідних відомостей, на своєму офіційному веб-сайті оприлюднює інформацію про особу, притягнуту до відповідальності за такий вчинок, і забезпечує безоплатний цілодобовий доступ до такої інформації (до речі, її обсяг має певні обмеження для забезпечення конфіденційності). Тобто, теоретично кожний охочий має змогу зайти на цей сайт та отримати відомості про корупційне минуле будь-якої особи. Разом з тим, за створенням і експлуатацією будь-якого програмного забезпечення стоять люди, отже не виключена можливість, що знайдуться охочі, які за винагороду погодяться у потрібному ракурсі попрацювати над програмою з метою приховування внесених даних або створення перешкод у доступі до конкретної інформації. Та й не виключена можливість «ненавмисного забуття» внесення до реєстру інформації стосовно певного корупціонера-високопосадовця.

Нововведеннями зменшено мінімальну суму декларування видатків (зі 150 тис. до 80 тис. гривень) для декларантів, визначених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Це, звичайно, «мужній» крок наших законодавців, оскільки відтепер можновладцям буде необхідно звітуватися перед народом за придбані упродовж минулого року «дрібнички» — коштовний наручний годинник чи шубу для дружини.

Але чи завадить це життю державних службовців нижчого рангу, значна частина яких взагалі заробляє таку суму майже за цілий рік, витрачаючи при цьому з неї 3/4 на їжу та оплату комунальних послуг? З огляду на середньостатистичного чиновника, цю планку треба знизити, наприклад, до 20-30 тис. гривень, тим більше, що Міністерство доходів і зборів України лобіює введення обов'язковості щорічного декларування доходів й видатків усіма громадянами нашої країни. Проте чи підуть на це наші зовсім небідні народні депутати України — велике питання.

У доповнення до державної програми боротьби з корупцією, **постановою Кабінету Міністрів України №484 від 11.07.2013 р «Питання Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики»¹⁰** був відновлений інститут Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики у статусі заступника Міністра. Свого часу, а саме з березня 2010 року, така посада вже існувала у Кабінеті Міністрів, але згодом, у лютому 2011 року, на фоні реформування державних органів управління, вона була ліквідована. Важко однозначно сказати, чи втратила щось держава від такого рішення, адже в Україні нерідко структура чи посада створюється під людину, а не під проблему.

Останнім і, як вважає влада, черговим потенційно дієвим кроком на шляху зменшення корумпованості суспільно-політичних відносин, стало прийняття **Кабінетом Міністрів України постанови №706 від 04.09.2013 р. «Питання запобігання та виявлення корупції»¹¹**. Згідно з нею, з 1 січня 2014 р. вводиться у дію Типове положення про уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції, які повинні утворюватися (вводиться) в органах державної влади, місцевих органах виконавчої влади, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Цією постановою також рекомендується утворювати такі структури і в органах місцевого самоврядування.

Але такі підрозділи (особи) вряд чи стануть ефективним інструментом боротьби із корупцією. Не секрет, що найбільш дієвим засобом такої роботи є оперативно-розшукова діяльність, а згадані підрозділи (особи) аж ніяк не є суб'єктами її здійснення. Вони, можливо, ще зможуть виявляти порушення вимог фінансового контролю, зокрема неподання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, але чи є такі порушення головною корупційною проблемою для нашого суспільства?

¹⁰ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/484-2013-%D0%BF>

¹¹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>

Зрозуміло, що хворобу треба не тільки лікувати, а й вживати профілактичні заходи. Вірогідно, основним завданням таких структур повинно бути запобігання корупційним проявам шляхом проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а для безпосереднього викриття і припинення діяльності чиновників-корупціонерів абсолютно достатньо зусиль прокуратури, ОВС та СБУ. При цьому, основним показником ефективності роботи уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в регіоні має бути зниження кількості виявлених правоохоронними органами корупціонерів.

Таким чином, можна зазначити, що упродовж 2013 року в Україні здійснювалися певні кроки щодо удосконалення нормативної антикорупційної бази. Попри те, що якість прийнятих актів не завжди була рівноцінною глибині проблеми, законодавчі ініціативи можна розцінювати як певне просування до розбудови дійсно європейської держави.

2. Окремі результати боротьби з корупцією

Аналіз інформаційних матеріалів стосовно загальнодержавних результатів боротьби з корупцією дозволяє в черговий раз стверджувати, що протидія корупції в Україні у 2013 році була зорієнтована, в першу чергу, на отримання загального валу показників, при цьому необхідність досягнення потрібної глибини правозастосовного впливу на структуру корупційної вертикалі залишалось на другому плані. У поле зору правоохоронців потрапляють, переважно, корупціонери дрібного штибу, що надає можливість відповідним структурам звітуватись перед вищим керівництвом, але суттєвого впливу на загальну ситуацію в країні не має.

Відповідно до «Єдиного звіту про кримінальні правопорушення за січень-жовтень 2013 року»¹², оприлюдненого на сайті Генеральної прокуратури України, на момент подання звіту в державі було обліковано 17 тис. правопорушень, вчинених у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Це становить близько 3% від загальної кількості облікованих кримінальних правопорушень. Зокрема відкрито кримінальних проваджень за випадками:

- ♦ зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ) — 4,2 тис.;
- ♦ перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 ККУ) — майже 1,7 тис.;
- ♦ службового підроблення (ст. 366 ККУ) — 6,2 тис.;
- ♦ одержання неправомірної вигоди (ст. 368 ККУ) — понад 1,7 тис.

¹² Офіційний сайт ГПУ. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень — жовтень 2013 р. http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=184784

При цьому частина цих злочинів, скоєна саме суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, тобто дії осіб, які їх вчинили, підпадають під поняття «корупція».

До речі, найбільшим розміром неправомірної вигоди, яка була задокументована правоохоронцями у 2013 році, виявилася сума у 700 тис. доларів США. Саме у такому грошовому еквіваленті оцінив свої послуги арбітражний керуючий з міста Києва для представника товариства за закінчення процедури санації та приховування порушень українського законодавства при перевірці його фінансово-господарської діяльності. На другому місці розмістилася вигода у розмірі 305 тис. доларів США, яку вимагав член правління акціонерного товариства «Укрпрофтур» у підприємця за надання в оренду частини території автобази. Третє місце у цьому антирейтингу зайняв депутат однієї з селищних рад Сакського району (АР Крим), який пообіцяв певним бажаючим за 225 тис. доларів США посприяти у прийнятті позитивного для них рішення щодо надання земельних ділянок у цьому мальовничому куточку всеукраїнської здравниці¹³.

Статистика, отримана з «Аналізу даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у I півріччі 2013 року»¹⁴, свідчить, що в Україні місцевими загальними судами за цей час розглянуто справи про адміністративні корупційні правопорушення, передбачені статтями 172²-172⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, стосовно 1,4 тис. осіб (нагадаємо, що до набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 р. статті 172² і 172³ КУпАП були чинними). Найбільшу кількість з них становили справи про порушення обмежень щодо використання службового становища (розглянуто справ стосовно 658 осіб, щодо 449 з них винесено постанови про накладення адміністративного стягнення у виді штрафу на суму майже 650 тис. гривень, конфісковано предметів або грошей — у 276 випадках).

Також значне число склали справи про порушення вимог фінансового контролю (розглянуто справ стосовно 442 осіб, щодо 411 з них винесено постанови про накладення адміністративного стягнення у виді штрафу на суму 72,4 тис. гривень). Це переважно були випадки неподання суб'єктами

¹³ Інтернет-видання «NovostiMira». ТОП-5 найбільших хабарів 2013 року в Україні. http://novostimira.com.ua/повупу_73010/html.

¹⁴ Офіційний сайт Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Судова статистика. http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html

декларування у визначений термін своїх декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Крім того, судами винесено постанови про накладення адміністративного стягнення у виді штрафу у справах про пропозицію або надання неправомірної вигоди стосовно 17 осіб; про порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) — стосовно 8 осіб; про порушення вимог обмежень щодо сумісництва — стосовно 110 осіб; про порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів — стосовно 75 осіб; про незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень — стосовно 4 осіб; про нежиття заходів щодо протидії корупції — стосовно 8 осіб.

Порівняно з аналогічним періодом 2012 року, трохи зменшився загальний масив притягнутих до адміністративної відповідальності за корупцію (тоді це було 1,5 тис. осіб, а зараз — 1,4 тис. осіб), а також дещо змінилися види правопорушень, а саме:

- у 2012 році серед виявлених превалювали порушення обмежень щодо використання службового становища (749 адмінпротоколів), тобто вчинки, передбачені нині виключеною з КУпАП ст. 172², а зараз на першому місці перебувають порушення вимог фінансового контролю (442 адміністративних протоколи);
- вдвічі зменшилась кількість посадовців, притягнутих до відповідальності за порушення вимог обмежень щодо сумісництва та суміщення (110 — у 1-й половині 2013 року проти 221 — у першій половині 2012 року);
- аналогічно згаданій вище пропорції зменшилася і кількість осіб, притягнутих до відповідальності за «неправильне» отримання подарунку (8 проти 17);
- зменшилась кількість осіб, винних у незаконному використанні інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (4 проти 14);
- дещо зросла кількість притягнутих до відповідальності за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (75 проти 52).

Показовим є те, що серед покараних переважну більшість складають державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та прирівняні до них посадовці інших державних структур — посадовці нижчих рангів.

Згідно з даними «Інформації про вжиті органами прокуратури України заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень у першому півріччі

2013 року (на виконання доручення Президента України від 16 березня 2013 року № 1-1/579)»¹⁵, наприклад, до кримінальної відповідальності було притягнуто 9 працівників обласних державних адміністрацій, 24 представники райдержадміністрацій та 62 посадові особи місцевого самоврядування міських, сільських та селищних рад або їх виконкомів. Але ж відомо, що найбільш вагомі грошові потоки проходять (особливо при сучасній конструкції української влади) через державні адміністрації і мало віриться, що, на відміну від органів місцевого самоврядування, саме там сконцентрувалися невідкупні керівники. Проте чиновників виконавчої влади традиційно складніше притягнути до відповідальності за корупційний вчинок, аніж сільського голову, і це правило продовжує діяти.

Крім того, за цей же час органами прокуратури було вручено повідомлення про підозру у вчиненні кримінальних корупційних правопорушень 126 співробітникам міліції, 18 — державної податкової служби та 7 — податкової міліції, 15 — державної кримінально-виконавчої служби, 15 — митної служби, 16 — органів цивільного захисту, 7 — прикордонної служби, 41 — Збройних сил України та 11 професійним суддям.

3. Корупція в органах внутрішніх справ України

Питання забезпечення дисципліни і законності в діяльності органів внутрішніх справ упродовж усього часу існування незалежної України залишалося нагальним як для самої правоохоронної структури, так і загалом для усього українського суспільства. Така робота МВС, керівництва територіальних та лінійних управлінь внутрішніх справ, зазвичай, має характер прихованої повсякденності, але в окремих випадках своїми вчинками міліціонери надають їй таких обертів, що міліцейські і прокурорські генерали надовго стають телевізійними «зірками», виправдовуючи власні прорахунки в організації виховної роботи з особовим складом та завіряючи громадян, що відтепер буде здійснено усе належне, щоб унеможливити такі вчинки (хабарництво, резонансні дорожньо-транспортні пригоди, знущання над затриманими тощо) підлеглих у майбутньому.

З метою створення у громадськості уявлення про запровадження змін, проводяться засідання колегій управлінь МВС, у міськрайвідділах міліції персонал активно вивчає нормативні документи, організовуються атестації і переатестації співробітників, а уповноважені міліцейські чини звітують про готовність ОВС жити по-новому.

¹⁵ Офіційний сайт ГПУ. Інформації про вжиті органами прокуратури України заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень у першому півріччі 2013 року. http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=184192

Так, на засіданні колегії МВС України, яке відбулося 18.10.2013 р., прозвучала інформація про те, що протягом року стосовно працівників органів внутрішніх справ було порушено 1 359 кримінальних справ, тобто у чотири рази більше, ніж у 2012 році. Зокрема, у 199 випадках міліціонерів звинувачували у хабарництві, 53 справи стосувалися участі правоохоронців у наркоторгівлі, а 170 справ порушувалися на підставі подій, пов'язаних з порушеннями з боку міліціантів прав людини. Але лише 63 колишні працівники ОВС на той час отримали вироки судів, що само по собі є досить показовим для української Феміди.

Нинішній стан профілактики корупції в органах і підрозділах внутрішніх справ, стан кадрової роботи і організації управління персоналом абсолютно не забезпечує дієвий захист структури МВС України від працівників, здатних «злити» кримінальним структурам інформацію щодо запланованих до здійснення оперативно-розшукових заходів, посприяти, звичайно небезкорисливо, у звільненні від відповідальності «потрібної людини» або отриманні нею, наприклад, водійських прав тощо.

Водночас будь-які організаційно-правові, матеріально-технічні, управлінські та інші заходи не можуть бути ефективними без усвідомлених і цілеспрямованих зусиль з боку самих співробітників ОВС щодо необхідності протистояння корупції, в першу чергу виходячи із забезпечення власної безпеки та свого життєвого і психологічного благополуччя.

В МВС України існує управлінсько-виконавська конструкція, метою якої є підтримання моральності у міліцейському середовищі та запобігання порушенням персоналом службової й особистої дисципліни, зокрема і недопущення вчинення корупційних діянь. Ця конструкція представлена певною нормативно-правовою базою (Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, відповідними міністерськими наказами і розпорядженнями), інститутом заступників начальників міськрайорганів міліції по роботі з персоналом, системою службової підготовки співробітників, службою внутрішньої безпеки МВС та інспекцією з особовому складу кадрових підрозділів УМВС (ГУМВС) областей і на транспорті тощо.

До цього також слід додати й органи прокуратури, які здійснюють нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудового слідства. Тобто тисячі уповноважених осіб стежать за дотриманням законності в українській міліції, але при цьому, як показують соціологічні дослідження, в уяві громадян вітчизняні правоохоронці продовжують залишатися небезпечними і схильними до корупційних порушень закону озброєними представниками влади.

Причин такої стійкої неподоланності корупції у системі ОВС України декілька. По-перше, це відсутність дієвого нормативного фундаменту для розгортання антикорупційної роботи саме у міліцейських колективах. У аналогічному дослідженні минулого року вже вказувалося на відверто слабкий рівень положень наказу МВС України №409 від 08.07.2011 р. «Про затвердження Програми антикорупційних заходів у системі МВС на 2011-2015 роки»¹⁶ — реальна оцінка потенціалу цього документа як інструмента у боротьбі з корупцією в лавах міліції не викликає оптимістичних сподівань.

У 2013 році у надрах Міністерства народився черговий документ подібної направленості, а саме наказ МВС України №750 від 07.08.2013 р. «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни органів внутрішніх справ»¹⁷. Для управлінсько-організаційних заходів з проведення виховної роботи з персоналом ОВС завжди були характерні традиційні й успадковані ще з часів Радянського Союзу формалізм і поверховість, тому, незважаючи на всі анонсовані міліцейським відомством зміни, форми й засоби виховання особового складу в МВС залишилися незмінними, що в черговий раз проявилось у змісті вказаного наказу, перевантаженого лозунгами й деклараціями і не обтяженого конкретними заходами.

Так, завданнями таких комісій визначаються (подається у скороченому вигляді):

- *сприяння керівникам органів і підрозділів внутрішніх справ у організації розроблення заходів щодо запобігання порушенню працівниками ОВС службової дисципліни, правил поведінки та професійної етики...;*
- *здійснення роз'яснювальної роботи з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства...;*
- *виявлення причин та умов, що сприяють порушенню працівниками ОВС службової дисципліни, правил поведінки та професійної етики...;*
- *сприяння керівникам органів і підрозділів внутрішніх справ у реалізації заходів, спрямованих на підвищення рівня довіри до працівників ОВС серед населення...;*
- *сприяння керівникам органів і підрозділів внутрішніх справ у вирішенні проблемних питань із забезпечення гендерної політики та врегулювання можливих конфліктів в середині міліцейських структур...*

На необхідність проведення виховної роботи у цих напрямках вже неодноразово вказувалося у безлічі наказів, розпоряджень, методичних

16 Офіційний сайт МВС. Програма антикорупційних заходів у системі Міністерства внутрішніх справ України на 2011-2015 роки. <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/618558>

17 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1471-13>

рекомендацій, але співробітники міліції продовжували брати хабарі, ДТП за участю захмелілих міліціонерів є звичайним явищем, затримані у відділках піддаються тортурам. Таким чином, є цілком очевидним те, що подібні накази апріорі не можуть призвести до суттєвого зменшенні рівня корупції, значні масштаби якої в органах внутрішніх справ є загальновідомим фактом.

Співробітниками слідчого відділу прокуратури м. Севастополя спільно з працівниками управління СБУ в м. Севастополі у листопаді були затримані старший оперуповноважений та слідчий Балаклавського райвідділу міліції, які підозрюються в отриманні неправомірної вигоди у розмірі 15 тис. гривень від фізичної особи за непритягнення її до кримінальної відповідальності за скоєння правопорушення у сфері обігу наркотичних речовин¹⁸.

Оперуповноважений ДСБЕЗ Могилів-Подільського міськвідділу внутрішніх справ управління МВС України у Вінницької області вимагав у місцевої жительки 1,5 тис. доларів США за те, що він не перевірятиме законність отримання нею допомоги по безробіттю. До речі, затримання хабарника проводилося безпосередньо під час передачі грошей, однак міліціонеру вдалося втекти з місця події, а гроші викинути. Проте це не врятувало останнього від відповідальності, а міліція позбавилася ще від одного хабарника¹⁹.

Молодший лейтенант міліції Тячівського РВ УМВС України в Закарпатській області у червні 2013 року доставив до відділу одного з місцевих жителів, де, за свідченням потерпілого, з використанням гумового кийка «встановлював» обставини несплати ним штрафу у сумі 51 гривні за скоєння адміністративного правопорушення. У якості моральної пені за таке неподобство, міліціонер зобов'язав земляка відшкодувати йому 1 000 гривень, з яких 200 гривень відразу й отримав. Решту ж цього неофіційного штрафу співробітник ОВС велів передати продавцю тютюнового кіоску. Наступного дня потерпілий зустрівся з міліціонером і повідомив, що вказівка виконана і гроші знаходяться у вказаного продавця. Коли останній забирав залишок, його було затримано слідчим прокуратури Тячівського району спільно з працівниками внутрішньої безпеки обласного управління МВС²⁰.

18 Видання «Севастопольская газета». Сотрудники Балаклавского райотдела задержаны за взятку. <http://gazeta.sebastopol.ua/2013/11/18/sotrudniki-balaklavskogo-rajotdela-zaderzhany-za-vzjatku/>

19 Інтернет-портал «Ukr.net». Корупція в міліції. www.ukr.net/news/korupc_ua_u_m_l_c-19490918-1.html

20 Інтернет-видання «Закарпаття онлайн». На Тячівщині міліціонер побив закарпатця і був затриманий на хабарі. <http://zakarpattya.net.ua/News/111215-Na-Tiachivshchyni-militsioner-pobiv-zakarpattsia-i-buv-zatrymanyi-na-habari>

Оперуповноважений одного з підрозділів внутрішніх справ Тернопільської області, будучи добре обізнаним з результатами перевірки, проведеної фінансовою інспекцією в одному з медичних закладів, згідно з якими там було виявлено значні порушення фінансової дисципліни, запропонував керівнику лікувальної установи за 4 000 доларів США «відкупитися» від кримінальної відповідальності, але був затриманий «на гарячому» під час передачі обумовленої суми²¹.

Прокуратурою Житомирської області, після проведення низки негласних слідчих дій, на місці одержання неправомірної вигоди було затримано виконавця обов'язків начальника ветеринарної міліції при УМВС України в Житомирській області, який вимагав щомісячного презенту у розмірі 1 000 гривень від приватного підприємця за неперешкоджання їй у торгівлі м'ясними продуктами на місцевому ринку²².

До кримінальної відповідальності притягується начальник одного з кримських лінійних підрозділів міліції, який був затриманий під час передачі йому місцевим підприємцем 4 700 гривень за дозвіл торгувати на вокзалі. Встановлено, що це було вже другим траншем у такій «співпраці», а до цього відбулася перша оплата міліцейської послуги у сумі 5 000 гривень. А вагомим аргументом для налагодження даних взаємовідносин стало попередження з боку правоохоронця типу «не погодишся заплатити — не будеш працювати»²³.

Інколи міліціонерам для здійснення оборудки, метою якої є отримання неправомірної вигоди, доводиться йти на співпрацю з чиновниками інших споріднених служб.

Прокуратурою м. Вінниця було відкрито кримінальне провадження щодо вимагання хабара міліціонерами та представниками одного з контролюючих органів, які забажали для себе винагороди у сумі 1 200 гривень від місцевого підприємця за гарантію не перешкоджати йому у здійсненні торгівлі фруктами²⁴.

В Тернопільській області затримали одного з керівників ГУ Міндоходів та керівника одного з відділів УМВС України в області, які отримали

21 Інтернет-видання «Тиждень.іа». На Тернопільщині міліціонер попався на хабарі в \$4 тисячі <http://tyzhden.ua/News/88010>

22 Новинний портал RTA — plus.com. На Житомирщині капітан міліції вимагав хабара у приватного підприємця. <http://rta-plus.com/zhitomyr/4390-na-zhitomirschin-kaptana-mlcyi-vimagav-habara-u-privatnogo-pdpryemcyu.html>

23 Видання «Аргументы недели — Крым». В Крыму поймали еще одного милиционера-взяточника. <http://an.crimera.ua/page/news/45578/>

24 Сайт «CorruptUA». На Вінничині на хабарі затримали дільничних інспекторів міліції. <http://corruptua.org/map/reports/view/493>

від підприємця 20 000 гривень за непроведення позапланової перевірки дотримання ним податкового законодавства²⁵.

Однією з причин, які зумовлюють масштабність корупційних проявів у правоохоронній системі, є існування так званої «вертикальної корупції», коли міліцейські керівники різного рівня примушують своїх підлеглих до регулярної незаконної сплати певних коштів за «прихильне ставлення» до них. Дуже часто позитивне вирішення таких буденних та врегульованих нормативними актами службових питань, як отримання відпустки у літній період, здача заліку з фізичної підготовки, підвищення у званні, переведення на посаду у більш престижний, на думку міліціонерів, підрозділ або збільшення відсотку отримуваної співробітником премії стає предметом «купівлі-продажу» між керівником та його підлеглим. Поширеність цього негативного явища зумовлена тим, що українська міліція є воєнізованим формуванням із жорсткою дисципліною, яка вимагає безумовного виконання співробітниками навіть сумнівних з позиції законності розпоряджень старших начальників. В свою чергу останні завжди мають можливість суттєво впливати на кар'єрне зростання своїх підлеглих, умови проходження ними служби, розмір грошового забезпечення тощо.

Є декілька сфер бізнесу, які приносять непогані прибутки незалежно від стану економіки, політичного забарвлення влади та ринкової кон'юнктури. Це торгівля нафтою й нафтопродуктами, зерном, алкогольною та тютюною продукцією, а також... посадами.

На початку 2013 року у мережі Інтернет поширилася інформація про те, що працівниками внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ України та співробітниками СБУ на хабарі були затримані перший заступник начальника Головного управління та начальник управління кадрового забезпечення ГУ МВС України у Львівській області, що було пов'язано з призначенням одного з керівників райвідділів міліції регіону²⁶.

Зрозуміло, що саме призначені за цією схемою начальники в першу чергу схильні до вимагання хабарів з метою, як мінімум, повернення вкладених у придбання посади коштів.

До управління СБУ у Вінницькій області звернувся дільничний інспектор міліції одного з РВ УМВС з повідомленням, що керівник цього від-

25 Інформаційне агентство «Українські Національні Новини». Керівника ГУ Міндоходів Тернопільської області спіймали на хабарі. <http://www.unn.com.ua/uk/news/1227566-kerivnika-gu-mindokhodiv-ternopilskoyi-oblasti-spiymali-nakhbari>

26 Інформаційний портал «ZIK». Двоє заступників начальника міліції Львівщини подали рапорти на звільнення. <http://zik.ua/ua/news/2013/02/22/395187>

ділу за пришивдшення процедури виплати зарплатні та вихідної допомоги при звільненні зажадав отримати за це половину належної суми. У ході перемовин сторони зійшлися на сумі у 4 000 гривень. У результаті спецзаходів начальника райвідділу було затримано «на гарячому», хоча й з певними труднощами. Адже керівник при цьому чинив опір та намагався позбутися таких нещодавно бажаних грошей, викинувши їх з кишені²⁷.

Необхідність проведення регулярних «грошових пожертвувань» своєму керівнику не тільки калічить мораль співробітників, прищеплюючи людині у міліцейській формі усвідомлення безкарності здириництва та скоєння очевидного порушення закону, а й прямо змушує міліціонерів вимагати кошти від цивільних осіб у якості своєрідної компенсації за спричинені такими пожертвуваннями витрати.

Будь-який начальник, який дає підлеглому вказівку покласти йому на стіл пухкий конверт з грошима, чудово розуміє, звідки з'явилися ці кошти, а тому, керуючись логікою «заборониш брати для себе — перестануть брати для тебе», закриває очі на те, що наступного разу підлеглий вимагатиме хабара на власні потреби. «Мої діти не повинні голодувати» — міркують міліціонери, податківці, митники, прокурори, судді і ми, громадяни, дійсно годуюмо їх дітей не тільки шляхом сплати податків, а й прямими грошовими внесками.

Багато співробітників не згодні з існуючим станом речей, але вибору в них немає. Одні, все ж таки, приймають правила гри і стають у лави чиновницької армії мародерів. Інші, зіпнвши зуби і прагнучи особливо не забруднити совість, рахують вислугу в очікуванні виходу на пенсію, треті просто йдуть. А ще є ті, які сподіваються змінити систему, не звертаючи уваги на те, що самі є її часткою. Навряд чи їм це вдасться — корупційна система завжди відторгає тих, хто прагне порушити її плани й цілісність», — зазначає експерт Асоціації УМДПЛ Володимир Батчаєв у своїй статті²⁸ та, як приклади, наводить деякі звернення працівників міліції до Міністра внутрішніх справ:

Шановний Віталіє Юрійовичу!

Пише до Вас дружина одного із співробітників УБОЗу в Івано-Франківській області. Мій чоловік розказує мені про деякі події, які відбуваються у нього на роботі.

Його безпосередній начальник на одній із нарад повідомив, що на початку квітня цього року у ГУБОЗі відбудеться нарада і для того, щоб на-

27 Сайт газети «Закон і бізнес». Хабар для боса. http://zib.com.ua/ua/13718-nachalnika_viddilu_milicii_zatrimali_na_habari.html

28 Сайт Асоціації УМДПЛ. Правоохоронительная система Украины: по капле вдавливая раба. <http://www.umdpi.info/index.php?id=1365138455>

рада пройшла «нормально» (тобто без зауважень до начальника), кожний відділ з УБОЗу повинен здати йому по 10 тисяч гривень, які начальник відвезе у місто Київ і передасть вищому керівництву. У зв'язку із цим, мій чоловік та його колеги повинні вимагати гроші у бізнесменів. Звичайно, мій чоловік не називає конкретні способи отримання таких коштів, але, з його слів, вони всі незаконні і за такі дії садять до тюрми.

Наприклад, цілий спецпідрозділ виявляв незаконні заклади з азартних ігор, зокрема через мережу Інтернет. Виявили. Власника клубу було запрошено на співбесіду та повідомлено, що він повинен платити в місяць з одного грального закладу (а у нього їх понад 20) 35 тисяч гривень за «кришу».

Або на ринку міста є з десяток торгових точок, де торгують одягом — джинсами, светрами, сорочками, фруктами тощо. Продавцями є особи, які приїхали із Таджикистану, Казахстану, Туркменістану. Раз на тиждень стали організовувати рейди на цьому ринку для затримання цих осіб, складання на них адмінпротоколів та штрафування. На даний час старшим від цих обшин повідомлено, що для неперешкоджання їхньої торгівлі, вони мають кожен місяць платити по 5 тис. грн. для розвитку матеріально-технічної бази УБОЗу.

Таких історій я наслухалася безліч, навіть про вимагання мобільних телефонів. Викликають якимось одного продавця мобільних телефонів, а саме айфонів 5 серії. Говорить йому один із керівників відділу: «Хочеш торгувати — давай айфон-5 для моєї дружини, бо в неї скоро день народження». Результат звичайно ж відомий...

Прослухати конкурента в бізнесі можна за 1-3 тис. американських доларів — дав гроші, написав заяву на особу без прізвища з вказуванням номеру мобільного телефону і вперед, можна прослуховувати.

Шкода, що втрачається імідж організації УБОЗ, яка зараз тільки тим і займається, що вимагає гроші. До речі, а якщо незгідний виконувати злочинні накази керівників відділів — можна на нараді просто дати догану або в порушення всіх нормативних актів відразу зняти з займаної посади за відсутність показників в роботі. Одна така нарада відбулася на початку березня, наступна в квітні.

Прошу Вас, Віталій Юрійович, візьміть цю інформацію собі на замітку. Шкода офіцерів, які мають ще трохи честі та совісті, і самі переходять в інші служби, шкода їх сім'ї, дружин, а ще гірше — що через таких керівників до тюрми можуть потрапити тільки рядові виконавці. Надіюсь цей лист допоможе працівникам УБОЗу і моєму чоловікові зокрема залишитися на службі і служити українському народу чесно.

Шановний Віталіє Юрійовичу!

Звертаються до Вас співробітники Луганської державної служби охорони. Вже тривалий час, практично декілька разів у місяць, до нас з

метою «надання практичної допомоги» приїжджають мобільні бригади Департаменту Державної служби охорони. Недоліки, які вони виявляють, сміхотворні, але кожна така перевірка закінчується збором з нас грошей, які у подальшому передаються «на гору». У довірчій співбесіді з працівниками цих мобільних груп, нам вдалося з'ясувати, що керує всім цим грошовим процесом штаб Департаменту ДСО.

Вельмишановний Віталій Юрійович!

Я пишу Вам про ситуацію, яка склалася навколо мого племінника, якого звільняють із Ужгородського міського управління міліції лише через те, що він дотримується чинного законодавства, а це суперечить корупційним поглядам його керівників.

Зокрема, хотілося б зупинитися на такому факті — майже щомісяця, після зарплати, племінник змушений здавати кошти у розмірі 200-400 грн. на нібито різні потреби відділу.

Наша сім'я — це чесно працюючі громадяни України, і в ракурсі цього я щиро прошу Вас хоча б якось втрутитися в ситуацію, хоча і розумію, що фактів, викладених мною, мало для прийняття рішення.

Віталіє Юрійовичу!

Ми, діючи співробітники Южненського МВ ГУМВСУ в Одеській області, просимо Вашого втручання у справи нашого керівника. Його перевели до нас у вересні, після чого працювати стало неможливо. За невиконання його забаганок він погрожує звільненням, а забаганки бувають різними — ставить завдання купити щось особисто йому або у міськвідділ. При його зв'язках всі хвилюються за себе і ніхто йому не перечить. Просимо у Вас допомоги. Ми взагалі люди підневільні, але якщо навіть ми вирішили Вам написати — значить все дуже критично.

Пане міністре!!!

Звертаємося до Вас і надіємося, що все-таки Ви приймете певні міри стосовно керівництва Ужгородського міського управління міліції. Наразі в Ужгородському управлінні запроваджені нові правила, найстрашніше серед них — це торгівля посадами. Вибачте за анонімність.

Утім, вочевидь, пан Захарченко навряд чи «почув кожного» зі своїх підлеглих...

4. Висновки та рекомендації:

Існування «вертикальної корупції» в МВС — це неприкрита загроза для всього суспільства, оскільки така корупція призводить до руйнуван-

ня міліції як правоохоронного органу. Наприклад, слідчий, одержавши від правопорушника гроші за приховування чи перекваліфікацію скоєного злочину, передає частину отриманого незаконного прибутку своєму керівнику, який, в свою чергу, не реагує на очевидне порушення своїм підлеглим процесуальних норм під час досудового слідства. В результаті замість одного належним чином покараного правопорушника, суспільство отримує трьох непокараних злочинців — цього правопорушника, а також слідчого та його керівника, які вчинили посадовий злочин.

Другим моментом, що сприяє вчиненню співробітниками ОВС корупційних та інших негативних дій, є людський фактор, той «початковий матеріал», з якого набираються кадри для служби в міліції. Багато хто з молоді, яка приходить до кадрових підрозділів органів внутрішніх справ з метою оформлення на службу, бачить та розуміє реальні навколишнього життя і вважає, що саме приналежність до силової структури надасть змогу отримувати там не лише зарплатню, а й «приробіток».

Третьою причиною, що спонукає міліціонера до отримання неправомірної вигоди, безумовно є невідповідність (для більшості співробітників, за виключенням верхівки МВС, УМВС (ГУМВС), підрозділів ДАІ тощо) розміру їх заробітної плати нормальним потребам сучасної людини, особливо із врахуванням складного режиму роботи, наявності ризиків при виконанні своїх обов'язків тощо.

По-четверте, гіпертрофоване відчуття окремими міліціонерами приналежності до державного органу примусу й покарання, представники якого наділені значними повноваженнями, що створює у співробітника уявлення про свою безкарність і всюдозволеність.

По-п'яте, незнання керівниками індивідуальних особливостей, проблем й потреб підпорядкованого персоналу та морального обліку своїх підлеглих.

Зрозуміло, що цей перелік причин підвищеної корумпованості українських органів внутрішніх справ неповний, але й усунення хоча би цих факторів, без сумнівів, призвело б до суттєвого зменшення масштабів корупції в міліції.

2013 рік став в Україні черговим роком неуспішності у здійсненні заходів щодо витравлювання корупційної іржі, яка проникла у майже всі клітини державного організму. Продовжувало мати місце лише суцільне декларування намірів замість рішучих кроків у цьому напрямку, проте

виключно проголошенням лозунгів успіху у боротьбі з корупцією не досягнути, а у правоохоронних органів наразі відсутні необхідні для цього воля, системність та послідовність у діях.

Антикорупційне законодавство — річ не проста, особливо для України. Якщо такі кримінальні злочини, як вбивство, грабіж або хуліганство викликають обурення як у можновладців, так й у пересічних громадян, то при визначенні правових норм, спрямованих на боротьбу з корупцією в органах влади, у провладної більшості українського парламенту виникає спокуса щодо штучного створення прогалин в антикорупційному законодавстві, адже тут напряду зачіпаються їхні інтереси.

Владі потрібно набратися мужності та, врешті решт, вибудувати чітку систему запобігання й протидії корупції, яка забезпечить притягнення до відповідальності корупціонера будь-якого ґатунку та працюватиме не лише від каденції до каденції Президентів України, а носитиме характер універсальності та довгостроковості.

З метою уникнення помилок при запровадженні подібних змін, необхідно ретельно вивчити світовий досвід щодо запобігання корупції, опрацьований іншими країнами, з подальшим втіленням позитивних напрацювань у практику роботи вітчизняних правоохоронних органів.

В черговий раз підкреслюємо — необхідно зробити невідворотність покарання за вчинення корупційного правопорушення абсолютним правилом здійснення антикорупційної політики. «Вчинив корупційне діяння — відповідай за законом» — на це просте правило не повинні впливати жодні чинники: посади, депутатство, особисте знайомство з дитинства з впливовим чиновником тощо.

Законодавцям потрібно наважитися на встановлення таких санкцій за скоєння корупційних правопорушень, щоб кожного разу потенційний корупціонер неодноразово замислився, чи варто ризикувати заради отримання неправомірної вигоди своєю свободою, посадою, репутацією, майбутнім дітей та іншим.

Настав час перейти від розмов до реальних справ у питанні створення єдиного загальнодержавного спеціалізованого органу по боротьбі з корупцією з чітко визначеними для нього повноваженнями у сфері оперативно-розшукової, адміністративно- та кримінально-процесуальної діяльності. При цьому, як варіант, такий орган можна комплектувати з числа досвідчених та пропущених через сито відповідних перевірок працівників

служб внутрішньої безпеки МВС, СБУ та прокуратури, ліквідувавши вказані підрозділи у самих відомствах.

Необхідно змінити принципи формування управлінського апарату по всій вертикалі органів внутрішніх справ — головним принципом призначення на керівні посади повинен бути управлінський та фаховий професіоналізм, а не протекція, нещодавня праця у службі безпеки виборчого штабу партії-переможниці чи проживання у певному регіоні України.

Подолання корупції в правоохоронних органах неможливе без здійснення системних заходів, спрямованих на зміцнення позитивної мотивації та престижу служби в органах внутрішніх справ. Вкрай необхідно терміново поліпшити фінансове й матеріально-технічне забезпечення органів внутрішніх справ та покращити рівень соціального захисту їх співробітників з одночасним суттєвим підвищенням вимогливості до результатів оперативно-службової діяльності, професіоналізму персоналу, особистої й службової дисципліни.

Першочерговим завданням слід визнати й проведення рішучих заходів із викоренення відомчої «вертикальної корупції» у самій правоохоронній системі, адже схильний до корупції працівник міліції чи прокуратури априорі не буде принципово й послідовно викривати цивільних корумпованих чиновників в органах влади.

Керівникам всіх рівнів необхідно відмовитися від практики «заплющення очей» на незрозумілі з точки зору отримуваного окладу ознаки стрімкого зростання рівня матеріальної забезпеченості своїх підлеглих — купівлю високовартісного автомобіля чи житла, здійснення регулярних поїздок у відпустках на елітні курорти тощо. Діючи у рамках закону, необхідно забезпечити перевірки обставин виникнення таких «можливостей» з припущеннями, у разі необхідності, відповідних правових або кадрових рішень.

В той же час слід розуміти, що лише стабільність економічного й соціального розвитку, політичних та суспільних відносин у країні може стати підґрунтям для початку реальної протидії корупції — без цього, знову-таки, усе зведеться до протоколів бажань, гасел та дисертацій на тему боротьби з цим негативним явищем.

Володимир Батчаєв

Права працівників органів внутрішніх справ. Гендерна рівність в діяльності МВС

I. Права працівників органів внутрішніх справ України

Права працівників міліції є невід'ємною частиною прав громадян. Незахищений правоохоронець ніколи не зможе ефективно захистити іншу людину!

Якість, ефективність та результативність виконання покладених на плечі правоохоронців обов'язків залежить від того, наскільки вони відчують себе захищеними у своїх громадянських, правових та трудових правах. Забезпечення державою захисту прав і свобод працівників органів внутрішніх справ та рівність щодо їх реалізації є передумовою їхньої діяльності.

За роки незалежності України жодному із одинадцяти міністрів внутрішніх справ не вдалося поліпшити стан справ у правоохоронному відомстві. Міністри чередували, змінювали один одного у середньому через півтора-два роки, всі намагалися змінити ситуацію, щось скорочували, десь реформували, об'єднували та роз'єднували, але в цілому з нульовим результатом. Проте такий короткий час керування відомством не завадив жодному із міністрів МВС України встигнути похвалитися гучними здобутками у сфері правопорядку та справно відзвітувати керівництву держави й суспільству про викорінення негативних тенденцій у розвитку ОВС.

В результаті за роки незалежності відбулося понад 300 змін перших керівників обласного рівня, а число осіб, що звільнилися з органів внутрішніх справ за останні 10 років досягло 200 тисяч, тобто, відбулося майже стовідсоткове оновлення лав правоохоронців. Постійні зміни остаточно розбалансували кадрову систему, породили й поширили у ній клановість, а так званий «врадівський синдром» оголив усі біди та системні проблеми відомства¹.

¹ Україна криминальна. Врадівський синдром: в Україні резкий всплеск протестов против милицейского провозвела. http://cripo.com.ua/?sect_id=5&aid=164687

Фахівці зреагували на скрутне становище масовими звільненнями, а керівники середньої та вищої ланки потрапили під вплив політиків, які вели між собою боротьбу за можливість призначати «своїх людей».

Наприклад, спецзагін «Беркут» за свою історію нерідко застосовувався в якості знаряддя придушення мітингів і протестів. «Беркут», як і інші силові структури, активно використовується владою, як центральною, так і місцевою, для досягнення власних політичних та бізнесових інтересів. Найпоширенішою є практика використання «Беркуту» для придушення мітингів та демонстрацій, яка набула нової сили на тлі загального згортання демократії за президентства Віктора Януковича. У той же час «Беркут» використовується владною Партією регіонів для підтримки власних заходів.

В ніч з 29 на 30 листопада 2013 року бійці «Беркуту» взяли участь у силовому розгоні мирних студентів, які зібралися в Києві на Майдані Незалежності, внаслідок чого було госпіталізовано десятки людей. Напад відрізнявся особливою жорстокістю, при цьому постраждало кілька випадкових перехожих. Відповідальність за злочин взяв на себе глава київської міліції Валерій Коряк, який особисто віддав наказ задіяти силу. Розправа викликала бурхливу міжнародну реакцію, дії української влади засудили уряди кількох європейських держав, США², численні громадські організації (УГСПЛ, АУМДПЛ, Міжнародний фонд «Відродження», Конгрес національних громад України та Асоціація єврейських організацій і громад (Ваад) України, українські генерали у відставці із всеукраїнської громадської організації «Сила і честь»³, Transparency International⁴ та український Омбудсмен.

Лише за 2013 рік з органів внутрішніх справ звільнено за негативними мотивами понад тисячу працівників, 277 колишніх працівників міліції — осуджено, 12 з них були керівниками різних рівнів⁵.

Крім того, згідно відповіді Департаменту кадрового забезпечення МВС України від 05 вересня 2013 року № 6/6-93 ЗІ, за 8 місяців 2013 року 33 працівники притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, а ще станом на 01 серпня 2013 р. 1 604 особи звільнено з МВС по досягненню пенсійного віку.

2 Сайт Асоціації УМДПЛ. «Беркут»: падіння хижаків. <http://umdpl.info/index.php?id=1385886648>

3 Liga. Новини. Генерали осудили разгон студентов и поддержали Евромайдан. http://news.liga.net/news/politics/933264-ukrainskie_generaly_osudili_razgon_studentov_i_podderzhali_protest.htm

4 Radio Свобода. Transparency International віднині вважає контакти з українською владою неможливими. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25187242.html>

5 Обком. Захарченко похвалился решительным увольнением тысячи негативных ментов. <http://obkom.net.ua/news/2013-10-18/1118.shtml>

Як прихований протест і внутрішній супротив соціально-психологічним та економічним умовам служби можна розглядати масові звільнення кваліфікованих фахівців з лав правоохоронного відомства⁶, що відбулися у 2013 р.

На жаль, за роки незалежності втрачено професійне кадрове ядро української міліції, а з ним — професійність і моральність, адже в лавах працівників міліції перебуває сьогодні лише 1,5% тих, хто відслужив понад 25 років (за підрахунками голови Профспілки атестованих працівників ОВС України Онищука А.І.).

Якщо подивитися на особовий склад МВС у віковому розрізі, то, згідно з офіційною відповіддю ДКЗ МВС України від 05.09.2013 р., працівники віком до 25 років складають 17% особового складу, ще 26%, тобто кожен четвертий український міліціант — у віці 25-30 років. 35% особового складу МВС — особи у віці 30-40 років і 22% — старше 40 років.

Держава вдає, що платить працівнику міліції достатню зарплату, а він — що сумлінно працює. Так, «стартова» зарплатня міліціонера — всього 1800 гривень, середня заробітна плата на районному рівні — 2,5 тисячі гривень, в управліннях — 3 тисячі, в міністерстві — 3,5 тисячі гривень. Для порівняння: працівники органів внутрішніх справ Грузії отримують у середньому 550 доларів на місяць, Латвії — 650, Румунії — 800, Росії — 1 тисячу, Словенії — 1,5 тисячі, Чехії — 1,7 тисячі, Німеччини — 4 тисячі.

Звичайно, зіставляючи ці дані, потрібно зважати на особливості тієї чи іншої країни — структуру та функції правоохоронної системи, законодавче поле, криміногенну ситуацію, але в будь-якому разі цифри вочевидь не на користь України.

Голова Профспілки атестованих працівників ОВС України Онищук О.І. відмічає: *«Коли кажуть, що міліція має відповідати європейським стандартам, я запитую: а грошове забезпечення може хоча б наблизитися до їхнього рівня? Бо нині держава фінансує 20 відсотків наших функцій, а виконувати їх вимагає на всі сто. Пояснить, як можна працювати в умовах, коли забезпеченість засобами зв'язку, криміналістичною, обчислювальною та спеціальною технікою становить лише 13 відсотків від потреби?»⁷.*

6 Сайт Асоціації УМДПЛ. Из рядов МВД бегут ветераны. Реформы боятся? <http://umdpl.info/index.php?id=1382074599>

7 Сайт Профспілки атестованих працівників ОВС України. Голова Профспілки атестованих працівників ОВС Анатолій Онищук: «Маємо захистити правоохоронців». <http://papovs.com.ua/life/296-2012-09-02-16-36-57/1775--l-r.html>

Очевидно, що нині існує конфлікт між міліцією і суспільством, причина якого — тотальна криза нинішньої правоохоронної системи. А державна політика останнє десятиріччя оминає проблеми відомства. Воно фінансується за залишковим принципом; міліціонера позбавлено соціального пакета; державне страхування підмінене незначними компенсаціями, допомогу родинам загиблих міліціонерів зменшено втричі, та вона одноразова. Для міліції не передбачено навіть імовірності професійних захворювань. Міліціонерам не надають житло, а грошове забезпечення найменше серед правоохоронних відомств і навіть нижче за середню платню в державі. Саме через невпевненість у завтрашньому дні триває відтік працівників серед молоді.

У соціологічному опитуванні групи «Рейтинг» ішлося про те, що українській міліції найбільше заважають ефективно виконувати свої функції корупція (на це вказали 64 відсотки опитаних), недовіра населення (39 відсотків), низька моральність працівників міліції (39 відсотків), висока залежність від вищої влади (34 відсотки) та низький рівень підготовки кадрів (31 відсоток). Варіант «низькі зарплати працівників міліції» назвали лише 23 відсотки респондентів. Примітно, що на перших позиціях — нематеріальні чинники⁸.

Же колишній голова МВС України Віталій Захарченко нещодавно заявляв, що кожен четвертий міліціонер невдоволений своєю зарплатою та готов звільнитися⁹.

Кабінет Міністрів виділив 1,560 млн. гривень на оплату праці співробітників Міністерства внутрішніх справ. Про це йдеться у розпорядженні уряду № 873-р від 7 листопада. Згідно з документом, кошти були виділені за рахунок перерозподілу видатків споживання в сумі 1 962 000 гривень, у тому числі на оплату праці — 1,560 млн. гривень у рамках загального обсягу бюджетних призначень, передбачених МВС на 2013 рік¹⁰.

Виходячи з того, що зараз на службі в МВС перебуває 171 400 атестованих працівників, якщо 1,56 млн. грн. поділити між ними порівну, то вони отримують по 9 грн. 11 коп. (!), якщо це не насмішка, то що?

Дійсно, система оплати праці в ОВС залишається складною для розуміння та недосконалою. Експерти виступають за спрощення «формули» зарплати до 3-х складових: посадовий оклад, вислуга років, оклад за спе-

8 Там само.

9 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». Азаров «подкинул» Захарченко полтора бюджетных миллиона на зарплату. http://censor.net.ua/news/259597/azarov_podkinul_zaharchenko_poltora_byudjetnyh_milliona_na_zarplatu

10 Там само.

ціалне звання, що повинно складати не менше 90% грошового утримання, і лише 10% має займати преміювання. Грошова компенсація, виплати працівникам за роботу в нічний час, святкові дні та вихідні проводяться не в повному обсязі, а в деяких підрозділах взагалі працівники не отримують навіть зароблене¹¹.

В правоохоронному відомстві давно вкоренилася невинуватана практика понаднормованого робочого дня (наприклад, **один дільничний інспектор обслуговує 5-7 тисяч мешканців за норми 2,5-3 тисячі**), невикористання всіх вихідних днів у місяці більшістю особового складу. Майже третина співробітників не відпочиває у вихідні дні. Незадовільним залишається навіть матеріально-технічне забезпечення для виконання службових обов'язків (формений одяг, екіпіровка тощо).

В той же час, державні функціонери оптимістично прогнозували: *«Доброю оцінкою результативності реформи МВС буде ріст довіри громадян. Ми повинні забезпечити перехід наших правоохоронців на європейські стандарти роботи»*¹².

Голова Професійної спілки атестованих працівників ОВС України А. Онишук зазначає, що, починаючи з 1999 року, зупинено дію цілої низки законодавчих норм про надання пільг, компенсацій та гарантій міліціонерам. Нині 90 відсотків передбачених законом зобов'язань держави не фінансується. У черзі на житло стоїть біля 24 тисяч правоохоронців. Вже четвертий рік МВС не має жодної копійки на капітальне будівництво. Незначні суми виділяють лише на окремі позиції, пов'язані з медичним забезпеченням. Водночас міліція є єдиною силовою структурою, працівникам якої не передбачені компенсації у разі професійних захворювань.

В Україні лише в незначній кількості ІТТ є окремі приміщення, відведені для персоналу ІТТ і конвойних підрозділів. Ризик на захворювання доповнюється невиплатою надбавок за шкідливі умови праці працівникам ІТТ.

«Уявіть, ми даємо нашому молодому слідчому в руки економічну кримінальну справу з мільйонними обладками і кажемо: будь ласка, розслідуй її чесно за 1 800 гривень. Хіба це нормально? От європейці, окрім того, що формують для поліцейського серйозний соціальний пакет, в умовах економічної рецесії ще й дають можливість законно підзаробляти, дозволили поліцейським працювати у вільний час, скажімо, в охоронній струк-

11 Сайт Асоціації УМДПЛ. Знущання над працівниками Бродівського ВДСО ГУМВСУ України в Львівській області продовжуються. <http://umdpi.info/index.php?id=1383636992>

12 Інтернет-портал «Все коментарии.com». Мы должны обеспечить переход наших правоохранителей на европейские стандарты работы / Андрей Клюев. <http://vsekommentarii.com/news/2012/11/15/7664267.htm>

турі чи бізнесі»¹³ (така практика існує у Латвії, Німеччині, Нідерландах, Бельгії, інших країнах).

Откровения участкового без купюр:

«Сам участковый инспектор милиции. Обслуживаю 2 участка. В 1-м ОМ осталось 4 участковых из 20, во 2-м ОМ — 5 из 12, в 3-м ОМ — 5 из 12. Какая может быть безопасность на улицах, если не справляемся с валом преступлений? Далеко не все заявляют в милицию о преступлениях. Законы тем более для преступников всё больше гуманизируют, а у милиции отбирают рычаги воздействия: принудительное лечение для наркоманов и алкоголиков отменили, ЛТП, вытрезвители, приёмники-распределители для бомжей закрыли, клетки в райотделах позакрывали, т.к. они не соответствуют европейскому стандарту. Так что буйствующих девать некуда. По телевизору милицию постоянно подвергают гонениям. Законы принимают против милиции. Да ещё постоянно донимают проверками прокуратура, инспекция по личному составу, внутренняя безопасность. Стараются найти любую мелочь, чтоб наказать обычного простого милиционера, который реально работает за 2-х, 3-х, 4-х работников. Каждый день нервнует начальство и граждане. Льготы все поотменяли. В маршрутках, если предъявишь удостоверение, чтоб проехать по службе, начинают хамить и выгонять. Работать приходится выше нормы. Зарплату платят 2 500 грн. За совмещение должностей не платят, сверхурочные, выходные дни и праздничные не оплачивают. Следователи свою работу по допросам свидетелей, сбору ответов на запросы, доставку подозреваемых, потерпевших, свидетелей скидывают через поручения на оперов и участковых, хотя их значительно больше, чем участковых и оперов. Зато административные подразделения (бюрократические) заполнены все, и их также больше, чем тех, кто работает на земле. Выполняя несвойственную участковым работу — времени на поддержание общественного порядка на улицах почти не остаётся. Криминалитет растёт год от года. Однако профессионалов осталось мало. Большая текучесть. Многие из тех, кто работает, не проработали и 5 лет в милиции. Надо милицию не сокращать, а увеличивать: участковых, оперов, ОКМДД. Сократить надо всякие административные должности, а особенно в Крымском главке. Действительно, много дармоедов-чиновников. Присылают директивы делать различные отчёты, которые раньше делать не надо было. До пределов увеличили бюрократическую работу, которую если не сделаешь, то наказывают, либо трепят нервы. Население должно поклониться тем участковым и операм, которые при такой

¹³ Сайт Профспілки атестованих працівників ОВС України. Голова Профспілки атестованих працівників ОВС Анатолій Онищук: «Маємо захистити правоохоронців». <http://papovs.com.ua/life/296-2012-09-02-16-36-57/1775--l-r.html>

колоссальной психологической и физической нагрузке ещё не уволились и продолжают работать. 1-й отдел нельзя ни в коем случае разгонять. Лучше б правительство Азарова подумало, где взять кадры, т.к. никто в участковые и опера устраиваться работать не хочет. Пусть лучше льготы вернут. 2 года назад убрали льготный стаж 1 год за полтора года, а стаж работы увеличили с 20 до 25 лет, а мы ведь за мизер рискуем здоровьем и жизнями. Где бесплатное жилье, где 50% оплаты за коммунальные услуги, где бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте? И не мёд работать с наркоманскими и алкогольствующими упырями. Особенно, если суды к ним гуманно относятся. Дают 1 или 2 года условно за наркотики или за кражи, а то и штрафы, или общественные работы, а их лечить надо, только негде. Они как пьянствовали и наркоманили, так и продолжают. А если суды кому-нибудь дадут арест на несколько суток, то не всегда их удаётся поместить в ИВС, т.к. он часто переполнен, или пьяных не берут, а где их вытрезвят? У себя на голове! Меры физвоздействия тоже лучше не применять, т. к. у нас «демократия и права человека», а милиционер получается не человек. Правительство же всё делает, чтоб унижить работника милиции разными методами: юридическими, моральными, финансовыми. Идёт по телевидению пропаганда правового нигилизма. Нас жалеть надо, а не упрекать. Требовать от правительства прекратить уничтожать милицию. Чтоб милиция хорошо работала — она должна быть в достаточном количестве, социально и юридически защищена. Если милиция не может себя защитить, то защитить народ эффективно она вряд ли сможет. По опыту говорю: чем меньше становится милиции, тем более увеличивается преступность. Тем более ведётся политика правительства по уничтожению промышленных предприятий, урезанию здравоохранения. Дальше будет хуже и хуже, и чем дальше, тем становится беспросветнее и страшнее¹⁴.

Більше десяти років працівники міліції не можуть скористатися своїм конституційним правом на соціальний захист, адже законами про Державний бюджет України зупинено дію цілої низки законодавчих норм про надання пільг, компенсацій і гарантій, що відкинуло їх і їхні родини майже до рівня жебраків.

Звернення до міністра МВС у його блозі:

«Уважаемый Виталий Юрьевич! Обращаюсь к Вам как ветеран МВД Украины, проработавший в уголовном розыске не один десяток лет. В 2011 году в июне, я, как и многие сотрудники, имеющие выслугу лет, ушел на пенсию, а многие ушли, не дожидаясь, по собственному желанию.

14 Городской форум Днепрпетровска. Про оперативность милиции. <https://mail.yandex.ua/neo2/#message/230000002598120439>

Благодаря пропагандистской работе некоторых руководителей о грядущей пенсионной реформе в ОВД, как-то: «заберут выходное пособие, сократят лиц, достигших пенсионного возраста, а также выслугу лет, либо найдут за что уволить, чтобы лишит пенсии, т.к. денег нет, пенсию будут выплачивать с 62 лет» и т.д. То есть не было разъяснительной работы о пенсионной реформе. В системе МВД не осталось среднего звена. Начальники (кстати и начальников назначают из числа молодых и неопытных, т.к. некого) и остались молодые сотрудники. Учит молодых сотрудников и на личном примере раскрывать преступления некому: начальники не могут по разным причинам — статус не позволяет, либо неопытный — не может, некогда — совещания на совещаниях, боится, потому что не может поехать с молодыми сотрудниками на происшествие, и если что-то не получится, не хотят нести ответственность... Вот и бросают молодых сотрудников в пекло: на задержание, конвои, изымать наркотики или оружие: «как хотите, вас учили в институтах, либо лишим процентных надбавок к зарплате, а также не будет вам выходных и т.д.», то есть всем известно, как руководят неграмотные, неопытные, не знающие оперативной либо вообще милицейской работы руководители, которых назначили либо потому что некого, либо потому, что за деньги. А отсюда — беспомощность, суетливость, безграмотные действия и команды, а потом всякие «подставы» руководителей в отношении своих подчиненных, нарушение закона, дисциплины, коррупция, гибель сотрудников. И еще одно: некоторые сотрудники из молодого поколения приходят с целью и стремлением научиться оперативной работе и раскрывать преступления, и у них есть эта очень важная искорка — желание работать, однако в нынешней ситуации, которая сложилась в милиции, его никто не сможет научить, поставить на правильный путь изучения этой работы и применения этого на практике. Загружат всем, чем только можно, т.к. у человека что-то получается и т.д. А результат: либо сотрудник такой разочаруется в работе и уволится, либо его на второй день, месяц подставят, так как он «лезет» везде, верит офицерам, руководителям, которые хотят вылезти за чужой счет и переложить все, в том числе и «нечистое», на работягу-простака.

Можно говорить и писать многое, но есть и много предложений, которые могли бы поднять на более высокий уровень работу милиции, в частности, уголовный розыск, и с этим бы вернуть доверие граждан Украины к милиции. **Одно из наиболее важных** — это вернуть профессиональное ядро, профессионалов, которые ушли на пенсию в связи с этой «неразберихой», конечно, многие уже не вернуться, но из них есть и такие, которые вернулись бы и продолжали выполнять свою работу, а также учить и передавать свой опыт молодым сотрудникам. **Второе:** убрать коррупционную схему; лишит руководителей РОВД (полномо-

чий — АУМДПЛ) начислять процентные надбавки своим подчиненным, передать эту функцию УМВД, так как начальники горрайорганов ставят эти проценты исключительно в своих интересах, и я могу привести сотню конкретных примеров. Ставят процентные надбавки тем, кто им «заносит», выполняет их личные «указания», либо за другие услуги. Проведите в любом РОВД среди сотрудников анонимное анкетирование по этому вопросу, и вы получите столько информации о злоупотреблениях, коррупции и т.д. Многие сотрудники по 6-10 месяцев отдавали свою зарплату начальнику РОВД перед выходом на пенсию, чтобы начальник РОВД ставил им повыше процентную надбавку к зарплате, которая, конечно, отразится на размере пенсии. А те, кто уходил на пенсию и не платил начальнику, тем преднамеренно урезали процентную надбавку, тем самым вынуждая даже порядочного сотрудника унижаться, просить, отдавать свою зарплату за то, чтобы ему «накрутили» пенсию, т.к. детей не прокормишь на пенсию по «голой» зарплате...»¹⁵.

А що ж доброго є в житті української міліції?

Добра ініціатива була розпочата у Криму: створення Банку крові для міліціонерів та хворих членів їх сімей¹⁶. З ініціативи Кримської республіканської організації Профспілки атестованих працівників ОВС в цьому році було створено перший в державі «Банк крові». Суть цього проекту полягає в тому, аби забезпечити відповідні механізми і можливості терміново надавати донорську кров, її компоненти та виготовлені з неї препарати для працівників ГУМВС України в АР Крим, членів їхніх сімей, пенсіонерів органів внутрішніх справ.

Спочатку кров накопичуватиметься в так званому Банку за рахунок її здачі учасниками проекту, а вже потім кожен учасник, за необхідності, зможе звертатися за донорською кров'ю. Про все це було укладено відповідний договір щодо створення «фонду крові» для працівників МВС із Кримським республіканським закладом «Центр служби крові».

Кров, здана співробітниками ГУМВС України в АРК, буде обліковуватись окремо, водночас донорська кров буде використовуватися не тільки для допомоги працівникам міліції та членам їхніх сімей, але й з благодійною метою. Насамперед кримські міліціонери взяли шефство над дітьми з онкологічними захворюваннями. Не залишаться поза увагою і дорослі, уражені цією страшною недугою — їм також буде надаватися допомога.

¹⁵ Блор В. Захарченка. <http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/vitaliy-zaharchenko/duzhe-vazhливо-mati-zvorotniy-zvyazok-z-gromadskisty-u-i-rozumiti-shcho-turbuie-suspilstvo>

¹⁶ Соціальний діалог в органах внутрішніх справ. Теоретичні засади та окремі практичні аспекти: Методичний посібник. — К., ПАП ОВС України, 2013. — С. 62-63.

Кримський проект «Банк крові» визнано кращим соціальним проектом року в Україні, він не має аналогів¹⁷.

А ще працює лікарняна каса та фонд взаємної підтримки¹⁸.

Наостанок зауважимо, що в нашій державі досі залишається чинним Закон України «Про міліцію»¹⁹ від 20.12.1990 року, який був ухвалений Верховною Радою УРСР — зараз вже не існуючої держави. Україна залишається однією з останніх пострадянських країн, які до цього часу не ухвалили новий закон про міліцію (поліцію).

В Указі Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, які випливають з її членства в Раді Європи»²⁰ №24/2011 від 12.01.2011 року передбачена необхідність наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю у цій сфері. Для цього планувалося розробити Концепцію реформування правоохоронних органів протягом одного року після прийняття нового КПК України. Але цього так і не сталося.

Чому? Однією з причин експерти називають відсутність політичної волі щодо змін в цій сфері, а також недостатній рівень знань з європейських стандартів діяльності поліції²¹.

Висновки:

Реалізація в Україні європейських стандартів правоохоронної діяльності має перетворити військові, централізовані, політично залежні формування міліції у поліцейську публічну службу, орієнтовану на інтереси громадян, права людини, сервісні функції, яка керується цивільним Міністерством внутрішніх справ.

Щоб захистити працівників міліції, необхідно негайно розпочати руйнацію застарілих стереотипів, вивести працівників правоохоронних органів із соціальної ніші з мінімальними стандартами. Першочерговою турботою держави повинно стати створення потужної позитивної мотивації та

17 Офіційний сайт МВС. Захист прав кримських правоохоронців обговорювався на міжнародному рівні. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/ark/uk/publish/article/113756>

18 Соціальний діалог в органах внутрішніх справ. Теоретичні засади та окремі практичні аспекти: Методичний посібник. — С. 59-60.

19 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12>

20 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/24/2011>

21 Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А.Банчука — К., 2013. — С. 6.

підвищення престижності міліцейської професії, який нині знівельовано до того, що працівник міліції не має ніяких аргументів щоб нею пишатися і дорожити, а також наближення роботи правоохоронців до європейських стандартів і норм поведінки.

II. Гендерна політика в МВС України: сучасні виклики та проблеми

Україна стала однією з перших країн у світі, яка внесла антидискримінаційну статтю в Конституцію та задекларувала рівні права й рівні можливості жінок і чоловіків у всіх сферах життя (ст. 24 Конституції України)²².

(Необхідно відзначити, що в деяких розвинених країнах, що розглядають гендерну рівність як один із пріоритетів, рівність прав і можливостей чоловіків і жінок досі не закріплена в основному законі. Так, у США досі не прийнята «Поправка про рівні правах» (Equal Rights Amendment), яка одного разу вже пройшла схвалення обох палат Конгресу і була відправлена на ратифікацію штатам. Проте недостатня кількість адміністративних одиниць США ратифікувала її. Як результат, заборона на дискримінацію за ознакою статі досі не вписана до Конституції США).

Ще у складі СРСР — 12 березня 1981 року — Україна ратифікувала Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, яка є міжнародно-правовою підставою забезпечення гендерної рівності.

Після отримання незалежності, базовими документами формування державної політики з питань забезпечення гендерної рівності в Україні стали: Декларація про загальні основи державної політики України стосовно сім'ї та жінок (1999)²³ і Концепція державної сімейної політики (1999)²⁴. Верховна Рада України також прийняла низку законів, які повинні забезпечити подолання дискримінації за ознакою статі шляхом обліку гендерних інтересів різних соціальних груп і гендерних норм міжнародного права. Серед них: Сімейний кодекс України²⁵, Кодекс законів про працю України²⁶, спеціальний Закон «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» (2005)²⁷, Закон України «Про попередження насильства в сім'ї»

22 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%FO>

23 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475-14>

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063-14>

25 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2947-14>

26 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=322-08>

27 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2866-15>

(2001)²⁸, «Про обов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000)²⁹, «Про зайнятість населення» (2000)³⁰, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» (2001)³¹, «Про обов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з терміновою втратою працездатності і тратами на народження та поховання» (2001)³², Указ Президента України «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів влади щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» (2005)³³, Указ Президента України «Про Положення про Міністерство соціальної політики» (2011)³⁴, Закон України «Про протидію торгівлі людьми» (2011)³⁵, Державна програма протидії торгівлі людьми до 2015 року (2012)³⁶, Закон України «Про засади попередження та протидії дискримінації» (2012)³⁷, Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року» (2012)³⁸.

Також Україна підписала Цілі Розвитку Тисячоліття (ЦРТ)³⁹, ратифікувала Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок і прийняла Пекінську Платформу дій⁴⁰, тим самим вона взяла на себе обов'язок ліквідувати всі перешкоди для розвитку жінок, надати жінкам та чоловікам рівні права і можливості у всіх сферах суспільного життя, забезпечити рівний доступ до ресурсів, рівні умови для реалізації людського потенціалу.

У вересні 2013 року Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року⁴¹.

28 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2789-14>

29 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1533-14>

30 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=803-12>

31 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2811-12>

32 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2240-14>

33 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://www.president.gov.ua/documents/3036.html>

34 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>

35 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>

36 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>

37 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>

38 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1002-2012-%D1%80>

39 Спільна програма ООН з підтримки протидії СНІД. http://www.unaids.org.ua/uk/un_support/strategies/MDGs

40 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_507

41 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>

Прийняті нормативно-правові акти свідчать про визнання на державному рівні гендерного паритету як одного з основних факторів розвитку України.

Інтеграція гендеру в діяльність поліцейських сил необхідна для дотримання положень міжнародних і регіональних законодавчих актів, документів і норм, які торкаються проблем гендеру та безпеки.

Європейські стандарти правоохоронної діяльності включають, у тому числі, гендерну складову. Так, п. 25 «Європейського кодексу поліцейської етики» рекомендує *«засновуватися на об'єктивних та недискримінаційних засадах, ...політика повинна бути спрямована на набір чоловіків і жінок з різних верств суспільства»*⁴².

Розвиток сучасного українського суспільства супроводжується різноманітними соціальними трансформаціями, у тому числі гендерними змінами. Серед них: збільшення частки жінок в структурі постійного населення країни, низький рівень представленості жінок у владі та бізнесі, висока смертність чоловіків та збільшення розриву в тривалості життя жінок та чоловіків, збільшення розриву у розмірах заробітної плати жінок та чоловіків, поява та зростання феномену чоловічого безробіття.

Жінки складають більше половини в структурі постійного населення України, формально, на рівні Закону, мають рівні із чоловіками можливості в сфері освіти, охорони здоров'я і професійної підготовки. В той же час експерти констатують значні диспропорції в структурі доходів, можливостях кар'єрного росту, участі в прийнятті управлінських рішень і в інших сферах. Це означає, що попри рівний людський потенціал, жінки володіють меншими ресурсами для використання цих можливостей, переважно в силу соціокультурних стереотипів та існуючої соціальної практики.

Кадрове забезпечення органів державного управління є важливою умовою ефективного формування, впровадження та реалізації гендерної політики. Кадрова політика як система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів регулювання кадрових відносин є складовою частиною внутрішньої політики організації або державної установи. Вона залежить від рівня загальної культури самих кадрів, методів та принципів управління, стилю керівництва. Від кваліфікованого та вмілого рекрутингу та управління кадрами правоохоронних органів залежить рівень службової культури та ефективність виконання покладених на фахівців завдань. Саме тому у контексті формування та реалізації гендерної політики в МВС

42 Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А.Банчука — С. 21.

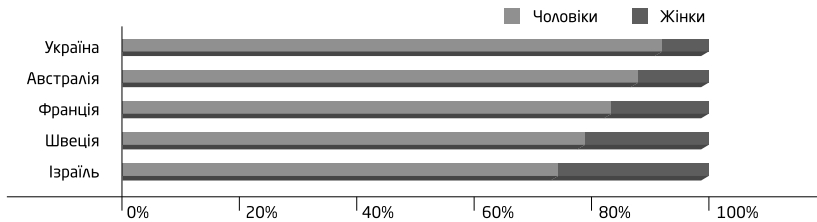
важливим напрямом вивчення є кадрове забезпечення та ґендерно-збалансований менеджмент в ОВС.

Ґендерний аналіз є критично важливим пунктом для врахування ґендерної проблематики в державній політиці. Він є інформаційною основою для реалізації політики рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Доля жінок та чоловіків на службі в поліції різних країн⁴³

Ізраїль — жінки складають 24% від особового складу
 Швеція — 22,8%
 Франція — 18%
 Швейцарія — 18%
 Австралія — 16,5%

Діаграма 1. Доля жінок та чоловіків на службі у поліції різних країн



Згідно з висновками Національного центру з питань служби жінок в правоохоронних органах та за результатами міжнародних досліджень, і жінки, і чоловіки можуть виконувати обов'язки поліцейських з рівним ступенем ефективності. Численні дослідження свідчать, що жінки часто привносять у роботу поліції певний набір навиків і сильних сторін — у тому числі, вміння звести до мінімуму застосування сили при спілкуванні з агресивно налаштованими особами⁴⁴.

Серед деяких прикладів, як жінки можуть підвищити ефективність поліцейської організації, є:

- ♦ Жінки-поліцейські вміють більш ефективно, ніж їх колеги-чоловіки, розряджати чреваті насиллям ситуації.
- ♦ Згідно з повідомленнями населення, жінки-поліцейські рідше діють «неналежним» чином, ніж їх колеги-чоловіки.

43 ТОП-10 ґендерної політики. //Ла Страда — Україна, Київ, 2013. — С.38-39.

44 Тара Денем. Ґендер и реформирование полицейских сил. ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008. <http://www.osce.org/odihr>

- ♦ Жінки-поліцейські менш схильні до застосування смертоносного насилля: вони рідше оголюють стрілецьку зброю.
- ♦ Під час арешту та (або) допиту злочинці-чоловіки чинять менше опір жінкам-поліцейським.
- ♦ Жінки-поліцейські є для населення живим прикладом того, що жінки здатні працювати в інститутах сектору безпеки.
- ♦ Жінки-поліцейські часто демонструють більш розвинуті навички спілкування, порівняно з колегами-чоловіками і в більшому ступені здатні отримати довіру та співробітництво з боку населення, що необхідно для реалізації моделі правоохоронної діяльності⁴⁵.

Дослідження Світового Банку свідчать про 2 важливі факти при збільшенні частки жінок у структурах влади: перший — чим більше рівень представленості жінок на рівні прийняття управлінських рішень, тим більше уваги приділяється вирішенню соціальних питань у суспільстві; другий — чим більше рівень представленості жінок на рівні прийняття управлінських рішень, тим більше рівень транспарентності (прозорості) у суспільстві, та нижче рівень корупції.

При цьому Україна та її органи виконавчої влади, у тому числі й міліція, демонструють дуже високий рівень корупції та низький рівень взаємної довіри між населенням та правоохоронними органами.

Так, за даними Українського представництва Transparency International, наша держава є однією з найкорумпованіших країн не тільки Європи, але й усього світу⁴⁶. А за даними дослідження Інституту соціології НАН України, лише 1% громадян повністю довіряє міліції⁴⁷.

Міжнародні дослідження свідчать, що ті компанії, в яких гендерно-збалансована рада директорів та які залучають жінок на роботу на вищі управлінські посади, мають кращі показники з результативності та продуктивності, ніж ті, в яких жінки не представлені у вищому управлінському ешелоні. В гендерно-збалансованих командах краще проходять процеси комунікації, увага концентрується на додаткових, не фінансових критеріях успішності праці⁴⁸.

Численні дослідження підтверджують позитивну динаміку розвитку суспільства у випадку більш активного залучання жінок в економічні та

45 Там само, С. 5.

46 Радіо Свобода.. Transparency International віднині вважає контакти з українською владою неможливими. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25187242.html>

47 Фокус.ua. Игра в полицию. Почему украинские милиционеры продолжают деградировать. <http://focus.ua/society/276069/>

48 Новикова М.В. Реформирование состава Совета по человеческой безопасности и развитию при Председателе Верховной Рады Автономной Республики Крым с точки зрения гендерного подхода. — ПРООН, Симферополь, 2011.

політичні процеси, зростання можливості отримання так званого гендерного дивіденду в державних та недержавних організаціях та установах.

Експерти вважають, що Україна демонструє проблеми інтеграції гендеру в реформу поліцейських сил, спільні з перехідними країнами, серед яких: «колишня правляча еліта залишається при владі, що може призвести до серйозного опору змінам; порядок просування по службі наскрізь пронизаний непотизмом, отчого жінки рідко отримують звання вище полковника; встановлені неофіційні квоти, що обмежують кількість жінок, службовців в поліції: навчальні заклади отримали з Міністерства внутрішніх справ України інструкцію щодо необхідності збереження набору жінок на рівні менше 10% на рік; відсутність рішучості з боку НУО та груп місцевої громадськості проводити зустрічі з представниками поліції й уряду для обговорення процесу реформ з огляду на високий рівень взаємної недовіри»⁴⁹.

Праця в правоохоронних органах України традиційно вважається суспільством суто чоловічою, але з кожним роком в ОВС працює все більше представниць прекрасної статі. Якщо, наприклад, у 2006 році серед атестованого складу частка жінок була 7,3%, в 2007 році — 10,6%, а в 2008 році — 11,9%⁵⁰, то в 2011 році в органах внутрішніх справ жінки склали вже 12% атестованого складу МВС України⁵¹, а в 2013 році — 13% (згідно відповіді ДКЗ МВС України від 05 вересня 2013 року №6/5-91 ЗІ, всього по ОВС — 171 400, з них жінок — 21914). Тобто, за останні 8 років частка жінок в українській міліції збільшилася майже вдвічі.

Таблиця 1. Частка жінок в МВС України (у %).

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2011 | 2013 |
|----------------------|------|------|------|-------------|------|
| Атестованих (в %) | 7,3 | 10,6 | 11,9 | 12,0 | 13,0 |
| Вільнонайманих (в %) | 11,4 | 44,1 | 50,5 | немає даних | 47,7 |

Українські жінки сьогодні успішно проходять службу на рівних з чоловіками в оперативних підрозділах, займають керівні посади, добре адаптуються до суто чоловічої субкультури правоохоронного відомства.

49 Beck A. Reflections on Policing in Post-Soviet Ukraine: A Case Study of Continuity. — In: The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies, No. 2, 2005. — С. 5.

50 К.Б. Левченко, Н.В. Максименко. Гендерна рівність та особливості її впровадження в органах внутрішніх справ. — Харків, 2010. — С. 120.

51 Права людини в діяльності української міліції. 2011 рік. — Київ-Харків, 2011. — С. 298.

Збільшення чисельності жінок в органах внутрішніх справ України зумовлюється декількома причинами: гарантована трудова зайнятість та можливість зробити службову кар'єру (47%), стабільний заробіток, можливість влаштувати особисте життя в чоловічому колективі (29%), ранній вихід на пенсію та отримання пенсійного забезпечення. Таким чином, майже 77% опитаних в ході соціологічного дослідження жінок обрали службу в ОВС в силу економічних проблем та труднощів⁵².

Однак гендерний аналіз кадрової системи МВС України ілюструє тотальне домінування чоловіків на вищій управлінській ланці, а на посадах середньої начальницької ланки відсоток жінок-керівників дуже незначний та негнучливий.

Згідно з відповіддю МВС на інформаційний запит щодо розподілу працівників міліції, які мають спеціальні звання від лейтенанта міліції до генерала, а також про гендерний розподіл керівних посад в МВС України, ми отримали відповідь, що звітність з даного питання не ведеться. Гендерно-маркірованої статистики в МВС України немає. Зі 33 начальників ГУМВС, УМВС України в областях, м. Києві та Севастополі, на залізницях, жінок немає взагалі, немає їх також *«серед заступників начальників ГУМВС, УМВС України в областях, м. Києві та Севастополі, на залізницях»* (відповідь Департаменту кадрового забезпечення МВС від 16.10.2013 р. №6/2-115 ЗІ). Також у цій відповіді зазначено, що *«статистика присвоєння спеціальних звань працівникам органів та підрозділів внутрішніх справ із поділом за статтю в МВС України не ведеться»*.

В той же час, на запит до ГУМВС України в АРК, кадрова служба кримського Главку⁵³ в «ручному режимі» перерахувала кількість лейтенантів та полковників міліції в Криму та жінок-керівників. Згідно з відповіддю, наданою ГУМВС України в АРК, в рядах кримської міліції перебувають на службі 7373 атестованих співробітника, з них 1 025 — жінки (14%), а серед державних службовців жінок вже 78%, загалом по вільному найму працюють 993 жінки, тобто 89%.

Серед кримських молодших офіцерів міліції (лейтенантів) жінок менш ніж 21%, тобто тільки кожна п'ята, практично кожен третій капітан міліції в Криму — жінка (30%), а серед майорів міліції офіцерів на підборах 29%. Серед підполковників їх тільки 16%, тільки 2 жінки мають спеціальне звання «полковник міліції», а жінок-генералів міліції в Автономній Республіці Крим немає зовсім.

52 Проблеми гендерного паритету в органах внутрішніх справ України. Соціальний аналіз проблеми. — Київ, 2009. — С. 34.

53 Офіційний сайт МВС. Підрозділи ГУМВС України в АР Крим. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/ark/uk/publish/article/80726>

Скільки жінок служать на керівних посадах в міліції автономії? Начальник ГУМВС України в АРК та всі його 4 заступники — чоловіки, серед 32 начальників місьрайвідділів міліції Криму жінок немає, а серед заступників начальника місьрайвідділів — 12 жінок, що складає менше 8% (всього 151 особа), серед начальників відділень та секторів — 39 жінок, або біля 16% (всього 232 особи).

У листі заступника начальника ГУМВС України в АРК від 18.10.2013 р. №7/208 ЗІ зазначено, що в керівництві територіальних підрозділів ГУМВС України в АРК працюють 12 жінок, 11 з них є першими заступниками начальників райміськвідділів — начальниками слідчих відділів та відділень (Білогірськ, Джанкой, Судак, Керч, Феодосія та ін.).

В той же час гендерний аналіз структури апарату ГУМВС України в АРК свідчить про дуже низький рівень представленості жінок у керівництві апарату кримського міліцейського Главку. Серед 33 керівників підрозділів апарату ГУМВС України в АРК (управлінь, відділів, відділень, секторів тощо) тільки 5 жінок (УФМЗ, УКЗ, УРСДЗ, СГЗ, сектор Інтерполу), що становить 16%. При цьому з цих п'яти — одна є державним службовцем та 4 — атестовані працівниці.

Здається, що самим жіночим в Криму є керівництво Джанкойського міськвідділу ГУМВС України в АРК, де заступник начальника МВ та перший заступник начальника МВ-начальник слідчого відділення — жінки (станом на 17.10.2013 р. відповідно до листа заступника начальника ГУМВС України в АРК від 18.10.2013 р. №7/208 ЗІ).

Таким чином, на вищій начальницькій щабліні ГУМВС України в АРК жінок немає взагалі, а на середній начальницькій щабліні ГУМВС України в АРК рівень представленості жінок коливається від 8 до 16%.

Така ситуація існує в ОВС скрізь, це явно не відповідає значному вкладу та ролі жінок у розвиток суспільства та правоохоронного відомства. На рівні керівних посад в ОВС існує гендерний дисбаланс, оскільки не можна говорити про реальний вплив жінок на процес прийняття важливих для правопорядку управлінських рішень на рівні лейтенантів та капітанів міліції. При цьому вочевидь чітка закономірність: на керівних посадах в ОВС — переважно чоловіки, і чим ближче до керівних посад, тим менший відсоток жіночого представництва.

Гендерний дисбаланс в керівництві МВС є системним явищем, яке обумовлює неповноцінний доступ до ресурсів та управління, а відповід-

но, нерівні можливості впливу жінок і чоловіків на реалізацію державної політики. Недостатнє представництво жінок на керівних посадах не дає їм змоги активно впливати на процеси прийняття управлінських рішень, брати участь у їх реалізації, гальмує вирішення багатьох соціально-економічних проблем, підвищення статусу жінок в суспільстві та правоохоронних органах.

Справжній гендерний баланс передбачає наявність рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на ринку праці, що включає рівні права та умови праці, однакову оплату рівнозначної праці, однакові можливості професійного зросту тощо. Законодавство України про працю декларує формальну рівність жінок та чоловіків, забороняє дискримінацію на ринку праці. Але на практиці вимоги гендерної рівності в ОВС не забезпечені, оскільки у чоловіків є більше можливостей займати більш високі та більш оплачувані посади. Зокрема, це пов'язано з тим, що чоловік не стоїть перед вибором: сім'я або кар'єра, а жінка часто повинна поєднувати роботу та сім'ю або переносити сім'ю на другий план.

Саме на досягнення гендерного паритету націлені стратегічні завдання України в напрямку реалізації Цілей Розвитку Тисячоліття (глобальна ціль №3 — забезпечення гендерної рівності). Матриця завдань та цільових індикаторів ЦРТ, адаптована для Автономної Республіки Крим, передбачає скорочення до 2015 року розриву в середній заробітній платі жінок і чоловіків вдвічі⁵⁴. Зменшення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків передбачено також у Державній програмі забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2016 року.

А що ми бачимо в реальності?

Принципи та практика управління персоналом в міліції традиційно орієнтовані на чоловіків. Дуже часто внутрішні гласні та негласні правила заохочують працівників, які погоджуються на постійну понаднормовану працю, на працю в різні зміни, без вихідних та свят, а для чоловіків та жінок, що мають дітей, не передбачений гнучкий графік роботи.

«Передбачається» також, що у працівника міліції є дружина, яка веде домашнє господарство та опікується дітьми, або він — самотній холостяк. Однак ці припущення не відповідають дійсності, адже **кожен шостий атестований працівник української міліції є жінкою**, яка повинна поєднувати професійну діяльність, сімейні обов'язки та репродуктивні

54 Цели Развития Тысячелетия. Автономная Республика Крым. Аналитический отчет. — Симферополь, 2012. — С. 31.

плани.

Існують в системі ОВС також неписані правила-зобов'язання для жінок: певний період не виходити заміж, не народжувати, не вступати на навчання до вузів тощо, а при поступленні на роботу в ОВС, навіть по вільному найму, нерідко чиновники з кадрової служби запитують жінок про репродуктивні плани, що заборонено Законом.

Отже, чинні методи управління персоналом ОВС містять в собі елементи дискримінації, тому в міліції зараз конче потрібні реформи.

Саме перегляд нормативно-правових документів, що регулюють працю жінок-правоохоронців та внесення відповідних змін до них зможуть покращити баланс між роботою та особистим життям працівників ОВС, жінок і чоловіків, що в свою чергу, підвищить рівень утримання персоналу, ефективність його роботи та задоволення від цієї праці.

Відомча статистика МВС, на жаль, не відповідає сучасним вимогам утвердження принципу рівних прав і можливостей жінок та чоловіків. В правоохоронному відомстві передбачено тільки загальна статистика за підрозділами, але ґендерне маркування даних не передбачено.

Важливим індикатором ґендерного балансу є співвідношення заробітної плати жінок та чоловіків.

Згідно відповіді ДКЗ МВС, «рівень грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ становить 1 800 грн., а середній — 3 135 грн.», при цьому розбивка за статтю не ведеться. Крім того, «встановлення, нарахування та виплата премії здійснюється щомісячно індивідуально по кожній особі, відповідно до особистого вкладу в загальний результат служби». Ким здійснюється? — Як правило, **керівником-чоловіком**.

Рівень середньомісячного грошового забезпечення по різних підрозділах кримської міліції свідчить про значний ґендерний розрив оплати праці співробітників ГУМВС в АРК, який сягає від 9 до 48%, що не відповідає навіть середньокримському індикатору — 14,6%⁵⁵. (Для порівняння: український показник майже вдвічі більше — 25,1%⁵⁶).

Для проведення ґендерного аналізу складу кримської міліції візьме-

55 Цели Развития Тысячелетия. Автономная Республика Крым. Аналитический отчет. — С. 191.

56 Там само: С. 130.

мо більш-менш типові міськрайвідділи. Звісно, кримська міліція має значні регіональні розбіжності. Наприклад, є курортні міста (Ялта, Євпаторія), є промислові міста (Керч, Феодосія), є сільські райони. Тому ми проаналізували гендерні проблеми в міліції міста-курорту Ялта та Кіровського РВ ГУМВС, який розташований у типово сільському районі Криму.

Наприклад, в Ялтинському міському управлінні серед атестованих працівників міліції жінки складають 21% (по Україні — 13%, в АРК — 14%). Причому кожен третій ялтинський лейтенант міліції є жінкою (31 чоловік і 11 жінок), кожен другий майор міліції у курортному місті — також жінка (відповідно 49 і 24). Підполковників міліції в Ялті — 4 жінки (24%) та 17 чоловіків. Полковників міліції поки ще немає. При цьому на керівних посадах в міськуправлінні МВС курортного міста 8 жінок (заступники начальників РВ, начальники секторів МУ), що складає 23% керівних посад середньої ланки управління. Тобто, майже кожен четвертий керівник середньої ланки в ялтинській міліції — жінка.

Рівень грошового забезпечення особового складу Ялтинського МУ підтверджує загальноукраїнські тенденції: заробітна плата жінок в Україні становить 74,9% заробітної плати чоловіків⁵⁷. В деяких підрозділах Ялтинського МУ розрив між доходами жінок та чоловіків сягає 48% (міліція громадської безпеки), 25% (кримінальна міліція у справах дітей), 26% (відділ боротьби з економічною злочинністю), 9% (дільничні інспектори міліції).

Таблиця 2. Рівень грошового забезпечення (у грн.) штатних працівників по підрозділах Ялтинського МУ (співвідношення жіночого та чоловічого грошового забезпечення, у %)

| | Міліція громадської безпеки | Кримінальна міліція у справах дітей | Відділ дільничних інспекторів міліції | ВБЕЗ |
|----------|-----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------|
| Чоловіки | 4 786,0 | 3 429,0 | 2 905,0 | 3 571,0 |
| Жінки | 2 470,0 (52%) | 2 594,0 (75%) | 2 652,0 (91%) | 2 668,0 (74%) |

При цьому, рівень щомісячної премії співробітникам-жінкам та чоловікам в Ялтинському МУ ГУМВС України в АРК не відрізняється та складає 53%. Тобто можна стверджувати, що гендерна рівність в преміюванні працівників ялтинської міліції досягнута.

За даними Ялтинського МУ, у додатковій відпустці по догляду за дитиною до 3 років знаходяться 16 жінок, у Ялті зараз немає чоловіків-

офіцерів міліції, які використали своє конституційне право на додаткову відпустку по догляду за своєю дитиною.

Згідно з відповіддю начальника Кіровського РВ ГУМВС України в АРК від 14.10.2013 р. №60/5347/зі щодо ґендерного складу РВ, тобто в кримській «глибинці», серед атестованих працівників жінки складають 13%. З них тільки 1 — на керівній посаді (начальник сектору ФМЗ) з 15 керівників, що складає лише 7%. Начальник, його 3 заступники та 10 начальників відділень та секторів — чоловіки.

Серед працівників Кіровського РВ, які мають спеціальні звання, 25% лейтенантів міліції — жінки, частка жінок серед капітанів міліції — 13%, жінок з майорськими зірками на погонах — 22%, підполковників та полковників міліції — жінок в Кіровському РВ немає.

Ще більш показовим є розрив у заробітній платі працівників РВ у ґендерному вимірі (Див. табл. 3).

Таблиця 3. Рівень грошового забезпечення (у грн.) штатних працівників по підрозділах Кіровського РВ та середній розмір премій (у %)

| | Слідчий відділ | Кримінальна міліція у справах дітей | Відділ дільничних інспекторів міліції | Середній розмір щомісячних премій (%) |
|----------|----------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Чоловіки | 2 981,59 | 3 095,34 | 2 626,09 | 73 |
| Жінки | 2 782,14 | 2 391,46 | 1 729,63 | 58,9 |

Як бачимо, середня зарплатня жінки-слідчого складає 93% чоловічої зарплатні, працівниця ВКМСД у середньому заробляє 77% від колеги-чоловіка, а жінка — працівник ВДІМ отримує тільки 66% зарплатні, яку отримує дільничний-чоловік. Тобто розрив складає від 7 до 34% в залежності від підрозділу.

Розмір премій у жінок та чоловіків також значно відрізняються, в середньому на **14%**.

Неважко припустити, що й середній розмір нарахованих пенсій жінок-офіцерів міліції відстає від чоловічих пенсій. Такий стан є відображенням високої різниці в оплаті праці жінок та чоловіків.

Розрив в оплаті за рівнозначну працю жінок та чоловіків в ОВС України свідчить про суттєві ґендерні диспропорції на ринку праці. Це показник несправедливого ставлення до високоосвічених та кваліфікова-

них фахівців, які повинні поєднувати службову необхідність з сімейними обов'язками. Доволі часто це призводить навіть до соціального конфлікту між роллю працівника міліції та ролями матері та дружини.

В 2013 році 18 працівників МВС України отримали державні нагороди, 5 з них є жінками (28%). У Криму за цей час 39 працівників кримської міліції отримали відомчі нагороди, серед них кожна третя — жінка (31%).

В той же час протягом 2013 року працівниками ГУМВС України в АРК отримано 1 686 стягнень, з них тільки 147 отримали жінки (9% стягнень). Це красномовно свідчить про високий рівень відповідальності, дисциплінованості та сумлінного ставлення до праці з боку жінок.

Отже, вони — відповідальні, висококваліфіковані, високоосвічені, дисципліновані та сумлінні, але премія і заробітна платня в них є нижчою. Завдяки своїм здібностям та особистим якостям, жінки швидко адаптуються до важких умов служби, проявляють відповідальність, старанність і готовність діяти, легко вирішують конфліктні ситуації, добре справляються з оформленням службової документації.

Найбільш ефективно та успішно жінки-правоохоронці працюють з підлітками, з потерпілими дітьми та жінками, при рішенні конфліктних ситуацій в побуті. В них кращі комунікативні навички, вище культура спілкування, вони більш терпимі, всидливі, співчутливі, вміють вислухати співрозмовника та надати допомогу, вони значно менш ворожі та агресивні, ніж чоловіки.

Присутність жінок у чоловічому колективі не тільки підвищує внутрішню культуру працівників, покращує морально-психологічний клімат, але й сприяє нейтралізації нервових зривів, які виникають в роботі.

Важливою складовою формування та реалізації гендерної політики в Україні є **гендерна статистика**. Саме коректний збір статистичних даних дає можливість виявити гендерні диспропорції в різних сферах діяльності суспільства та надати рекомендації щодо проведення гендерно-збалансованої політики. Статистичні дані щодо кількості жінок та чоловіків, які працюють в МВС України, у т.ч. на керівних посадах, та мають відповідні спеціальні звання, дають підстави оцінити стан реалізації принципу рівних прав та можливостей жінок та чоловіків в правоохоронній сфері.

Аналіз статистичних даних МВС свідчить про наявність глибоких гендерних розривів, а статистика МВС має гендерні профілі лише по де-

кільком статтям. Але отримати ґендерно-дезагреговану статистику у МВС неможливо, тому зараз потрібно розробляти нові форми статистичної звітності в ОВС з урахуванням розподілу за статтю.

Не можна дізнатися про стан дотримання або недотримання ґендерної рівності у МВС, наприклад, про жінок та чоловіків, які перебувають на квартирному обліку в МВС, про рівень професійної захворюваності серед жінок та чоловіків, кількість загиблих та поранених міліціантів з розподілом за статтю, чисельність працівників міліції (жінок та чоловіків), які пройшли лікування та реабілітацію в медичних закладах МВС тощо.

З відповіді ДКЗ МВС: *«23 180 осіб перебувають на квартирному обліку в МВС з метою поліпшення житлових умов. Розподіл за статтю вичевказаних показників статистичною звітністю не передбачений».*

Офіційна відповідь ДКЗ МВС від 05 вересня 2013 р. №6/6-92 ЗІ свідчить, що *«станом на 1 серпня 2013 року при виконанні службових обов'язків загинуло 8 та поранено 181 працівника міліції, у тому числі 1 загинув та 150 поранено при виконанні службових обов'язків при безпосередній участі в охороні громадського порядку, громадської безпеки та боротьбі зі злочинністю»*, але ґендерна статистика й тут не передбачена.

Також з відповіді МВС не можна дізнатися про кількість жінок та чоловіків — працівників міліції, які захворіли на туберкульоз протягом 2013 року, загальна кількість — **40 осіб**, розподіл за статтю у статистичних звітах не передбачений (*«звітність не ведеться»*).

Кількість працівників міліції, які пройшли лікування та реабілітацію у медичних реабілітаційних центрах МВС України у 2013 році — **2 146 осіб**. Розподілу за статтю також немає.

Ще одна цифра — кількість багатодітних працівників міліції України. За даними Департаменту кадрового забезпечення МВС України, станом на 01.09.2013 р., на службі в МВС України перебувають **1 366** працівників міліції, які мають 3-х і більше дітей. Але існуюча форма статистичної звітності МВС не врахувала розподіл за статтю батьків.

Кількість дівчат, які бажають навчатися в освітніх установах системи МВС також продовжує зростати. І це попри сумнозвісний експеримент у системі відомчої освіти в 2011 році, який став предметом судового розгляду як дискримінаційний.

Згідно з відповіддю ДКЗ МВС, кількість курсантів відомчих ВНЗ станом на 01.07.2013 р.: чоловіків — 11 266, жінок — 2157 (20%), кількість випускників ВНЗ МВС 2013 року — 3 770 чоловіків та 884 жінок (24%), тобто майже кожен четвертий випускник системи освіти МВС України цього року (молодий лейтенант, який прийшов на службу в ОВС з дипломом вищої юридичної освіти) — жінка. Це дуже добра тенденція, яка не може бути проігнорована системою кадрового менеджменту в ОВС.

В той же час, аналіз нормативно-правових актів, які регулюють працю жінок в ОВС, свідчить про численні недоліки, помилки та непродумані рішення, а також про відсутність системи гендерно-чутливого менеджменту в ОВС.

Якщо в поліцейських установах деяких країн зараз говорять про необхідність прийняти відповідні заходи щодо *«пovyшення набору женщин и учета потребностей семей сотрудников полиции: гибкий график посменной работы и отпусков; возможность частичной занятости и разделения ставок для мужчин и женщин; четко определенные правила работы для беременных сотрудниц; они должны быть гибкими, справедливыми и учитывать меры охраны труда, в том числе предусматривать перевод на легкую работу или изменения в объеме текущих обязанностей; достаточный по длительности отпуск по уходу за ребенком для женщин и мужчин; учреждения по дневному уходу за детьми на территории полицейского участка или за его пределами; учреждения по уходу за грудными детьми; обучение методам профилактики стресса; доступ к психологической помощи; надлежащая форменная одежда — в том числе, на время беременности»*⁵⁸, то в українській міліції ще дуже повільно чоловіки використовують навіть своє конституційне право на додаткову відпустку при народженні дитини.

Кількість працівників міліції в Україні, які знаходяться у відпустках по вагітності та пологах або в додатковій відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею віку, визначеного законодавством України — 5 982, з них жінки складають 5 865 осіб. Тобто 117 чоловіків-офіцерів української міліції (а це менш ніж 2%) скористалися своїм правом на відпустку по догляду за дитиною.

В ГУМВС України в АРК на теперішній час 239 офіцерів знаходяться у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею віку, визначеного законодавством, з них — 6 чоловіків та 233 жінки. Зараз таких сміливих

58 Тара Денем. Гендер и реформирование полицейских сил// Гендер и реформирование сектора безопасности. Справочное пособие. — ДКВС, БДИПЧ ОБСЕ, МУНИУЖ ООН, 2008, 2010. (<http://www.osce.org/odihr>)

чоловіків надто мало, всього 3%, але це добра тенденція все ж таки намітилася. Сподіваємось, що з прийняттям Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків на період до 2016 року, в якій МВС України є одним з виконавців, українська міліція, яка прагне європейських стандартів, буде більш толерантна до таких офіцерів, бо зараз вони йдуть в декретну відпустку зі специфічних міркувань (негаразди з керівництвом, дружина більше заробляє тощо).

Державна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, яка затверджена наразі Кабінетом Міністрів України, дає право українським міліціантам-батькам на 2-тижневу відпустку при народженні дитини. Це одна з новел цієї Програми.

Зазначимо, що науковці вже неодноразово обговорювали питання дотримання гендерного балансу в ОВС: Архіпов В.І., Бандурка О.І., Левченко К.Б., Мартиненко О.А. та ін. вносили дуже доцільні пропозиції та зміни в нормативні документи МВС.

Наприклад, з метою усунення можливості проявів дискримінації відносно жінок та забезпечення об'єктивного рекрутингу кандидатів на службу в ОВС при прийнятті на службу, при формуванні кадрового резерву, а також при проведенні атестації та просуванні по службі варто дотримуватися гендерних квот при утворенні самих комісій, які здійснюють ці функції. Атестаційні комісії повинні бути гендерно-збалансованими⁵⁹.

До речі, атестаційна комісія кримського Главку на 90% чоловіча (2 жінки з 18 членів комісії, одна з них — заступник голови, друга — секретар комісії), при тому, що керівник УКЗ — жінка з трьома великими зірками на погонах, тим не менш кадрова політика у кримському Главку як мінімум є гендерно-нейтральною.

Експерти пропонують також передбачити в нормативно-правовій базі стосовно роботи з персоналом положення, що за результатами курсу, якщо керівник чоловічої статі, то заступником слід призначати жінку, та навпаки⁶⁰.

Дотриманню гендерного балансу в ОВС та підвищенню якісного наповнення особового складу сприятиме не тільки встановлення гендерного паритету в атестаційних комісіях, а також підготовка звітів про керівні по-

59 К.Б. Левченко, Н.В. Максименко. Гендерна рівність та особливості її впровадження в органах внутрішніх справ. — Харків, 2010. — С.127.

60 Там само.

сади в МВС та встановлення прогресивних показників для кожного управління, відділу, відділення з метою забезпечення збалансованої участі жінок та чоловіків на вищих керівних посадах.

Сучасні виклики з утвердження принципу рівних прав та можливостей жінок та чоловіків в органах внутрішніх справ вимагають також змін в нормативно-правовій базі роботи з кадрами. Так, один з основних документів, що визначають загальні вимоги прийому громадян до органів внутрішніх справ, є «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України»⁶¹, яке містить дискримінаційний пункт, відповідно до якого «*ОВС комплектуються з чоловіків, які пройшли службу в армії*».

Враховуючи, що з 2014 року набір в українську армію відбуватиметься лише за контрактом для створення професійної армії, цей пункт торкається не тільки жінок, але і чоловіків, тому що не кожен чоловік повинен буде служити в армії, як раніше.

Крім того, Міністерство внутрішніх справ України є одним з основних суб'єктів реалізації гендерної політики України, зокрема Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків на період до 2016 року, затвердженої Кабінетом Міністрів України у вересні 2013 року. На виконання цієї програми в усіх регіонах України повинні бути розроблені та затверджені регіональні (обласні) програми, співвиконавцями яких є також Управління внутрішніх справ. В той же час на сайті Міністерства внутрішніх справ, яке є, відповідно до Закону України «Про рівні права та можливості жінок та чоловіків» суб'єктом впровадження гендерної політики, немає відповідного розділу. (І це при тому, що ще в 2008 році в МВС України була прийнята перша Програма забезпечення гендерної рівності в ОВС України на період до 2011 року. Серед цілей Програми — досягнення паритетного стану жінок і чоловіків в системі ОВС шляхом правового забезпечення їх прав і можливостей, ліквідація проявів дискримінації за ознакою статі, розробка спеціальних механізмів, які направлені на ліквідацію дисбалансу між можливостями жінок та чоловіків).

Гендерна збалансованість в правоохоронній діяльності вимагає змістовного перегляду нормативно-правової бази, вжиття заходів щодо розробки та використання інтерактивних методик для виявлення форм гендерної дискримінації та порушень прав людини за ознаками статі, підготовку та розповсюдження методичних матеріалів та видань з гендерної проблематики в ОВС, публікації в відомчих ЗМІ матеріалів на цю тему.

61 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>

Експерти також вважають доцільним розглянути питання із забезпечення гендерної рівності в діяльності ОВС України на засіданнях Колегії МВС України.

Навчання з питань гендерної рівності в системі службової підготовки

На думку одного з відомих фахівців з питань гендерної політики в ОВС Катерини Левченко, *«включення питань із забезпечення прав людини та забезпечення гендерної рівності в систему службової підготовки є нагальною потребою і невідкладним завданням, без якого неможливо вирішити проблеми неухильного дотримання прав людини в діяльності ОВС та формування гендерної освіти»*⁶².

В той же самий час, на жаль, одним із недоліків сучасної службової підготовки працівників міліції є відсутність спеціалізованих програм гендерного навчання, а *«проведення занять з питань гендеру покладено на керівників підрозділів»* (згідно з відповіддю УКЗ ГУМВС України в АРК), тобто цьому питанню не приділяється належної уваги під час службової підготовки постійного атестованого складу органів внутрішніх справ.

Важливо також забезпечити вивчення всіма працівниками ОВС України міжнародних документів у галузі прав людини, дотримання прав жінок та забезпечення гендерної рівності; включити гендерну проблематику до навчальних планів соціально-гуманітарної підготовки особового складу ОВС.

Щоправда, у відповіді №6/7-126 ЗІ від 24.10.2013 р., наданій Департаментом кадрового забезпечення та підписаній його керівником, генералом М.М. Диваком, запевняється, що *«питання гендерної рівності не залишаються поза увагою працівників міліції. Так, на виконання наказу МВС України від 13.04.2012 №318 «Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України» в системі службової підготовки для атестованого складу органів та підрозділів внутрішніх справ упродовж 2012-2013 навчального року проведено заняття за темою «Конституційно-правові аспекти гендерної політики» обсягом 2 години», крім того особовим складом ОВС в системі службової підготовки додатково опрацьовано ряд міжнародних документів щодо дотримання прав людини».*

62 К.Б. Левченко, Н.В. Максименко. Гендерна рівність та особливості її впровадження в органах внутрішніх справ. — С. 137.

Однак УКЗ кримського міліцейського Главку скоротило навіть цей мінімум до однієї години, вважаючи, мабуть, ці теми неактуальними та непотрібними для кримських міліціантів. При цьому, згідно з відповіддю на інформаційний запит щодо гендерного навчання атестованого складу кримської міліції від 29.10.2013 р. №7/216зі *«заняття на тему «Конституційно-правові аспекти гендерної політики» проводяться керівниками навчальних груп у кожній галузевій службі Головного управління самостійно»,* тобто відповідальність за проведення занять в системі службової підготовки лежить на керівниках відповідних підрозділів.

При цьому виявляється, що з 18 годин обов'язкових тем, відповідно до наказу начальника ГУМВС України в АР Крим від 10.08.2012 р. №2099 *«Про організацію службової підготовки з персоналом апарату, органів і підрозділів ГУ МВС України в Автономній Республіці Крим на 2012-2013 навчальний рік», на вивчення тем прав людини та гендерної рівності немає часу взагалі.*

Слід відмітити, що згідно з відповіддю ДКЗ МВС України на інформаційний запит щодо системи гендерного навчання у відомчих закладах освіти, *«у навчальних планах підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» з галузі знань 0304 «Право» за напрямом 6.030401 «Правознавство» та 6.030402 «Правоохоронна діяльність» передбачена дисципліна «Основи гендерної політики» загальним обсягом 36 годин». Крім того, окремі гендерні проблеми розглядаються в навчальних дисциплінах «Соціологія», «Конфліктологія», «Психологія попередження та вирішення конфліктів у закладах освіти», «Гендерні особливості девіантної поведінки».*

Висновки:

Прийняті в Україні нормативно-правові акти, а також ратифіковані міжнародні документи свідчать про визнання на державному рівні гендерного компоненту як одного з основних факторів розвитку сучасної України.

В той же час гендерний аналіз фіксує цілу низку гендерних розривів (низький рівень репрезентації жінок на керівних посадах, нерівний доступ жінок та чоловіків до важелів управління, ресурсів тощо). Саме це не дає можливості українським жінкам володіти справедливою часткою політичного, соціально-економічного та іншого впливу в суспільстві, а також займати гідне положення у соціумі та державі. Виключення жінок з владних структур та виборчих органів підриває можливість розвитку демократичних

принципів у суспільстві та перешкоджає економічному розвитку держави.

Важливість формування та реалізації гендерної політики обумовлена не тільки вимогами міжнародних документів у галузі дотримання прав людини і жінок, підписаних та ратифікованих Україною, але потребами громадського життя, необхідністю ефективного використання людського потенціалу держави та розвитку кожної особистості.

Аналіз впровадження гендерної політики в органах внутрішніх справ свідчить про дуже непростий шлях, про гострі та актуальні проблеми (нерівний доступ жінок та чоловіків до управління та ресурсів, труднощі об'єднання професійних, сімейних та репродуктивних прав та обов'язків, гендерну асиметрію кадрового складу ОВС, гендерні диспропорції в кар'єрному рості, гендерно-дискримінаційні умови проходження служби тощо).

На жаль, визначені та задекларовані законодавством України рівні права для жінок і чоловіків, у тому числі й у правоохоронній сфері, не гарантують їм рівних можливостей. Це проявляється під час прийняття на службу, проходження служби та звільнення зі служби, проведення атестації, в отриманні спеціальних звань та грошового забезпечення жінок і чоловіків в ОВС.

Реалії українського суспільства не відповідають багатьом світовим та європейським стандартам щодо гендерного паритету, а в керівників МВС практично відсутнє розуміння важливості досягнення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, гендерної чутливості та толерантності.

Отримання гендерного дивіденду — росту за рахунок включення більшої кількості жінок в структури прийняття рішень та більшого обсягу можливостей — потребує узгодженого та стратегічного фокусу на інтеграції досвіду та прав жінок в життя будь-якої установи та організації. Потрібна політична воля для того, щоб просування жінок стало стратегічним завданням для розвитку та подальшого росту правоохоронного відомства.

Інтеграція гендерного компоненту у правоохоронну діяльність є важливим засобом підвищення боєздатності, укріплення довіри населення і посилення надзору. Наприклад, збільшення набору жіночого персоналу, попередження порушень прав людини та співробітництво з жіночими організаціями сприятиме створенню ефективних, підзвітних і заснованих на принципі участі сучасних силових структур сервісного типу, які відповідають специфічним потребам жінок та чоловіків.

Міністерство внутрішніх справ України повинне проявити політичну волю та вжити певних адміністративних заходів щодо впровадження гендерного компоненту в діяльність підрозділів ОВС, безпосередньо спрямовуючи свою увагу на вдосконалення гендерної статистики та кадрового менеджменту, гендерної освіти та гендерної культури працівників міліції від молодших офіцерів до керівників вищої управлінської ланки.

Рекомендації з імплементації гендерних підходів у діяльність МВС України:

1. Прийняття відомчої Програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків в ОВС на виконання Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року.
2. Вдосконалення відомчої статистики з урахуванням гендерного розподілу, введення гендерно-маркованої статистики та форм звітності.
3. Постійне проведення гендерної експертизи нормативно-правових актів, наказів, розпоряджень задля недопущення ризику та потенційної шкоди від ігнорування специфіки різних гендерно-соціальних груп.
4. Введення посади радника з гендерних питань в кожному ГУМВС та УМВС на громадських засадах.
5. Систематичне проведення гендерного аналізу (як методу вивчення стану дотримання гендерних прав та інформаційної основи для подолання гендерних розривів) кадрового складу ОВС для виявлення та усунення гендерних диспропорцій.
6. Розробка методичних матеріалів з гендерної проблематики для службової підготовки особового складу.
7. Створення цілісної системи гендерного навчання для персоналу МВС (службова підготовка особового складу, програма підвищення кваліфікації керівного складу МВС, навчальні програми гендерної освіти у відомчих ВНЗ).
8. Систематичне звітування щодо забезпечення гендерного паритету в ОВС на колегіях МВС України.
9. Вироблення та впровадження гендерно-недискримінаційних умов прийняття на службу, рекрутингу персоналу ОВС, проходження служби та звільнення з ОВС.
10. Вироблення та впровадження єдиних об'єктивних та гендерно-недискримінаційних критеріїв підвищення по службі для жінок та чоловіків.
11. Забезпечення рівних норм начислення заробітної плати, премій, пільг, пенсій та інших видів грошового забезпечення для жінок та чоловіків.
12. Створення умов для проходження служби для всіх гендерних груп (матеріально-технічне забезпечення, санітарно-технічні споруди, службові приміщення, формений одяг та інші потреби) з урахуванням гендерної

специфіки працівників ОВС.

13. Забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків — працівників ОВС щодо синхронізації службової діяльності, сімейних обов'язків та реалізації репродуктивних прав (гнучкий графік служби, часткова зайнятість та розділення ставок для жінок і чоловіків, тощо).

14. Введення чітких, прозорих та об'єктивних критеріїв оцінки характеру та об'єму роботи, аналіз роботи працівника і призначення на посаду з урахуванням його фактичної ефективності (результативності) на основі переглянутих посадових інструкцій та кваліфікаційних вимог з урахуванням гендерної складової.

15. Введення гендерного квотування при створенні резерву на заміщення керівних посад (якщо керівник — чоловік, заступником призначати жінку, і навпаки).

16. Включення питань гендерної чутливості до профілів професійної компетенції посад служби в МВС.

17. Забезпечення гендерного співвідношення на рівні 30:70 в кадровій та атестаційній комісіях ОВС (система гендерного квотування є одним з механізмів забезпечення «критичної меншості» у 30% та довела свій позитивний потенціал у багатьох країнах світу) шляхом включення до складу атестаційних комісій представників громадянського суспільства, жіночих та правозахисних організацій.

18. Створення рубрики «Гендерна політика» на сайті МВС України та сайтах обласних ГУМВС та УМВС і постійне інформування населення про стан виконання Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» в ОВС та виконання Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в ОВС.

19. Проведення гендерної експертизи відомчих нормативно-правових актів та, в разі необхідності, приведення їх у відповідність до Конституції України та Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

20. Забезпечення збільшення рівня репрезентованості жінок на керівних посадах у правоохоронному відомстві, тим самим збільшення можливості жінок брати участь в процесах прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення правопорядку та захисту прав громадян.

Марина Новікова, кандидат філософських наук, доцент

Дотримання прав іммігрантів в контексті діяльності ДМС та МВС України

Вступ

Стан правового захисту іноземців у будь-якій країні обумовлюється двома ключовими чинниками: по-перше, рівнем відповідності національного імміграційного законодавства загальноновизаним принципам й нормам міжнародного права; по-друге, готовністю й спроможністю органів державної влади організувати свою діяльність у відповідності з цими принципами та нормами.

Тривалий час сутність імміграційної політики України зводилась, переважно, до розроблення й запровадження заходів із протидії неконтрольованій міграції, обсяги й рівень загрози від якої для безпеки держави значно перебільшувалися. Подібні пріоритети, в свою чергу, зумовлювали відповідний вектор вітчизняної законотворчої діяльності — більшість нормативно-правових актів містило необґрунтовано велику кількість положень, націлених на забезпечення жорсткого контролю за іммігрантами в Україні, який здійснювався виключно за допомогою правоохоронних й силових структур із наданням їм значного обсягу повноважень на власний розсуд звужувати та обмежувати права іноземців. При цьому, гуманістичні норми міжнародного права із захисту іммігрантів, які мали би слугувати орієнтирами при розвиненні та удосконаленні внутрішнього законодавства, вважались необов'язковими, а іноді й взагалі відверто ігнорувалися.

Позиція Європейського Союзу, який з року в рік все більш категорично висловлював своє невдоволення прозорістю українських кордонів для неконтрольованої транснаціональної міграції та періодичне отримання від європейської спільноти значних коштів для нормалізації імміграційної ситуації в Україні, вимагали, на думку влади, запровадження все більш радикальних правових норм регулювання в'їзду та перебування іммігрантів в державі. В свою чергу, на практиці подібний правовий радикалізм призводив до масштабного ігнорування державними органами принципів поваги до прав і свобод людини-іммігранта, в першу чергу з країн ближнього зарубіжжя, незважаючи на те, що ця категорія іноземців не так часто

використовує Україну як транзитну зону для проникнення до країн Європи. Статистика Міністерства внутрішніх справ наочно свідчила, що саме до громадян з країн СНД (передусім з Російської Федерації) правоохоронні органи найчастіше застосовували заходи примусу й покарання — наприклад, у 2010 та в 2011 роках іноземці з країн колишнього СРСР склали близько 87% від загальної кількості затриманих та видворених з України нелегальних мігрантів.

Кульмінацією неадекватно жорсткого ставлення держави до іммігрантів стало ухвалення 05.04.2011 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції»¹ (№3186-VI) — найбільш репресивного по відношенню до іноземців акту в історії України, який наочно продемонстрував наміри уряду вирішувати весь спектр імміграційних проблем виключно за допомогою правоохоронних структур з пріоритетом здійснення ними функцій примусу й покарання. Фактично українське законодавство стало тим фундаментом, на якому будувалась система порушень прав, свобод та законних інтересів іммігрантів.

Подібна державна стратегія була різко осуджена та розкритикована правозахисними організаціями, експерти яких зійшлися на думці, що без невідкладної лібералізації імміграційного законодавства та створення взамін МВС нової, невоєнізованої державної інституції, що забезпечить контроль за його виконанням, дотримання Україною загальноприйнятих, цивілізованих стандартів поведінки з іммігрантами неможливе.

Під тиском правозахисної спільноти та розуміючи негативні для міжнародного іміджу країни наслідки від перетворення України на «резервацію іммігрантів», вже у 2011 році влада скасувала найбільш суворі норми Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції» та пішла на кардинальне оновлення моделі взаємовідносин держава — іммігрант, прийнявши більш гуманний і лояльний у ставленні до іноземців базовий Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»² та заснувавши цивільний орган реалізації державної політики у сфері імміграції — Державну міграційну службу України.

Прогресивні законодавчі ініціативи 2011-2012 років суттєво змінили методи протидії неконтрольованій міграції в Україні і в результаті призвели до зменшення чинення тиску на іноземних громадян з боку правоохоронних структур.

1 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3186-17>

2 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

Разом з тим, на фоні такої лібералізації, ще більш виразно виокремилась інша проблема — недосконалість існуючого механізму легалізації та адаптації різних категорій іммігрантів в Україні, що в свою чергу обумовило певну зміну пріоритетів у правозахисті іноземців — все більшої актуальності набуває необхідність захисту їх законних інтересів при отриманні документів на право проживання та працевлаштування в Україні.

1. Нормативно-правове врегулювання імміграційних процесів у 2013 році

У 2013 році, порівняно з 2012 роком, процес формування нормативно-правової бази з імміграційних питань в Україні суттєво уповільнився — якщо у 2012 році було прийнято 32 значущих державних і відомчих актів у цій сфері (в тому числі 7 Законів України та 10 постанов Кабінету Міністрів), то за 9 місяців 2013 лише 9 (з них 3 постанови Кабінету Міністрів). Подібне зменшення законодавчої активності, а також очевидна невиваженість та безсистемність у запровадженні окремих нормативних документів, призвели до певного розбалансування законодавства у сфері імміграції, що вплинуло на рівень захищеності іноземців від можливих утисків. У контексті цього аналізу доцільно навести приклади як невдалих нормотворчих експериментів влади, так і більш успішної спроби законодавчо покращити модель взаємовідносин іммігрант — держава.

1.1. Постанова Кабінету Міністрів від 13.03.2013 №185 «Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»

Особливістю 2013 року став правовий хаос, який мав місце в Україні при врегулюванні такого важливого для кожної людини питання, як отримання паспортних документів. Подібний стан справ був зумовлений не стільки прорахунками в управлінській діяльності міграційної служби, скільки безвідповідальною й недалекою роботою уряду країни зі створення Єдиного державного демографічного реєстру та запровадження нових зразків документів, які посвідчують особу чи її спеціальний статус. В повній мірі з цієї проблемою у 2013 році зіштовхнулися й іммігранти.

11.03.2013 р. Державною міграційною службою був виданий наказ №48 «Про затвердження інформаційних і технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС»³, який визначав підстави та порядок

3 Офіційний сайт ДМС України. <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48.pdf>

оформлення іммігрантам низки паспортних документів — посвідок на тимчасове та постійне проживання, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, посвідчення та проїзного документа біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

Проте вже через день після набуття чинності наказу ДМС №48-2013 року, уряд країни приймає постанову від 13.03.2013 р. №185 «Деякі питання виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»⁴, яка встановила принципово нові зразки цих документів і кардинально змінила порядок оформлення окремих з них. При цьому, визначенні у постанові нововведення не були одночасно закріплені в інших нормативно-правових актах, у тому числі й відомчих наказах МВС та ДМС, що одразу привело до неузгодженості й протиріч у їх положеннях.

Так, постановою Кабінету Міністрів №185-2013 р. був скасований «Порядок оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків» (затверджений постановою КМУ №251 28.03.2012 р.) — саме ці посвідки є найбільш поширеними та значущими для кожного іммігранта документами, які, з одного боку, підтверджують особу та правовий статус іноземця, з іншого — надають йому можливість вільно в'їжджати в Україну або залишати її територію. Взамін передбачалася видача іммігрантам посвідок нового зразка, але міграційна служба, через неукомплектованість територіальних органів відповідним технічним обладнанням та відсутність бланків, виявилася взагалі не готовою до документування іноземців новими паспортними документами, а тому не мала іншої альтернативи, ніж продовжувати видавати іноземцям офіційно відмінені посвідки.

Подібна правова ірраціональність набула гротескних форм, оскільки при оформленні іммігрантам фактично недійсних посвідок на постійне та тимчасове проживання, працівники Державної міграційної служби були вимушені керуватися нормами скасованої постанови Кабінету Міністрів №251-2012 р. та положеннями відомчого наказу ДМС №48-2013 р., який також був неадаптований до цього неочікуваного міграційною службою «перевороту» у законодавстві.

Стало очевидним: нормативно-правові новації запроваджувалися урядом без попереднього узгодження з Міністерством внутрішніх справ

4 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185-2013-%D0%BF>

і Державною міграційною службою, без одночасного адаптування до змін всього масиву наказів та інструкцій цих відомств, без з'ясування їхньої готовності реалізувати такі зміни на практиці.

12.06.2013 р. дія скандальної постанови Кабінету Міністрів №185-2013 була зупинена, але сам прецедент існування у законодавчій базі України нормативно-правового акту державного рівня, що діяв лише 3 місяці, призвів до безладдя у сфері видачі паспортних документів та примусив працівників Державної міграційної служби працювати поза межами правового поля, став наочною ілюстрацією наявності в Україні практики лобіювання впливовими бізнес-групами своїх інтересів в уряді, коли фінансові амбіції окремих комерційних структур відверто превалюють над потребами значної групи населення країни і бізнес-конфлікти, а не права людини, становляться причинами змін у законодавстві.

1.2. Наказ Державної міграційної служби України від 11.03.2013 №48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС

Вітчизняне законодавство розглядає окремі процедури оформлення іммігрантам дозволів та документів для перебування в Україні як надання їм адміністративних послуг органом влади — Державною міграційною службою. На нашу думку, це є важливим позитивним фактором, оскільки у такому випадку права іммігрантів як одержувачів адміністративних послуг перебувають під додатковим захистом Закону України «Про адміністративні послуги»⁵ (№5203-VI від 06.09.2012). Положення вказаного Закону декларують доволі високі стандарти надання послуг одержувачам і, на відміну від відомчих нормативних документів МВС, покладають на Державну міграційну службу підвищені зобов'язання із забезпечення законності при оформленні та видачі іноземцям паспортних документів.

Разом з тим, в Україні сфера надання адміністративних послуг залишається однією з найбільш корумпованих та забюрократизованих, а її нормативне врегулювання характеризується безсистемністю, численними правовими прогалинами й колізіями та існуванням положень, які, в певній мірі, легітимізують порушення інтересів приватної особи в процесі одержання нею тієї чи іншої послуги від органу влади.

Не стала виключенням і ситуація в Державній міграційній службі, яка наразі не здатна у повній мірі задовольнити потреби споживачів та неухильно реалізовувати на практиці законодавчо задекларовані владою

5 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

принципи надання адміністративних послуг — верховенство права, справедливість, зручність, доступність та прозорість. Для іммігрантів проблема ускладнюється й тим, що опинившись у незнайомій для себе країні та не знаючи її законів, вони не мають можливості ефективно захистити свої права та інтереси при оформленні в ДМС документів на право перебувати в Україні.

Парадоксально, але у теперішній час вітчизняне законодавство не класифікує і не затверджує нормативно-правовим актом державного рівня весь різновид адміністративних послуг з оформлення іммігрантам паспортних документів. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 №795 «Про затвердження Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби і розмір плати за їх надання»⁶, Державна міграційна служба наділена повноваженнями надавати іммігрантам лише 4 види адміністративних послуг:

- ♦ оформлення та видача дозволу на імміграцію в Україну;
- ♦ оформлення та видача посвідки на постійне проживання в Україні;
- ♦ оформлення та видача посвідки на тимчасове проживання в Україні;
- ♦ оформлення продовження строку перебування на території України.

Однак на практиці Державна міграційна служба надає іммігрантам значно більший спектр послуг із значущих для них питань, зокрема розглядає клопотання іноземців про отримання громадянства України, видає посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, повинна займатися оформленням посвідчення та проїзного документа біженця, посвідчення та проїзного документа особи, якій надано додатковий захист тощо. Привертає увагу й той факт, що на державному рівні затверджений лише перелік платних адміністративних послуг ДМС, в той час, як перелік безоплатних послуг, до яких доцільно віднести послуги з видачі документів біженцям та особам, яким надано додатковий захист, нормативно-правовим актом державного значення взагалі не встановлений.

У свою чергу, малочислені відомчі акти та директивні документи Державної міграційної служби лише сприяють поглибленню в Україні кризи правового врегулювання процедури оформлення паспортних документів.

11.03.2013 р. Державною міграційною службою був виданий наказ №48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF>

адміністративних послуг ДМС», який наразі регламентує діяльність територіальних підрозділів служби, в тому числі встановлює умови, строки та порядок видачі іммігрантам документів, що підтверджують їх статус та дають право перебувати в державі. Аналіз зазначеного наказу свідчить, що міграційній службі не вдалося розробити досконалий та орієнтований на інтереси людини нормативний акт — у вигляді наказу ДМС №48-2013 року суспільство отримало дискусійний з позиції права та незручний у практичному використанні документ, який в жодному разі не сприяє захисту прав іммігрантів як споживачів послуг.

Слід зауважити, що наказ не пройшов реєстрацію у Міністерстві юстиції України у відповідності із «Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» (затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. №731), хоча його зміст безпосередньо стосується прав, свобод і особистих інтересів людини. Наказ не розміщений у базі нормативно-правових актів на веб-порталі Верховної Ради України, а оприлюднений лише на офіційному веб-сайті Державної міграційної служби⁷.

Незрозумілим є і той факт, що список адміністративних послуг, складений ДМС через процедуру затвердження інформаційних та технологічних карток відомчим наказом №48-2013 року, кардинально різниться від списку послуг, визначених постановою Кабінету Міністрів України №795-2007 року. Державна міграційна служба затвердила картки надання іммігрантам послуг з оформлення й видачі посвідки на постійне та посвідки на тимчасове проживання, в той же час проігнорувавши законодавчо передбачену необхідність розроблення карток на дві інші, чи не найбільш затребувані іммігрантами послуги — оформлення дозволу на імміграцію та оформлення продовження строку перебування в Україні.

У теперішній час підрозділи ДМС активно надають іноземцям такі послуги, але, через відсутність інформаційних та технологічних карток на них, ні іммігрант, ні приймаюча його сторона не мають можливості на місці з'ясувати, наскільки законно при цьому діють посадові особи і наскільки правомірні їх вимоги.

В той же час, не виконавши у повному обсязі вимоги законодавства щодо розроблення карток на послуги, визначені «Переліком платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби» (постанова КМУ №795-2007 року), Державна міграційна служба своїм наказом №48-2013 року віднесла до адміністра-

7 Офіційний сайт ДМС України. <http://dmsu.gov.ua/images/files/nakaz-DMS-48.pdf>

тивних та розробила інформаційні й технологічні картки на низку послуг, надання яких вищевказаним Переліком взагалі не передбачається. Зокрема

- ♦ оформлення та видача посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон або обмін посвідчення;
- ♦ оформлення та видача проїзного документа біженця.
- ♦ оформлення та видача проїзного документа особи, який надано додатковий захист;
- ♦ оформлення та видача посвідчення біженця;
- ♦ оформлення та видача посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

Наміри ДМС, за відсутності нормативно-правового акту державного рівня, віднести до адміністративних та своїм відомчим наказом самостійно врегулювати порядок надання іммігрантам цих послуг, заслуговують схвалення, оскільки потреба у деталізації процедури отримання зазначених документів, безперечно, існує. Разом з тим, подібна нормотворча ініціатива міграційної служби вочевидь не сприяє упорядкуванню й без того безсистемної законодавчої бази у сфері надання адміністративних послуг, оскільки є доволі суперечливою з позицій права — п. 7 ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» вказує: *«суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання»*.

Затверджені наказом ДМС №48-2013 року інформаційні та технологічні картки, з позицій дотримання прав іммігрантів, стали очевидним кроком назад, навіть у порівнянні із попередніми недосконалими «Стандартами надання адміністративних послуг» (були прийняті наказом МВС №84 від 02.02.2012 р. та скасовані в березні в 2013 року).

Загальний аналіз змісту карток свідчить про поверхове ставлення ДМС до реалізації положень постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»⁸ — прописані у документі вимоги до інформаційної насиченості карток виконані формально.

Насамперед, привертає увагу той факт, що міграційна служба відмовилася від закріплення у картках ряду важливих процедур, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням інтересів іммігрантів при прийманні та розгляді їх звернень. Так, картки вже не зобов'язують посадову особу ДМС складати опис прийнятих від іноземця документів та видавати йому ко-

8 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>

птю цього опису на руки, що значно ускладнює можливість захисту іммігрантом своїх прав у разі оскарження ним рішення посадової особи.

Пункт 5 ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» наголошує на тому, що *«адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення»*. Ігноруючи цю вимогу законодавства, ні інформаційні, ні технологічні картки ДМС не передбачають необхідності письмового інформування іноземця про можливість (неможливість) отримання ним послуги з оформлення документів шляхом направлення відповідного офіційного повідомлення. На відміну від скасованих стандартів, підготовка та направлення такого повідомлення не входить до обов'язків посадових осіб міграційної служби — у пункті 15 інформаційних карток «Способи отримання відповіді (результату) одержувачем послуги» зазначається «Особисто». Подібні невиправдано стислі та узагальнені формулювання характерні і для інших позицій карток.

Слід зазначити, що скасовані у березні 2013 року «Стандарти надання адміністративних послуг» надавали іммігранту та приймаючій його фізичній або юридичній особі можливість ознайомитися як з нормативними актами, що регламентують порядок видачі необхідного документа, так і з послідовністю дій іноземця та посадової особи ДМС на всіх етапах його оформлення. В свою чергу, запроваджені інформаційні та технологічні картки, фактично поділили таку процедуру ознайомлення іммігранта на 2 окремі частини із меншим обсягом інформації: інформаційна картка ознайомлює з вимогами законодавства щодо умов та строків отримання послуги, підстав для відмови в її наданні, розмірів та порядку внесення плати тощо, а технологічна картка поетапно описує дії лише посадової особи при наданні адміністративної послуги та механізм оскарження прийнятого нею рішення.

Таким чином, ні інформаційна, ні технологічна картка не окреслюють склад та послідовність дій іноземця, що, безперечно, ускладнює процес його спілкування з посадовцем і не забезпечує виконання у повному обсязі вимог ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги», яка наголошує на необхідності створення в місцях надання послуг умов, за яких громадяни отримують інформацію *«в обсязі, достатньому для одержання адміністративної послуги без сторонньої допомоги»*.

Крім цього, відповідно до ст. 8 вищевказаного Закону, оприлюдненню шляхом розміщення у місці здійснення прийому громадян підляга-

ють лише інформаційні картки, а на картки технологічні така вимога не поширюється, через що вони, фактично, становляться недоступними для іноземців. Враховуючи те, що інформація про шляхи оскарження дій посадовців ДМС міститься саме у технологічних картках, можна стверджувати, що іммігрант не має прямого доступу як до інформації з алгоритмом дій посадової особи, яка приймає та опрацьовує його звернення (через що не може оцінювати, наскільки законно ця посадова особа діє), так і до інформації про порядок оскарження цих дій.

Слід вказати і на те, що розділ «Оскарження» технологічних карток не містить повних і ґрунтовних роз'яснень щодо шляхів оскарження іммігрантом відмови у видачі документів — у більшості карток навіть не згадується про можливість звернення зі скаргою на дії посадовця до керівництва ДМС України. Подібне врегулювання порядку інформування, вочевидь суперечить положенням ст. 4 Закону «Про адміністративні послуги», яка декларує в якості принципів державної політики в сфері надання послуг відкритість, прозорість та доступність для кожного інформації про процедуру їх отримання.

Вказані у картках умови отримання посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, посвідки на тимчасове або на постійне проживання передбачають надання іммігрантом копії виданої податковим органом довідки про присвоєння ідентифікаційного номера. Проте таке положення є очевидним ігноруванням п. 7 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», який наголошує: *«суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади»*.

В порушення п. 6 «Вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» (затверджені постановою КМУ №44-2013 року), технологічні картки ДМС не описують етап службової взаємодії посадовців міграційної служби з підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ у питаннях проведення перевірки щодо відсутності в іммігрантів проблем кримінального характеру, що є однією з умов одержання ними певних видів документів. Подібна невідзначеність призводить до того, що доволі часто працівники міграційної служби вимагають від іноземців чи приймаючої їх сторони особисто оформити в міліції та надати разом з іншими документами «довідку про несудимість», чим також грубо порушують вимоги вищезгаданої ст. 9 Закону «Про адміністративні послуги».

Привертає увагу й той факт, що затверджуючи інформаційні картки, Державна міграційна служба навіть не встановила для своїх територіальних органів і підрозділів єдиний режим роботи з надання адміністративних послуг. В результаті, багатьма підрозділами ДМС на місцях ігнорується положення ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги», яка вимагає від посадовців проводити прийом відвідувачів у суботу протягом не менш, ніж 6 годин.

2. Діяльність Державної міграційної служби в контексті дотримання прав іноземців

2013 рік став роком відповідей на питання: «Яким чином буде працювати ДМС?», оскільки саме у 2013 році завершилася остаточна трансформація служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС у Державну міграційну службу, яка, врешті-решт, отримала всю повноту визначених для неї законодавством повноважень. Разом з тим, через особливості затвердженого владою формату ДМС, позиціонувати українську міграційну службу в якості цивільного і повністю незалежного від міліції органу неможливо.

«Положення про Державну міграційну службу України»⁹ (затверджене Указом Президента України №405/2011 від 06.04.2011 р.) чітко визначає: *«ДМС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України».*

Наразі Державна міграційна служба, перебуваючи під своєрідним «патронатом» Міністерства внутрішніх справ, зобов'язана керуватися у своїй діяльності наказами МВС та виконувати доручення Міністра внутрішніх справ, який спрямовує і координує її роботу — пропонує для призначення кандидатури керівників ДМС, погоджує плани робіт служби та контролює хід їх виконання, вирішує питання реорганізації структури тощо.

Зрозуміло, що подібна підконтрольність міграційної служби Міністерству внутрішніх справ — воєнізованій силовій структурі із специфічними пріоритетами діяльності, відрізненими від пріоритетів діяльності цивільних установ, не може не впливати на роботу ДМС та управлінські рішення її керівництва.

Проте навіть за таких умов, використання Державної міграційної служби замість міліції в якості інструмента реалізації оновленого та лі-

9 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>

бералізованого імміграційного законодавства прогнозовано призвело до зменшення рівня порушень прав і свобод іммігрантів, в першу чергу під час проведення в Україні заходів із протидії неконтрольованій міграції. Офіційна статистика з результатами традиційних для правоохоронних структур показників застосування щодо іноземців заходів примусу й покарання свідчить: протягом 2013 року ставлення міграційної служби до іммігрантів було набагато коректнішим і гуманнішим, ніж традиційна для органів внутрішніх справ тактика тотального надзору за іноземцями та міліцейські каральні принципи роботи під час проведення загальноукраїнських цільових операцій «Мігрант», «Іноземець», «Нелегал» тощо.

Таблиця 1. Порівняння результатів роботи МВС та ДМС України щодо протидії неконтрольованій міграції у 2008 — 2013 роках¹⁰

| | МВС | | | | ДМС |
|---|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| | 2008 рік | 2009 рік | 2010 рік | 2011 рік | 2013 рік (9 місяців) |
| Виявлено нелегальних мігрантів | 14 876 | 14 310 | 14 478 | 13 298 | 1 386 |
| Прийнято рішень про видворення з України | 14 334 | 13 824 | 14 096 | 13 030 | 945 |
| Прийнято рішень про примусове видворення з України | 2 495 | 2 299 | 1 972 | 1 784 | 46 |
| Притягнуто до адміністративної відповідальності по статті 203 КУпАП за порушення правил перебування в Україні | 57 780 | 56 287 | 60 131 | 55 219 | 11 339 |
| Скорочено термін перебування в Україні | 10 687 | 8 993 | 7 993 | 5 961 | 221 |
| Заборонено в'їзд в країну | 13 561 | 13 604 | 13 387 | 10 490 | 247 |

Таке вражаюче, у десятки разів, падіння попередніх «здобутків» МВС у боротьбі з неконтрольованою міграцією у жодному разі не повинно розцінюватися як свідчення неефективності роботи Державної міграційної служби із запобігання незаконному перебуванню іноземців в Україні. На-

¹⁰ Використані статистичні дані з форм звітності служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України та дані з листа ДМС України від 30.10.2013 р. №724з (відповідь на інформаційний запит).

впаки, на наше переконання, наведені цифри більш реально відображають цей сегмент міграційної ситуації в країні та є свідченням того, що, порівняно з очільниками МВС, у 2013 році керівництво міграційної служби виявилось менш схильним до штучного нарощування показників роботи відомства за рахунок постійного спонукання підлеглих досягати цих показників за будь-яку ціну, навіть завдяки ігноруванню прав й свобод іммігрантів.

Показово, що припинення «гри м'язами» та «демонстрування сили» стосовно іноземців не тільки не оказало негативного впливу на криміногенну ситуацію в Україні, а й призвело до зворотного ефекту — на фоні більш лояльного ставлення ДМС до іммігрантів, у 2013 році спостерігається суттєве зменшення кількості вчинених іноземцями кримінальних правопорушень.

Таблиця 2. Співставлення загальної кількості облікованих злочинів (кримінальних правопорушень) із кількістю злочинів, вчинених іммігрантами у 2008-2013 роках¹¹

| | 2008 рік | 2009 рік | 2010 рік | 2011 рік | 2012 рік | 2013 рік (9 місяців) |
|--|----------|----------|----------|----------|------------------------|----------------------|
| Зареєстровано злочинів (з 2013 року обліковано кримінальних правопорушень) | 384424 | 434678 | 500902 | 515833 | 443665 (на 20.11.2012) | 535299 |
| в. т.ч. вчинених іноземними громадянами | 3 023 | 2 998 | 3 524 | 4 228 | 3 776 (на 20.11.2012) | 1 249 |
| Відсоток злочинів (кримінальних правопорушень), вчинених іноземцями, до загальної кількості злочинів (крим. правопорушень) | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,8% | 0,9% | 0,2% |

Отже, 2013 рік продемонстрував: теза «без застосування до іммігрантів жорстких заходів із контролю, примусу й покарання країну поглине

¹¹ Використані дані з листа МВС України від 15.10.2013 р. №16/2-227зі (відповідь на інформаційний запит).

іноземна злочинність», а саме вона нав'язувалась нашому суспільству протягом останнього десятиріччя, є помилковою, а Міністерство внутрішніх справ значно перебільшувало рівень загрози безпеці України від імміграції іноземців, вірогідно керуючись власними відомчими інтересами.

Разом з тим, цілком можливо, що ті позитивні зрушення, які спостерігалися у методах роботи ДМС з іммігрантами, викликані лише суб'єктивними факторами (загальним більш доброзичливим ставленням до іноземців після проведення в державі Євро-2012, особистою позицією керівників ДМС тощо). Запровадження наприкінці 2012 року законодавчих норм, що наділили міграційну службу винятково великим обсягом повноважень у здійсненні функцій примусу та покарання, становить потенційну загрозу для прав і свобод іноземців. Можна стверджувати, що у теперішній час в Україні поновлена сумнівна з точки зору прав людини практика, коли розв'язання конфліктів інтересів між іммігрантом та державою здійснюється не у судовому порядку, а за рішенням одного з учасників такого конфлікту — Державної міграційної служби, яка отримала набагато більше повноважень, ніж у свій час мала українська міліція.

Так, Законом України №5459-VI від 16.10.2012 р. були внесені зміни до статті 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹², відповідно до яких право накладення адміністративних стягнень на іноземців та на приймаючих їх фізичних або юридичних осіб (ч. 1 ст. 203, ст.ст. 204, 205, 206 КУпАП) передано від органів суду керівникам підрозділів міграційної служби. Таким чином, посадові особи підрозділів ДМС наразі мають можливість самостійно приймати рішення про застосування до іммігрантів майже всього діапазону передбачених законодавством каральних заходів — притягнення до адміністративної відповідальності, скорочення строку тимчасового перебування в Україні, примусове повернення іноземця до країни походження, винесення заборони щодо його подальшого в'їзду в Україну. У компетенції судових органів законодавці залишили лише право прийняття рішення щодо примусового видворення іммігранта з України, яке здійснюється на підставі відповідного позову ДМС.

Подібний стан справ є реальною загрозою для прав іммігрантів, оскільки міграційна служба має законодавчі можливості у будь-який час повернутися до репресивної моделі взаємин з іноземцями, характерної для Міністерства внутрішніх справ. Практика свідчить, що коли державний правоохоронний орган, який відповідає за виявлення порушників, в той же час наділяється повноваженнями органу застосування норм права,

12 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

який остаточно визначає їх вину та приймає рішення про покарання, зловживань з боку посадових осіб цього органу не уникнути.

Проте на сьогодні все більшої актуальності поступово набуває інший напрямок у захисті прав іммігрантів. Разом з повноваженнями, ДМС отримало у спадщину від МВС весь широкий спектр невирішених проблем, пов'язаних із традиційно значним рівнем корупції та бюрократії. Зрозуміло, що від цих проявів чиновницького свавілля потерпають не тільки іммігранти, а й громадяни України, але саме іноземців, які мають наміри в той чи інший спосіб офіційно легалізувати своє перебування в нашій державі, можна визнати чи не найбільш незахищеною категорією відвідувачів підрозділів міграційної служби. Незнайоме законодавство, погане володіння українською мовою, необізнаність із існуючими в Україні методами оскарження дій посадовців, врешті-решт елементарна відсутність практичних навичок спілкування з чиновниками викликають у іммігрантів розгубленість та зневіру щодо можливості самостійно відстояти свої права у випадку їх ігнорування працівниками ДМС.

Надзвичайно поширеними є порушення прав іноземців при оформленні різного роду дозволів та документів, які надають їм можливість перебувати в Україні на законних підставах, зокрема при продовженні строку перебування в Україні та оформленні посвідки на тимчасове або постійне проживання. У першому розділі даного тексту вказувалося на окремі нормативно-правові причини такого стану справ, однак дуже часто порушення прав іноземців викликані не недоліками у законодавстві, а «людським фактором» — некомпетентністю, халатним ставленням до виконання своїх обов'язків або відвертими корупційними намірами посадових осіб ДМС. Необґрунтовані відмови у прийнятті документів до розгляду, порушення визначених термінів прийняття рішень, вимагання винагороди за позитивне вирішення питання, відмова надати необхідну інформацію, грубість і зверхність у спілкуванні — саме такі порушення своїх прав іммігранти та приймаючи їх громадяни України обговорюють на Інтернет-форумах, що є самим наочним підтвердженням гостроти існуючої проблеми:

«Допомагав колезі з Азербайджану оформити посвідку на тимчасове проживання його дружині (теж з Азербайджану). Підстави — він має тимчасову посвідку на проживання у зв'язку з працевлаштуванням в Україні. Здали всі необхідні документи у повному обсязі, з нотаріально посвідченими перекладами паспортів і свідоцтва про шлюб. Наказали прийти через два тижні, але вже в обласне Управління ДМС (пояснили, що так скоріше буде). Прийшли, як сказали, а нам у відповідь — ваші документи нами не прийняті до розгляду і повернуті назад до районного відділу.

Питаємо, з якої причини. Відповідають: «Документи зібрані не повністю, відсутня копія свідоцтва про шлюб». Ми кажемо, що все здавали і свідоцтво було, а інакше як би у нас документи прийняли. Нам у відповідь: «Нічого не знаємо, не відволікайте від роботи». Пропонуємо: «Ми зараз Вам швиденько копію свідоцтва про шлюб принесемо, благо кілька перекладів на майбутнє зробили». А нам жінка-співробітниця кричить: «Що не зрозуміло? Документи не прийняті. Йдіть і все оформлюйте спочатку». Ми йдемо до районного відділу і питаємо: «Як же так, ми ж Вам копію свідоцтва про шлюб здавали!», а нам так спокійно у відповідь: «Здавали би, то вона була би на місці». Я кажу: «Але Ви ж документи від нас офіційно прийняли, отже там все було», а мені у відповідь: «Нічого не знаю. Може ви обіцяли копію свідоцтва про шлюб потім донести». Але саме цікаве не у тому. Ми кажемо: «Добре, ось Вам копія свідоцтва про шлюб, давайте оформимо посвідку на проживання дружині», а у відповідь чуємо (увага!): «У неї реєстрація через два дні закінчується, а продовжувати далі не маємо права. Їй би виїхати з України і через пару місяців повернутися. Якраз к цьому часу і посвідка на проживання готова буде». Я поривався до їхнього керівництва йти, але колега захвилювався, сказав, що від цього ще більше проблем може бути, що іноземці від «міграційників» залежать і потім вони спокійно жити не дадуть. Коротше, вийшов я з кабінету, а він за «скромну винагороду» все вирішив. Як я зрозумів, посвідку все рівно через два тижні зробили, але дружину через прострочену реєстрацію не чіпали. Були ОВІРи, стали ДМСи, а нічого не помінялося — ті ж люди і ті ж порядки, що і раніше.

У мене питання: як страхуватися від ось таких неприємностей? На відео, як весілля, знімати процес передачі документів інспекторам ДМС? Чи просити їх розписатися на копіях документів, але ж вони відмовляться. І кому скаржитися на таке свавілля? Прокуратура? Суд? Але, якщо би ми написали скаргу на дії міграційної служби, то поки її розглядали, дружину товариша через закінчення реєстрації могли би депортувати. А, взагалі, соромно за країну».

«У мене виникла проблема. Точніше не у мене, а у моєї дівчини — громадянки Молдови. Вона вчиться в Україні і кожного року робить реєстрацію або посвідку на тимчасове проживання. Так ось: з неї за це беруть купу грошей у деканаті — держмитю 200 гривень плюс страховка 500 гривень. Але у законності цього я дуже сумніваюся, так як гроші беруть на руки і не дають жодних квитанцій. А та страховка, що їй видають, нічого не дає — для мене у студентській лікарні все безкоштовно, а для неї абсолютно все, навіть банальна флюорографія, платна. А цього року виникла ще одна проблема. Вона, як завжди, прийшла до деканату за два тижні до закінчення терміну дії реєстрації (першого жовтня), а їй ка-

жуть — правила змінилися і тобі необхідно було подавати документи за три тижні, а отже з тебе штраф 800 гривень. І знову гроші взяли і ніякої квитанції не дали. Я був у шоці. Пішли до декана, а він каже: «Ми тут ні при чому — гроші вимагає ОВІР. Квитанцій ніяких не буде, а тому — вибачайте за мою країну». Там всі мають долю від таких махінацій і я не знаю, що робити. Скаржитися куди — у прокуратуру? Я про це думаю, але боюся, щоби дівчині потім реєстрацію не скасували і, взагалі, не відраховали з навчання».

«Щось у нас все наперекіс йде з продовженням перебування чоловіка в Україні... Така історія: звернулись у ДМС за місцем проживання, там нам сказали, що займаються виключно оформленням посвідки на проживання, з чим ми вже запізналися, так як для оформлення у запасі необхідно мати понад 15 днів. Але зразу нас «обрадували» копією списку документів на «продовження перебування іноземця в Україні», з чим ми повинні були звернутися в їх головний офіс на вул. Римарську 24. Пішли туди, але там жінка все перекреслила, повідомила, що нас проконсультували невірно і наш єдиний варіант — оформлення посвідки на проживання. Кому вірити?»

«Сходила до ОВІРУ на вул. Буніна. Хотіла заздалегідь узнати про перелік документів для підтвердження громадянства майбутньої дитини. Ще вагітною пішла. В ОВІРі лише відповіли: «Жіночка, давайте вирішувати проблеми по мірі їх надходження». Так і пішла звіти без інформації. Ось так. Ось такі чудові ОВІРи у місті Одеса».

«Сьогодні чоловік був в ОВІРі. Обрадували, що документи нарешті готові — чекали з жовтня минулого року. Але почали вимагати довідку про несудимість в Україні, хоча це вони самі повинні її робити при прийманні документів. А аргументують тим, що з моменту подачі нами документів пройшов майже рік і чоловік за такий строк міг отримати судимість. А ще в черговий раз свіжий переклад паспорту наказали зробити — не зрозуміло, навіщо. Коротше, у понеділок знову до них йти! Сподіваємося, що в останній раз. Підкажіть — це вже кінець нашим мукам? Коли він принесе довідку про несудимість і переклад паспорту, вони посвідку віддадуть чи ще кудись ганяти почнуть?!»

«Поясніть мені питання щодо оформлення посвідки на тимчасове проживання. Намагаюся її оформити з серпня минулого року. У Маріуполі проживає моя мати і всі необхідні документи я здав у районне відділення ОВІР Ільїчівського району. У відповідності з Правилами оформлення посвідки на тимчасове проживання, моя заява повинна була бути розглянута протягом 15 днів. Мені в Маріуполі спочатку пообіцяли офор-

мити на протязі 1 місяця, потім казали — на протязі 3 місяців, потім на протязі 6 місяців, а потім повідомили, що документи оформляються у Донецьку. У березні я зателефонував у Донецьку міграційну службу і там мені заявили, що оформлення проводиться у термін до 1 року. Так мені дійсно треба чекати рік, щоби оформити документ з терміном дії 1 рік?»

«Поясніть для громадянина СНД — де можна знайти перелік документів, необхідних для надання в ОВІР міста Києва для отримання посвідки на тимчасове проживання? Дуже потрібні форми необхідних заяв і бланків. Отримати їх в умовах київського ОВІРУ дуже проблематично, враховуючи величезні черги, які необхідно відстояти. У попередній раз від інспектора отримав лише відповідь, що форми заяв є у відкритих джерелах. Намагався «зуглити», але нічого не знайшов, мабуть через те, що вони на українській мові...»¹³.

Втім, поширеність випадків порушень прав іноземних громадян у підрозділах ДМС зумовлена не тільки вадами чинного законодавства або низькою якістю підготовки персоналу. Державна міграційна служба, скориставшись наданими їй повноваженнями утворювати суб'єкти господарювання, легітимізувала та організаційно підтримує активну діяльність власної комерційної структури — Державного підприємства ДМС «Документ», яке виступає у ролі оплачуваного з кишень іммігрантів і, разом з тим, не потрібного їм посередника між ними та посадовими особами міграційної служби.

Незважаючи на офіційно задекларовану мету діяльності ДП «Документ» — «підвищення комфортності обслуговування громадян у підрозділах ДМС», пріоритетним і дуже часто єдиним напрямком роботи підприємства залишається нав'язування відвідувачам підрозділів ДМС, в тому числі іммігрантам, великого спектру «добровільно оплачуваних» послуг з оформлення і видачі документів. Слід зауважити, що послуги ДП «Документ» вважаються додатковими, а тому звернення до вказаного підприємства не звільняє іммігранта від необхідності оплачувати послуги міграційної служби — іноземець оплачує як послуги міграційної служба, так і послуги ДП «Документ», які, нібито, полягають у проведенні консультацій, видачі бланків та наданні допомоги іноземцям у їх заповненні. У реальній діяльності ДП «Документ», як правило, подібних послуг взагалі не надає через відсутність відповідних приміщень, технічного обладнання та невідповідності персоналу.

¹³ У добірці використані записи відвідувачів Інтернет-форумів www.info-ovir.com, www.forum.chemodan.ua, www.forum.od.ua

Як вже вказувалося, оформлення іммігрантам документів для перебування в Україні вітчизняне законодавство розглядає, як процес отримання іноземцями адміністративних послуг у відповідності до норм Закону «Про адміністративні послуги». В той же час суб'єкт їх надання — Державна міграційна служба, підтримуючи діяльність ДП «Документ», масово порушує права іммігрантів як одержувачів цих послуг. І є безсумнівним, що при неухильному виконанні ДМС всіх положень Закону України «Про адміністративні послуги», в іноземців взагалі відпаде потреба звертатися до ДП «Документ».

Саме існування цього підприємства у нинішньому форматі є показником формального ставлення керівників міграційної служби до вимог ст. 2 Закону «Про адміністративні послуги», яка наголошує: *«суб'єкт надання адміністративних послуг повинен створити для одержувачів послуги умови, достатні для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги»*. Та діяльність, яка наразі здійснюється регіональними філіями ДП «Документ», відверто суперечить принципам, викладеним у статтях 6, 9 Закону «Про адміністративні послуги», оскільки консультування іммігрантів як одержувачів адміністративних послуг з оформлення документів для перебування в Україні, є прямим обов'язком працівників міграційної служби, на інформаційних стендах у приміщеннях ДМС має бути вивішений вичерпний перелік необхідних для цього документів та зразки їх заповнення, а бланки та довідково-інформаційні матеріали про адміністративну послугу повинні видаватися відвідувачам безоплатно. Проте в послідовному виконанні подібних вимог законодавства не зацікавлені ні Державна міграційна служба, ні працівники ДП «Документ», матеріальне благополуччя яких залежить від обсягів коштів, отриманих підприємством від відвідувачів.

Керівництво ДП «Документ» надало персоналу право надавати іммігрантам «Інформаційно-консультаційні послуги з міграційно-паспортних питань». Разом з тим, «Перелік єдиних тарифів державного підприємства «Документ» не вказує жодного конкретного виду такої консультаційної допомоги іноземцям, лише зазначаючи *«консультацію щодо вимог нормативно-правових документів»*.

При цьому, за надання будь-якої консультації передбачається єдина оплата у розмірі 25 гривень (до 30.07.2013 р. — 30 гривень), хоча є очевидним, що консультації з різних напрямків діяльності міграційної служби значно відрізняються за рівнем складності та необхідного для їх надання часу, що повинно відобразитися на ціні тієї чи іншої консультації. Надання іммігранту компетентних консультацій з імміграційних питань вимагає

від консультанта, як мінімум, володіння іноземними мовами та відмінного знання всієї бази численних нормативно-правових актів, які регулюють взаємини іммігранта з органами влади, притім не тільки з ДМС. Але ДП «Документ» є комерційною структурою, яка не висуває подібних кваліфікаційних вимог до свого персоналу, що в принципі унеможлиблює надання працівниками підприємства якісних консультаційних послуг.

Консультавання іноземців у ДП «Документ» фактично є профанацією, оскільки зводиться лише до їх інформування щодо розташування службових кабінетів, вартості отримання в міграційній службі тієї чи іншої послуги та надання зразків заповнення документів, хоча до такого виду інформації всім бажаним й без того повинен забезпечуватися безкоштовний та безперешкодний доступ.

Керівництво ДМС, вуалюючи доволі сумнівну з позиції законності діяльність ДП «Документ», неодноразово офіційно проголошувало головний принцип надання вказаним підприємством послуг — виключно за бажанням громадян¹⁴, а наказ ДМС від 28.09.2011 №76 «Про впорядкування надання платних послуг державним підприємством «Документ» зобов'язав керівництво ДП «Документ» *«забезпечити обов'язкове інформування заявників про те, що послуги ДП «Документ» не є адміністративними (державними), а їх отримання є виключно добровільним»* (пункт 2.3. наказу).

Проте іноземці та приймаючі їх в Україні особи з обуренням скаржаться на те, що посадові особи міграційної служби з тим чи іншим ступенем наполегливості спонукають іммігрантів звертатися до ДП «Документ» за наданням непотрібних їм консультаційних чи посередницьких послуг або послуг з оформлення пакету документів. При цьому, співробітниками територіальних підрозділів ДМС створюються штучні умови, за яких відмова від пропозиції скористатися «добровільними платними» послугами ДП «Документ» призводить до умисної тяганини у прийнятті та розгляді наданих іммігрантом документів, в той час, як особи, які погоджуються оплатити послуги підприємства, приймаються та обслуговуються в обхід існуючої загальної черги під формулюванням *«обслуговування підвищеної комфортності»*.

«Вже скоріше би отримати посвідку на тимчасове проживання і забути про цю міграційну службу на рік. Найбільше моє обурення пов'язано

14 Офіційний сайт ДМС України. Державна міграційна служба України: усі додаткові послуги, що пропонуються громадянам з оформлення паспорта для виїзду за кордон, — виключно добровільні. <http://dmsu.gov.ua/novyny/povnyu-dms-ukrainy/1634-derzhavna-migratsijna-sluzhba-ukrajini-usi-dodatkovi-poslugi-shcho-proponuyutsya-gromadyanam-z-oformlennya-pasporta-dlya-vijzdu-za-kordon-viklyuchno-dobrovoljni>

з тим, що у «Документі» лише за те, щоби роздрукувати анкету та наклеїти на неї принесене мною фото, взяли 70 гривень! Невже я сама не змогла би це зробити!»

«Звернулася з питання продовження посвідки на тимчасове проживання, так мене одразу направили в «Документ». На моє питання: «Навіщо?», заявили, що вони там займаються оформленням документів і ще анкету заповнюють. Минулого разу всі документи збирала сама і ніяких проблем не було. Попросила дати мені перелік документів, необхідних для продовження посвідки, прочитала — в них жодного слова про необхідність оформлення анкети у «Документі». Пішла на Жуковського, 47 подивитися на цей самий «Документ» — черга була аж до перехрестя. Хто може підказати, чи потрібно насправді туди йти або можна зібрати документи і одразу йти з ними у міграційну службу?»

«Довго спорив з паспортисткою — вона тикала мені, як самий важливий документ у житті, список послуг ДП «Документ», як обов'язковий для виконання. На пред'явлені мною ксерокопії постанови Кабінету Міністрів та наказу МВС казала: «Що Ви мені папірець якийсь підсовуєте!». Я ледь не впав — зім'ятий аркуш із списком послуг «Документа» без підписів і печатки — це документ, а постанова Кабміну і наказ МВС — папірець. Після довгої дискусії, зміст якої наводити немає сенсу, на моє питання: «А якщо Вам начальник завтра накаже город орати їхати, Ви погодитесь?», відповіла: «Авжеж, а інакше він мене звільнить з роботи». Висновок — повна безграмотність у ставленні до законів тих людей, які ці закони нам повинні роз'яснювати, страх перед «наслідками» дій по закону, а не по вказівці і багато інших «шикарних прикрас» нашого сьогодення».

«Відвідала ОВІР. Були неприємні моменти. Я вагітна, на сьомому місяці і мене за сорок хвилин поганяли разів сім з першого поверху на другий і назад. Наполегливо посилали в ДП «Документ» (знаходиться на інші вулиці) — там Ви заповните заяву і там же зроблять ксерокопію за 60 гривень. І категорично не хотіли приймати документи — приймемо тільки у тому випадку, коли вони пройдуть через ДП «Документ». Я вийшла, ледь не ридючи, а потім зібралася, розлютилася і пішла з напором «Все, що положено по законам я оплатила, і більше нічого не отримаєте». Добилася свого — дівчина-співробітниця швидко принесла мені дві заяви і я їх заповнила сама. Я би з радістю поскаржилася би на них, але не знаю куди і кому писати...»¹⁵.

15 У добірці використані записи відвідувачів Інтернет-форумів www.info-ovir.com, www.forum.chemodan.ua, www.forum.od.ua

Окремим питанням слід розглянути ціни, які ДП «Документ» пропонує сплатити іноземцям за надання своїх «добровільно-примусових» послуг. Той же наказ ДМС від 28.09.2011 р. №76 наполягає на *«приведенні вартості послуг, що надаються ДП «Документ» у відповідність до розмірів фактичних витрат, що пов'язані з їх наданням»* (пункт 2.4. наказу). Однак у ДП «Документ» досить своєрідно відреагували на такі вимоги, затвердивши наказом підприємства №54/1 від 18.07.2012 р. «Перелік уніфікованих тарифів платних послуг паспортно-візового характеру», який діяв до 30 липня 2013 року. Запропоновані вказаним Переліком ціни за будь-яких умов не можуть бути визнаними економічно обґрунтованими та прив'язаними до собівартості надання послуг — тарифи послуг ДП «Документ» у разі перевищували вартість аналогічних адміністративних послуг, які надаються імігрантам міграційною службою.

Наприклад, за продовження строку перебування в Україні, іноземцю пропонувалось до вже сплачених послуг міграційної служби вартістю 44,85 гривень, додатково перерахувати ще 150-350 гривень на рахунок ДП «Документ», нібито за здійснення підприємством функцій з представництва інтересів імігранта в підрозділі ДМС. Подібні суми є вочевидь непропорційними до затрат часових та трудових ресурсів, оскільки на практиці оформлення імігранту продовження строку перебування в Україні зводиться лише до проставлення у його національний паспорт відповідного штампю.

30.07.2013 р. наказом №89 Державне підприємство «Документ» встановило для своїх регіональних філій новий «Перелік єдиних тарифів платних послуг міграційно-паспортного характеру», убравши з нього низку найбільш очевидних псевдо-послуг, але при цьому залишивши на інші послуги незрозумілі з точки зору економічного обґрунтування ціни. Так, «інформаційно-консультативна допомога» з боку ДП «Документ» обійдеться іноземцю у додаткові 120 гривень при оформленні продовження строку перебування в Україні (вартість послуги у ДМС — 44,85 грн.), при оформленні посвідки на постійне або тимчасове проживання (вартість послуг у ДМС — 52,49 грн.) та при оформленні будь-яких документів з питань отримання громадянства України (ДМС надає такі послуги безкоштовно).

Слід зазначити, що імігранти, перебуваючи у чужій для себе країні, як правило, вважають працівників комерційної структури «Документ» державними службовцями і офіційними представниками української держави (адже кабінети підприємства часто розташовані безпосередньо у приміщеннях міграційної служби), а тому без вагань і оскаржень виконують будь-які озвучені представниками ДП «Документ» вимоги.

«Вчора подали документи в Чернівецький ОВІР на отримання посвідки на проживання для чоловіка через необхідність поєднання сім'ї. Заплатили 245 гривень, але на «страховку» грошей з собою не було — сказали, що можна сплатити при отриманні посвідки. Вартість страхування 500 гривень, але є ще один дивний пункт: окрім цих 500, ми повинні доплатити ще 400 гривень за «видворення» — так написано на папірці, що нам видали. Всього 900 гривень к оплаті плюс 245 вже сплачених — дорівнює 1 145 гривень. Що це за пункт «видворення» і де про нього зазначається? Пояснити на місці було нікому (всі дуже зайняті). Може хто знає щось, адже для мене, як і для багатьох інших, 400 гривень на дорозі не валяються»¹⁶.

Зрозуміло, що цей сумнівний з позиції прав людини бізнес, коли комерційне підприємство за допомогою державних службовців стягує додаткові побори з іммігрантів за право проживати в Україні, не міг би існувати без сприяння керівництва ДМС — поширеність подібних випадків вказує на те, що існуючий стан справ є результатом свідомих управлінських рішень керівництва міграційної служби, з мовчазної згоди якого права та законні інтереси іммігрантів порушуються заради забезпечення зростаючих фінансових потреб відомства.

3. Діяльність Міністерства внутрішніх справ в контексті дотримання прав іммігрантів

У 2012 році, який ознаменувався проведенням в Україні європейського чемпіонату з футболу, МВС наочно підтвердило суспільству свою спроможність, при бажанні, досягнути значного зменшення обсягів порушень прав іноземних громадян з боку працівників міліції, внаслідок прийняття ретельно продуманих та акцентованих на досягненні поставленої мети управлінських рішень. Чітко проголошена у відомчих директивних документах та підкріплена комплексом реальних заходів позиція керівництва Міністерства внутрішніх справ щодо необхідності створення позитивного іміджу української міліції в очах іноземних гостей, у поєднанні з налагодженням цілеспрямованого контролю з боку керівників всіх рівнів за діями своїх підлеглих, одразу дозволили отримати бажаний результат — під час Євро-2012 міліціонери не тільки уникали створення конфліктних ситуацій з іноземними громадянами, а й демонстрували підкреслено толерантне, уважне та люб'язне ставлення до них. Зрозуміло, що на той час подібна політика правоохоронного відомства отримала схвалення громадськості як в Україні, так і за кордоном, проте вже у 2013 році спостерігався очевидний регрес «міліцейської доброзичливості» до іноземців.

¹⁶ <http://forum.chemodan.ua/index.php?showtopic=56902&st=140>

Перехід функцій із здійснення контролю за перебуванням імігрантів в державі від МВС до міграційної служби вплинув на різновид порушень прав іноземних громадян у міліції. Подібне переорієнтування значно зменшило можливості правоохоронців чинити тиск на імігрантів при проведенні заходів із забезпечення дотримання законодавства про правовий статус іноземців, але, разом з тим, не захистило останніх від інших форм міліцейського свавілля — здирництва, необґрунтованих перевірок паспортних документів, безпідставного затримання, притягнення до адміністративної відповідальності за надуманими мотивами тощо. Від цих, вже традиційних для вітчизняної міліції зловживань потерпають і громадяни України, проте дуже часто саме імігранти через необізнаність зі своїми правами й свободами, зневіру у можливості ефективного захисту своїх інтересів законним шляхом та небажання конфліктувати з озброєними представниками влади у чужій для себе країні, стають мішенню для протиправних дій правоохоронців.

«В Інтернеті з'явилося відео, зняте у Московському районі м. Харкова. На ньому видно, як декілька співробітників патрульної служби оточили африканця. Молоді люди, які стали свідками цієї ситуації, спробували з'ясувати, чому міліціонери чіплялися до іноземця. Однак розмови не вийшло — на відео патрульні відмовляються представитися, хоча форма з написом «Міліція» на спині дає можливість встановити, де вони працюють. Хлопці намагалися зателефонувати до райвідділу, але там чергова кинула слухавку. Зі слів африканця, причина його вимушеного спілкування з співробітником патрульної служби, виявилася неблаговидною — міліціонер хотів нажитися на іноземці. «Він вимагав гроші, а я відмовився», — розвів руками темношкірий парубок. А працівник патрульної служби, схоже, не дуже розхвилювався через те, що його вивели на чисту воду. «По цій статті мені набагато прикольніше швидко написати протокол на африканця», — промовив він таку, децю загадку, фразу»¹⁷.

«Іноземців затримують за порушення і бувають випадки, коли приїжджим на навчання із-за кордону в міліції розказували ледь не фантастичні закони. Скажемо, що іноземцям заборонено після 22.00 ходити по місту. «Вони розказували, що до них дуже часто підходять міліціонери посеред вулиці з вимогами показати паспорт або з намірами штрафувати за куріння» — розповідає активіст моніторингових кампаній «Міліція під контролем» Володимир Шевченко. «А приблизно чверть іноземців стикалася з незрозумілими для них діями міліції. Так, найпопулярнішим

¹⁷ Комсомольская правда в Украине. Харьковские ППС-ники пытались сбить деньги с иностранца? <http://kr.ua/daily/120313/383757/>

питанням, яке студенти мені задавали, було «Чи можливо ходити вулицями Тернополя після 22.00»¹⁸.

«Близько 9:30 07.05.2013 року у вагон № 15 поїзду, що прямував за маршрутом Москва-Сімферополь, увійшли двоє людей — один з них був вдягнутий у міліцейську форму, другий — у цивільний одяг. Вдягнений у міліцейську форму чоловік підійшов до одного з пасажирів вагону — громадянина Азербайджану, якого, як можна припустити, ідентифікував за зовнішніми ознаками як іноземця. Міліціонер висунув вимогу надати йому паспорт та пройти разом з ним у тамбур вагону. При цьому, вдягнений у міліцейську форму чоловік, грубо порушив вимоги Закону України «Про міліцію»: він не мав законних підстав звертатися до вказаного громадянина (особливо з огляду на те, що за декілька хвилин до того, документи цього пасажира вже перевірили офіцери прикордонної служби та інший наряд міліції); звертаючись до громадянина, не назвав своє прізвище, звання та посаду; не назвав підстави звернення і не обґрунтував свої вимоги посиланнями на нормативно-правові акти. Більше того, на мої зауваження з цього приводу, чоловік у міліцейській формі відреагував зверхньо і грубо, спитавши мене, чи не знаходжуся я у стані похмілля. Пояснити причини свого звернення саме до іноземця не зміг і чоловік у штатському, який супроводжував людину у міліцейській формі. На моє прохання представитися, цей чоловік назвав себе працівником карного розшуку і надав службове посвідчення, але у такий спосіб, щоб я не зміг нічого роздивитися»¹⁹.

«До громадянина Грузії, що мешкає у Харкові, прийшов наш співвітчизник, який з ним щось не поділив. Назвав гостя з сонячного Кавказу лайливим словом «чорнож...ї» та закликав піти «розібратися». Не бажаючи наражатися на конфлікт, громадянин Грузії просто виштовхав за двері дебошира. Проте, останній викликав міліцію. Міліціонери, які приїхали цього разу досить швидко, об'явили приїжджому, що йому необхідно сплатити 200 доларів США, аби вони не розпочали стосовно нього кримінальне провадження. Той заплатив. Але наступного дня до його помешкання пожалували працівники кримінального розшуку та, не заставши нікого з дорослих, заявили 2-м неповнолітнім дітям, щоб батьки приїхали з грошима, інакше малих заберуть у заручники. Цей візит спричинив у одного з дітлахів приступ епілепсії...»²⁰.

18 Новинний портал «Погляд». Після 22.00 вам заборонено ходити містом — пояснюють іноземним студентам у Тернополі. <http://poglyad.te.ua/podii/pislya-22.00-vam-zaboroneno-hodyty-mistom-poyasnyuyut-inozemnym-studentam-u-ternopoli/>

19 Сайт Асоціації УМДПЛ. Ріднісних людських якостей офіцери міліції. <http://umdpl.info/index.php?id=1368595615>

20 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Три історії. <http://khp.org/index.php?id=1372626272>

«Журналісти зафіксували, як міліція грабували білорусів. 28.07.2013 року, проїжджаючи через с. Великі Копани, журналісти «Дорожного контролю» звернули увагу на міліцейський автомобіль, який був на узбіччі дороги. Біля нього стояла машина з білоруськими номерами, у салоні перебували жінка та молодий хлопець. Люди були дуже налякані і боялися розповісти, що сталося, на обличчі у жінки були сльози. У подальшому з'ясувалося, що працівники міліції зупинили їх автомобіль та відібрали у громадянина Білорусі посвідчення водія. На вимогу журналістів, міліціонери повернули водійські права власнику. «Завдяки тому, що ми опинилися поруч у потрібний час, все було вирішено без сплати грошей. Але, люди отримали такий стрес, що для них це вже не відпустка і не відпочинок в Україні»²¹.

«Я навчаюсь на третьому курсі економічного факультету», — зазначає громадянин Туркменістану А. Він студент Харківського національного університету імені Каразіна, усьому радіє і всі відповіді позитивні. І все ж, коли я заговорив із ним про міліцію, його товариші засміялися, мовляв «кажи-кажи». «Ну, якщо зупинять, то вимагають перепустку до гуртожитку», — розповідає іноземець. Працівники патрульно-постової служби, окрім обов'язкового паспорта, часто вимагають у іноземних студентів студентський квиток, пропуск до гуртожитку та інші документи, які мешканець іншої країни незобов'язаний носити з собою. «Траплялися випадки, коли в іноземців міліціонери вимагали ключі від кімнати гуртожитку», — розповідає науковий співробітник Харківського інституту соціальних досліджень Марія Колоколова. — Вони не знають тут своїх прав. Для них проблема — це відсутність перекладів англійською мовою українського законодавства, яке стосується іноземців. Не знають мови — не знають законів»²².

«15 березня 2013 року за ініціативи Харківської профспілки іноземних студентів відбувся круглий стіл «Ксенофобія на Харківщині: причини та наслідки». Представник йеменського земляцтва, член Харківської профспілки іноземних студентів А. повідав про проблеми іноземців у спілкуванні з державними структурами, які під час Євро-2012 поводитись дуже люб'язно, але наразі зазвичай не допомагають, виявляють хамство та тяжіють до корупції»²³.

Не менш актуальною залишається і проблема порушення міліцією прав іноземців на різних стадіях кримінального провадження. Законодав-

21 Інтернет-видання «Дорожный контроль». Журналисты Дорожного контроля зафиксировали, как милиция ограбила белорусов. <http://roadcontrol.org.ua/node/1857>

22 Освітній портал. Як ставляться до іноземних студентів в Україні. <http://www.osvita.org.ua/articles/1676.html>

23 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. У Харкові підписали петицію на захист іноземних студентів. <http://umdp.info/index.php?id=1363672409>

ство України, в тому числі і Кримінальний процесуальний кодекс, гарантує іммігрантам рівність з громадянами України перед законом, зокрема стаття 10 КПК України наголошує: *«не може бути обмежень у процесуальних правах, передбачених цим Кодексом, за ознаками раси, кольору шкіри, громадянства, а також за мовними або іншими ознаками»*²⁴.

Зрозуміло, що процес розслідування злочинів, як скоєних іноземними громадянами, так і вчинених стосовно них, має певні особливості та вимагає від співробітників міліції порівняно високого рівня кваліфікації, розуміння засад імміграційного законодавства, більших витрат часу та ретельної уваги у роботі з документами, офіційного залучення до участі у процесуальних діях перекладача тощо. Проте достатньо часто правоохоронці обирають шлях максимального спрощення своєї діяльності і зводять розв'язання специфічних труднощів у кримінальному провадженні до елементарного ігнорування прав та інтересів іноземців.

*«Незважаючи на те, що нігерійці не володіють ні українською, ні російською мовами, під час отримання первинних показів в Ленінському районному відділі міліції міста Луганськ, підозрюваному О. та свідку Е. не були надані кваліфіковані перекладачі. Громадянин О. стверджує, що він погано розумів зміст заданих йому питань і його відповіді, записані до протоколу, не відповідають тим поясненням, які він дійсно надавав. Під час судового слідства було встановлено, що у матеріалах справи відсутні відомості про осіб і кваліфікацію перекладачів, залучених на етапі досудового слідства. При цьому підозрюваний О. заявив, що на нього чинився тиск з метою примусити підписати незрозумілі для нього протоколи, складені на російській мові. У ході судового допиту працівник слідчого відділу підтвердив, що проводив ряд процесуальних дій за відсутності адвокатів підозрюваного, але не зміг довести документами законність таких своїх дій. Також можна припустити, що через відсутність кваліфікованого перекладача під час медичного обстеження не були зафіксовані численні забої, отримані громадянином О. під час нападу на нього. Зі слів останнього, медичний експерт повністю проігнорував його скарги на стан здоров'я»*²⁵.

«На Хрещатику невідомі напали на десятьох вболівальників з Великобританії і ледь не вбили їх. «Ми приїхали на матч збірних Англії та України. Прийшли у кафе, в якому часто відпочивали під час Євро-2012. Потім підбіг цілий натовп у капюшонах, вони дістали ножі», — розповів

24 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

25 Мережа активістів правозахисного руху. Хронологія подій по делу Олаола Сунканми Фемі. <http://hr-activists.net/news/khronologiya-sobytiy-po-delu-olaola-sunkanmi-femi>

потерпілий. Міліції не вдалося затримати ініціаторів бійки — всі молодики у капюшонах розбіглися. Правоохоронці, які прибули на виклик, погано знали англійську мову. Під час спілкування з потерпілими, весь час запитували, мають вони бажання оформляти заяву чи ні. Англійці розбулилися і від написання заяви відмовилися»²⁶.

«З квітня біля 18.00 у магазину «Продукти» був побитий громадянин Сирії Н. Зі слів потерпілого, група молодиків у стані алкогольного сп'яніння спочатку почали штовхати його, а потім перейшли до більш серйозних дій. Нападники ображали не тільки іноземця, а й його дружину. Працівники магазину викликали міліцію, яка забрала у відділок і нападників, і потерпілих. «Ми поїхали до відділку міліції на вул. Харківська, де у присутності представників правоохоронних органів мого чоловіка знову ударив по голові один із учасників бійки. Міліціонери поводили себе незрозуміло і навіть, заявили, що моему чоловіку «примарилося», що його побили», — розповіла дружина потерпілого. У прес-службі обласної міліції підтвердили, що за зверненням іноземця розпочате кримінальне провадження. Крім цього, вивчаються і дії співробітників міліції. «На даний час інспекція з особового складу проводить перевірку. Якщо твердження потерпілого підтвердяться — винні міліціонери будуть покарані», — повідомили в УМВС України в Сумській області»²⁷.

4. Права біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту

У 2013 році Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»²⁸ не зазнав жодних змін, хоча, починаючи з моменту його прийняття у 2011 році, правозахисна спільнота неодноразово вказувала: визнати зазначений нормативно-правовий акт досконалим і таким, що гарантує названим категоріям іммігрантів можливість безперешкодно реалізувати в Україні своє право на захист і гідне існування, неможливо.

У свій час вказаний Закон розглядався як прогресивний, але, разом з тим, експерти вказували на необхідність його певного доопрацювання, передусім, перегляду ряду неоднозначних норм, які не відповідають загальній ліберальній спрямованості цього нормативного акту. Проте протягом

26 Інтернет-видання «Цензор.НЕТ». На Крещатике избіли британских болевщиков: «Подбежала толпа в капюшонах и достала ножи». http://censor.net.ua/photo_news/252772/na_kreschatike_izbili_britanskih_boleschikov_podbejala_tolpa_v_kapushonah_i_dostala_noji_fotoreportajvideo

27 Панорама. Хулиганство или расизм: избивание иностранца в Сумах. <http://rama.com.ua/huliganstvo-ili-rasizm-izbienie-inostrantsa-sumah/>

28 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>

2012-2013 років подібні зміни проведені не були і наразі Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» продовжує містити суперечливі, з позицій дотримання інтересів іммігрантів, положення, зокрема:

- ♦ встановлює невиправдано короткий 5-денний термін, як для подання іммігрантом заяви про свій намір одержати статус біженця чи особи, яка потребує захисту, так і для оскарження рішення про відмову в його отриманні;
- ♦ не має чітко прописаної норми щодо заборони висилання чи примусового повернення іммігрантів, які звернулися за отриманням статусу біженця чи особи, яка потребує захисту, але остаточне рішення стосовно яких ще не прийняте;
- ♦ передбачає вилучення в іммігранта, який звернувся із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує захисту, паспортних документів «для зберігання»;
- ♦ відмовляє іммігранту в отриманні захисту, якщо він до прибуття в Україну «перебував в третій безпечній країні» (неконкретність вжитого терміну «перебував» створює передумови для різноманітного його трактування);
- ♦ чітко не визначає обов'язковість участі перекладача у важливих для іммігранта процедурах, наприклад, при видачі йому письмового повідомлення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем (особою, яка потребує захисту) чи при ознайомленні іммігранта під підпис з порядком оскарження такого рішення. Подібний підхід перетворює вказані процедури на бюрократичну формальність — іноземець може не розуміти, який саме документ та з якою метою він підписує;
- ♦ передбачаючи необхідність проведення дактилоскопії іммігрантів — шукачів статусу біженців та особи, яка потребує захисту, не визначає порядок використання створеної таким чином інформаційної бази та не встановлює гарантій захисту права іноземців на приватність;
- ♦ не встановлює обов'язковість ознайомлення іммігранта під підпис з рішенням про відмову у визнанні чи відмову в оформленні документів про визнання його біженцем або особою, яка потребує захисту — орган міграційної служби може просто надіслати іноземцю письмове повідомлення про прийняття такого рішення.

До позитивних нормотворчих нововведень 2013 року можна віднести постанову Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 р. №437 «Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства»²⁹, яка передбачила та конкретизувала

29Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/437-2013-%D0%BF>

ла порядок працевлаштування осіб, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також наказ Міністерства освіти та науки України від 07.05.2013 р. №488 «Про затвердження Порядку виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах дітей осіб з числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні»³⁰, яким визначається можливість зарахування дітей цієї категорії іммігрантів до навчальних закладів у порядку та на підставі документів, передбачених для громадян України.

Разом з тим, лише сам факт прийняття державою нормативно-правових актів, навіть самих ліберальних у своєму ставленні до біженців та осіб, які потребують захисту, в жодному разі не можна розцінювати як індикатор досягнення належного рівня дотримання їх прав і свобод. Норми права, націлені на розв'язання тієї чи іншої проблеми, запроваджуються у реальне життя уповноваженими на те посадовими особами профільного відомства, і дуже часто саме від їх особистого розуміння сутності й значущості цієї проблеми, втім, як і від позиції відомства в цілому, залежить кінцевий результат — ефективність дії закону.

Позитивні зміни у нормативно-правовій базі не призвели до суттєвого зменшення традиційно високого рівня упередженості у ставленні чиновників до шукачів захисту. Офіційна статистика свідчить, що наразі проблеми іммігрантів так і не стали проблемними питаннями для ДМС, а закладений у Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» потенціал людяності у 2013 році не був реалізований: із 703 поданих іммігрантами за 9 місяців 2013 року заяв про отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, позитивно вирішено лише 148 (63 набули статусу біженця, 85 — статус особи, яка потребує додаткового захисту). Нібито суттєве (у порівнянні з минулим роком) зростання до 21,1% кількості прийняття позитивних рішень не може розглядатися як сигнал про значне покращення ситуації, оскільки це зростання, насамперед, викликане істотним зменшенням загальної кількості отриманих від іммігрантів заяв, а реальна кількість іноземців, яким Україна надала захист, продовжує залишатися приблизно незмінною.

Таблиця 3. Співставлення загальної кількості звернень іммігрантів за отриманням захисту від України із кількістю позитивно вирішених звернень³¹

30 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0813-13>

31 Використані дані матеріалу інформаційного агентства УНІАН (<http://www.unian.net/news/592525-glava-uvkboon-v-ukraine-v-ukraine-bejenets-ne-izbavlyaetsya-ot-svoih-problem-a-naoborot-poluchaet-novyie.html>) та листа ДМС України від 30.10.2013 №724з (відповідь на інформаційний запит)

| | 2010 рік | 2011 рік | 2012 рік | 2013 рік (за 9 місяців) |
|--|----------|----------|----------|-------------------------|
| Кількість іммігрантів, які звернулись за отриманням статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту | 1 500 | 890 | 1 860 | 703 |
| Кількість іммігрантів, які отримали такий статус | 135 | 133 | 152 | 148 |
| Відсоток позитивно розглянутих заяв іммігрантів | 9% | 14,9% | 8,2% | 21,1% |

У загальних формулюваннях наголошуючи на необхідності лояльного ставлення до іммігрантів, які вимушено прибули в Україну, законодавство наділяє посадовців міграційної служби повноваженнями приймати рішення про можливість залишення іммігранта в Україні на власний розсуд, керуючись особистим рівнем правової культури та розумінням спрямованості правових норм. Суб'єктивне й упереджене ставлення працівників ДМС до конкретного іммігранта чи країни його походження може проявитися на будь-якому етапі процедури отримання іноземцем статусу біженця чи особи, яка потребує захисту — проведення співбесіди з надмірною прискіпливістю, необ'єктивне оцінювання достовірності сповіщених іноземцем відомостей, неаргументовані вимоги надати додаткові документи, зволікання з прийняттям остаточного рішення тощо.

Відсутність прозорості у прийнятті рішень, не наведення посадовцями чітких і зрозумілих аргументів при винесенні офіційної відмови у наданні іммігранту бажаного захисту призвело до поширення практики звернення іноземців за захистом своїх інтересів до суду і оскарження ними дій і рішень посадових осіб у судовому порядку, що стало невід'ємною складовою частиною процедури розгляду заяв іммігрантів щодо отримання статусу біженця чи особи, яка потребує захисту.

Слід зазначити, що Пленум Вищого адміністративного суду України своєю постановою від 25.06.2009 р. №1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні»³² (в редакції від 16.03.2012 р.) визначив кілька важливих принципів застосування норм права при розгляді таких заяв, зокрема:

32 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09

1. Через певні обставини в окремих випадках іммігрант не може надати документів, які підтверджують існування умов для визнання його біженцем або особою, яка потребує захисту, проте ця обставина не є підставою для визнання факту відсутності у нього таких умов. Підтвердження обґрунтованості побоювань переслідування можуть бути отримані як від особи, яка шукає захисту в Україні, так і незалежно від неї — з різних достовірних джерел інформації, наприклад із резолюцій Ради безпеки ООН, повідомлень Міністерства закордонних справ України, інформації Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, інших міжнародних, державних та неурядових організацій, із засобів масової інформації тощо.

Ненадання документального доказу усних тверджень не повинно бути перешкодою в прийнятті заяви чи прийнятті об'єктивного рішення щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, якщо такі твердження збігаються з відомими фактами, загальна правдоподібність яких є достатньою.

2. Стаття 5 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не встановлює санкції за подання іммігрантом заяви про надання статусу біженця із зволіканням. У таких випадках на порушника може накладатися лише стягнення у вигляді штрафу, передбаченого статтями 203 та 204-1 КУпАП. Неприйняття заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, суперечить захисту фундаментальних прав, передбачених Конвенцією про статус біженців 1951 року (стаття 33 «Не вислання біженців»), а також Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року. Порушення іммігрантом передбаченого Законом обов'язку без зволікань звернутися до органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує захисту, не має бути підставою для відмови у її прийнятті, а може лише прийматися до уваги при розгляді.

Законодавство не вимагає від іммігранта обґрунтованості його заяви, тому під час вирішення таких справ, рішення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з підстав необґрунтованості заяви не допускається.

3. Законодавство закріплює право біженців та осіб, які потребують додаткового захисту або яким надано тимчасовий захист, на возз'єднання сімей. Відмова у возз'єднанні сім'ї не може ґрунтуватися виключно на підставі відсутності документів, що підтверджують факт сімейного зв'язку — у разі, коли іммігрант не може надати офіційні докази сімейного зв'язку із членами своєї родини, можливо прийняття до уваги інших доказів, які мають бути оцінені відповідно до законодавства України. Важливо, що право на возз'єднання сімей виникає незалежно від того, коли виникли сімейні

відносини — до чи після прибуття іммігранта до України. У біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, залежно від релігії або переконань, коло членів сім'ї, за його уявленням, може бути ширшим, ніж визначено законодавством України. У зв'язку з цим, виходячи з конкретних обставин справи, у деяких випадках виникає потреба врахування таких відносин як сімейних, а осіб, що перебувають у таких відносинах із біженцем, — як членів його сім'ї.

4. Обґрунтоване побоювання стати жертвою переслідувань є визначальним у переліку критеріїв щодо визначення біженця. Таке побоювання може впливати не з власного досвіду біженця, який особисто постраждав від певних дій, а й з досвіду інших людей (рідних, друзів та інших членів расової або соціальної групи). Побоювання може існувати незалежно від того, хто є суб'єктом переслідування, — державні органи чи ні, тобто таке переслідування може бути результатом діяльності осіб, які не контролюються органами державної влади і від яких держава не в змозі захистити. Ситуація виникнення цілком обґрунтованого побоювання переслідування може скластися як під час знаходження іммігранта у країні свого походження, так і під час його перебування в Україні.

5. Звинувачення іммігранта іноземним органом влади або коли цей іммігрант є суб'єктом запиту про екстрадицію, не має автоматично розглядатися як підстава для виключення іммігранта з процедури визнання біженцем або для позбавлення вже отриманого статусу біженця — необхідно брати до уваги дотримання відповідною країною міжнародних стандартів з кримінального правосуддя.

Відмічаючи сприятливе для іммігрантів загальне спрямування вказаних положень, слід зазначити — у 2013 році вказана Постанова суттєво не змінила ситуації із захистом їх прав, оскільки документ роз'яснює практику застосування відповідних правових норм вже при зверненні іммігранта до адміністративного суду з оскарженням оголошеного йому рішення міграційної служби про відмову у наданні статусу біженця або особи, яка потребує захисту. В свою чергу, посадові особи ДМС, судячи з цифр офіційної статистики, у процесі прийняття такого рішення застосовувати положення Постанови не вважають потрібним.

Владі України слід визнати — попри оновлення імміграційного законодавства, наша держава у 2013 році не стала надійним притулком для іноземців, які вимушено покинули свої домівки, а визначений нормативно-правовими актами і, на перший погляд, доволі ліберальний механізм отримання іммігрантами бажаного статусу та допомоги від держави, дає

збої або взагалі не працює. Саме так оцінювали ставлення України до проблем біженців або осіб, які потребують захисту, як самі іммігранти, так і представники УВКБ ООН та численні громадські експерти.

«Кілька громадян Росії, які звернулися до української влади з проханням про отримання статусу біженця, закликають до неухильного дотримання їх прав на території України. Про це йдеться в їхній заяві:

«Ми, громадяни Росії, що вимушено перебувають на території України, вимагаємо: неухильного дотримання Женевської конвенції про права біженців та шукачів притулку; неухильного дотримання наших прав як осіб, які є шукачами притулку на території України; припинення дискримінаційної політики щодо громадян Росії і Білорусії, які є шукачами притулку в Україні», — зазначили у своїй заяві росіяни. Автори заяви також стверджують, що український міграційний орган не видає отримані на зберігання паспорти, і через це шукачі притулку не можуть отримати грошовий переказ, орендувати житло тощо.

Зараз про притулок в Україні просять кілька громадян Росії, які залишили країну через побоювання стати фігурантами «Болотної справи». «Україна не дотримується положень Женевської конвенції «Про статус біженців», — наголошують автори заяви»³³.

«Від 2009 року чекає на отримання статусу біженця білоруський опозиціонер Ігор Тишкевич. За його словами, з приходом до влади в Україні Президента Віктора Януковича, громадянам Білорусі стало складніше отримати статус шукача притулку. «Я через суд намагаюсь прискорити процедуру оформлення моїх документів українською стороною. Навіть і гадки не мав, що процедура розтягнеться на кілька років. Це просто смішно!» — скаржиться Тишкевич»³⁴.

«Від січня про притулок в Україні просить Емін Ахмедбеков — колишній співробітник МВС Азербайджану, який на Батьківщині відбув 3-річне ув'язнення за сфабрикованою, як він каже, справою про опір правоохоронцям. Нині справу «Ахмедбеков проти Азербайджану» розглядає Європейський суд із прав людини. У коментарі Радіо Свобода Емін Ахмедбеков каже, що повернутися додому не може — через погрози, які надходять на адресу його родини з боку невідомих, однак і в Україні не почувається у безпеці. «Мені кажуть у Державній міграційній службі: ми розглядаємо питання, щоб надати вам статус особи, яка потребує додаткового захисту. Але, кажуть, зрозумійте правильно: ми даємо додатковий юри-

33 Радіо Свобода. Російські шукачі притулку просять про дотримання їхніх прав в Україні. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24999245.html>

34 Там само. Богдана Костюк. Шлях багатьох біженців: Мінськ/Москва — вокзал — Київ. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24888715.html>

дичний захист, однак від фізичного усунення держава Україна не може Вас урятувати», — розповідає Ахмедбеков»³⁵.

«Я і увити не міг, що мені доведеться надовго уїхати з країни, до того ж звертатися за статусом біженця. Але, такий день настав і ось я вже майже рік в Україні. Зрозуміло, що звернувся за статусом біженця. Зрозуміло, що мені — росіянину, міграційна служба України відмовила у цьому статусі. Люзій не було, але менш за все хотілося би писати про свою справу, намагаючись викликати у читача співчуття. 20 червня — Міжнародний день біженця. Як відомо, Україна підписала Конвенцію 1951 року та Протокол 1967 року. Прийнятий і відповідний закон про біженців, який, на жаль, грішить наявністю величезних правових дір. І це щохвилини створює проблеми для тих, хто був вимушений покинути свою Батьківщину і звернутися до України з проханням про захист. Даний факт мало хвилює депутатів. Сумно, адже мова йде не про одне і, навіть, не про сотні людських життів. У людини, яка звернулася з проханням про захист і притулок, забирають національні документи «на зберігання», а замість них видають довідку, яку ніхто не визнає. По цій довідці не можливо отримати перекази, користуватися банківськими послугами, залізничним транспортом, зняти квартиру, влаштуватися на роботу, укласти шлюб, хоча теоретично це і не заборонено законом. Україна не платить шукачам статусу жодної гривні і не дає користуватися правами, які закріплені у законах. Мені ще пощастило — я приїхав на свою історичну Батьківщину (дід українець) і вже через півроку став розуміти українську мову. А як вихідцям з Афганістану, Ірану, Сирії, Середньої Азії? Окремі з них приїжджають з дітьми.

У роботі міграційної служби царює повна «азійщина». Показовою є відповідь співробітника прес-служби цього відомства на питання журналіста «5 каналу» — коли його запитали про мене, він заявив: «Я читав у Вікіпедії про «Болотну справу», так там такої людини немає». Ось вам і рівень роботи з шукачами статусу біженця, осі вам і увага до кожного. Якщо держава так по-скотському ставиться до біженців, вона так же колись поставиться і до своїх громадян. Отже, кожний тут потенційний біженець. Перевірено на собі»³⁶.

«У своєму останньому, датованому липнем 2013 року звіті про ситуацію із захистом та допомогою біженцям в Україні, керівник регіонального представництва УВКБ ООН в Україні, Білорусі та Молдові Олдріх Андришек і його колеги прямо заявляють, що Україна не може розглядати-

35 Радіо Свобода. Чи варто втікати в Україну? <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25021398.html>

36 Інтернет-видання «Українська правда». Біженці в Україні. <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/06/20/6992682/>

ся, як третя безпечна країна і на цій підставі закликає інші держави не повертати шукачів статусу біженця до України. В Україні біженець не позбавляється своїх проблем, а навпаки отримує нові. Тільки цього літа офіс регіонального Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців у Києві пікетували кілька разів — біженці висловлювали невдоволення відсутністю допомоги, захисту і, навіть, простого розуміння. У самому УВКБ до претензій ставляться з розумінням й співчуттям — впевнені, що все це від відчаю, який є наслідком недоліків у діяльності української міграційної служби та держави у цілому. «Мені дуже жаль, але звіт по Україні повторює звіт 2007 року. Покращення не має, є погіршення. За останні два роки адміністративна реформа пригальмувала те, що раніше якось працювало. Одна з причин такої ситуації те, що біженцями наразі займається міграційна служба, у якої, крім них, робота з всіма категоріями іноземців. Процедура отримання статусу важка, відмови не грамотні. Крім цього, Україна важка для інтеграції країна. Тут не тільки статус складно отримати, тут складно адаптуватися. Два роки тому був розроблений план з інтеграції іноземців і біженців до 2020 року, але він пустий. Не запровадили до сих пір жодного заходу, не знайшли бюджету для нього. Система не працює», — підвів підсумки у своєму інтерв'ю Олдріх Андрисек, зазначивши, що у Білорусі та Молдові ситуація з біженцями є кращою»³⁷.

«Експерти Коаліції з протидії дискримінації в Україні зазначають, що, попри окремі позитивні зрушення, вони поки не мають підстав для оптимізму і наголошують, що надання притулку в Україні є не питанням бажання, а обов'язком держави, відповідно до підписаних і ратифікованих міжнародних конвенцій. Українській владі час виконувати взяті на себе зобов'язання, і привести як законодавство, так і практику у відповідність до кращих міжнародних прикладів — або ж денонсувати свій підпис під Конвенцією 1951 р. і публічно відмовитися від одного з принципових правозахисних зобов'язань»³⁸.

Висновки та рекомендації:

2013 рік мав стати роком продовження оновлення вітчизняної нормативно-правової бази державних та відомчих документів з імміграційних питань, які, з одного боку, мали би розвинути й конкретизувати положення Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»,

37 Інформаційне агентство «УНІАН». Глава УВКБ ООН в Україні: «В Україні беженец не избавляется от своих проблем, а, наоборот, получает новые». <http://www.unian.net/news/592525-glava-uvkb-onn-v-ukraine-v-ukraine-bejenets-ne-izbavlyaetsya-ot-svoih-problem-a-naoborot-poluchaet-novyye.html>

38 Сайт УГСПЛ. Біженцям в Україні доводиться зіштовхнутися з корупцією, неможливістю працювати, вступати в шлюб та лікувати дітей. <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1371719944>

а з іншого — забезпечити остаточне становлення Державної міграційної служби не тільки як органу контролю за перебуванням іммігрантів в державі, а й як гаранта дотримання їх прав та свобод.

Проте парламентська більшість та уряд країни, які були більш зосереджені на нескінченних політичних протистояннях з опозицією, з таким завданням не справилися, і 2013 рік не став роком створення нових правових інструментів із захисту прав та свобод іммігрантів.

Запровадивши порівняно сприятливі умови для перебування іноземців в Україні під час проведення футбольного чемпіонату Євро-2012, у подальшому влада суттєво знизила як нормотворчу активність, так і практичну реалізацію положень раніше прийнятих нею програмних документів — «Концепції державної міграційної політики» та «Плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року», які наразі можна розцінювати лише як «декларації про добрі наміри».

Передача Державній міграційній службі функцій із здійснення контролю за перебуванням іммігрантів в державі призвела до зменшення кількості порушень прав іноземців під час реалізації заходів по протидії неконтрольованій міграції. Разом з тим, отримання міграційною службою значних повноважень, передусім із самостійного прийняття рішень щодо притягнення іноземців до адміністративної відповідальності за статтю 203 КУпАП (порушення правил перебування в Україні), не виключає можливості відновлення у будь-який момент традиційної для вітчизняних правоохоронних структур практики гонитви за показниками службової діяльності, що завжди супроводжується порушенням прав іммігрантів.

На загальному тлі певної лібералізації форм і методів боротьби із неконтрольованою міграцією, ще більш актуальнішою постає проблема порушення прав іноземців при прийнятті міграційною службою рішень щодо надання їм дозволу на перебування (проживання) в Україні. При оформленні іммігрантам відповідних документів, працівниками ДМС нерідко ігноруються базові норми Закону України «Про адміністративні послуги», незважаючи на те, що іноземці також є споживачами таких послуг і їх інтереси перебувають під захистом вказаного Закону.

На перший погляд елементарна процедура отримання документів, що підтверджують особу іммігранта та законність його перебування в Україні, перетворюється для іноземців у подолання «смуги перешкод», чому сприяють як недосконалість нормативно-правової бази міграційної

служби, так і поширення проявів бюрократизму та непрофесіоналізму серед її співробітників.

Неприпустимим з позиції дотримання прав іммігрантів є сьогочасний формат діяльності Державного підприємства ДМС «Документ», на користь якого з іноземців, крім передбачених законодавством платежів, стягуються додаткові кошти нібито за підвищений рівень комфортності обслуговування в міграційній службі. Ті методи роботи, які сповідує зазначене підприємство та гіперактивне залучення персоналу міграційної служби до пропаганди його діяльності, наочно свідчать — у 2103 році керівники ДМС були більш зосереджені не на забезпеченні контролю за дотриманням прав іммігрантів у підпорядкованих підрозділах, а на фінансовій успішності власного комерційного проекту під назвою Державне підприємство «Документ».

Продемонструвавши під час проведення в Україні ЄВРО-2012 свою спроможність досягнути більш коректного ставлення міліції до іноземних громадян, у 2013 році очільники МВС знизили вимогливість до підлеглих з цього питання, що одразу призвело до поширення випадків порушення прав іммігрантів — на це вказує розповсюдженість повідомлень у засобах масової інформації про випадки здириництва з іноземців та неналежного поведження з ними з боку правоохоронців. Проте ще більшого занепокоєння викликають факти, коли міліція відверто ігнорує положення Кримінального процесуального кодексу, які захищають права іноземців на різних стадіях кримінального провадження.

Вже достатньо тривалий час Україні не вдається налагодити ефективно діючий механізм із забезпечення дотримання міжнародних стандартів у ставленні до біженців та осіб, які потребують захисту. Істотного прогресу у розвиненні нормативно-правової бази з цього напрямку у 2013 році не спостерігалось, втім, як і кардинальних змін на краще у ставленні посадовців ДМС до цієї категорії мігрантів. Зрозуміло, що дотримання міжнародних зобов'язань вимагає від держави певних витрат, а економічні й фінансові проблеми України є загальновідомими, однак критично низький рівень уваги влади до потреб біженців, в тому числі й тих, що не потребують витрачання значних коштів, не витримує жодної критики.

Державна міграційна служба, як головний орган реалізації державної імміграційної політики, повинна кардинально змінити своє пасивне ставлення до існуючих проблем іммігрантів та стати ініціатором проведення прогресивних змін на загальнодержавному рівні. При цьому у першу чергу доцільно:

1. Скасувати наказ ДМС від 11.03.2013 року №48 «Про затвердження інформаційних та технологічних карток надання адміністративних послуг ДМС» як такий, що створює передумови для порушення прав іммігрантів та не відповідає вимогам Закону України «Про адміністративні послуги». Розробити новий відомчий нормативно-правовий акт, який не тільки чітко врегулює порядок та детально випише всі етапи процедури отримання іммігрантами дозволів й документів, але й передбачить нормативні заповідники від порушень прав і свобод іноземців, як одержувачів адміністративних послуг.
2. Внести зміни до нормативно-правових актів, які регламентують функціонування Державного підприємства ДМС «Документ» та існуючу у ньому політику ціноутворення, з метою приведення діяльності цієї комерційної структури у відповідність до положень Законів України «Про адміністративні послуги» і «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». З метою запобігання корупційним проявам, нормативно передбачити усунення державних службовців міграційної служби від надання будь-якого сприяння діяльності ДП «Документ».
3. Із залученням науковців та громадських експертів організувати проведення правової оцінки існуючих нормативних актів, які врегульовують в'їзд, перебування та соціальний захист іммігрантів в Україні, на предмет визначення протиріч в їх положеннях та встановлення відповідності загальноприйнятим нормам міжнародного права. Розробити проекти відповідних змін до законодавства та ініціювати їх запровадження.
4. Зменшити законодавчо встановлений обсяг повноважень міграційної служби в частині покарання іноземців. Зокрема, право прийняття рішення про заборону в'їзду іммігранта в Україну та рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про правовий статус іноземців (ч. 1 ст. 203, ст.ст. 204, 205, 206 КУпАП) передати до компетенції органів суду.
5. Окремим директивним документом вказати персоналу міграційної служби на необхідність уважного ставлення до відомостей, які шукачі захисту в Україні сповіщають про себе та про наявні у них підстави для отримання статусу біженця або особи, яка потребує захисту. Зобов'язати посадових осіб ДМС при прийнятті рішення з цього питання враховувати позицію Пленуму Вищого адміністративного суду України, викладену у постанові від 25.06.2009 р. №1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» (в редакції від 16.03.2012 р.).

Володимир Батчаєв

Дотримання права людини на доступ до публічної інформації в діяльності ОВС України

1. Загальний огляд стану дотримання права людини на доступ до публічної інформації в діяльності ОВС

Реалізація права людини на інформацію, шляхом забезпечення вільного доступу до неї, має важливе значення для суспільства. Інформаційна відкритість органів влади є одним із найважливіших критеріїв функціонування правової держави. Саме прозорість інформації щодо діяльності державних органів забезпечує реальну, а не лише формальну участь індивіда у житті держави.

Суспільна дискусія щодо проблем прозорості державної влади не минула увагою й питання доступу до інформації в органах внутрішніх справ України.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»¹ був прийнятий ще на початку 2011 року. Цей нормативний акт окреслюють як величезний, позитивний крок у сфері свободи інформації в Україні. Основна ідея Закону полягає в тому, що вся інформація, яка знаходиться у суб'єкта владних повноважень, є власністю громадян, а тому будь-яке її приховування — незаконне, окрім випадків обґрунтованого обмеження. Але навіть попри пройдений час і зусилля імплементації європейських стандартів в українське медійне середовище, громадяни ще й досі мають боротися за своє законне право на інформацію, а деякі ще взагалі про нього невідомі.

Як працює свобода інформації в Україні — досить популярне питання. Про проблеми, розчарування, успіхи в цій сфері сьогодні активно обговорюють експерти в сфері медіа, діляться статистикою та своїми дослідженнями. Наприклад, на міжнародному науково-практичному семінарі «Актуальні питання виконання органами державної влади Закону України «Про доступ до публічної інформації», який відбувся 19 квітня 2013 року, Секретаріатом Кабінету Міністрів України було представлено дані щодо кількості інформаційних запитів, які надходять до центральних органів ви-

1 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

конавчої влади. Перше місце за кількістю запитуваної інформації займає Міністерство внутрішніх справ України.

Безперечно, такі дані дають підстави стверджувати про великий суспільний інтерес щодо діяльності української міліції. Проте рівень виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами внутрішніх справ залишається проблемним питанням.

Реакція правоохоронних органів на запит публічної інформації щодо їх діяльності є одним із ключових негативів. Аналіз підстав, за яких було відмовлено у наданні публічної інформації та документів, свідчить про незнання співробітниками ОВС інформаційного законодавства, що виражається в небажанні або невмінні працювати з інформаційними запитами. Має місце проблема «співвідношення права на доступ до публічної інформації та права на звернення» — працівники міліції інформаційні запити системно розглядають в порядку Закону України «Про звернення громадян»², чим, в свою чергу, грубо порушують норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині змісту відповіді та термінів її надання.

Незадовільно виконуються вимоги Закону щодо систематичного та оперативного оприлюднення інформації. Рідко можна побачити повну та необхідну для суспільства інформацію про діяльність ОВС, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах, інформаційних стендах тощо.

Сьогодні все більшої актуальності набуває питання відомчих нормативно-правових актів МВС, які не пройшли державну реєстрацію згідно з чинним законодавством України. Відповідно, такі акти не опубліковуються належним чином і позбавляють громадян доступу до них. Також мають місце випадки, коли, при наданні відповіді на інформаційні запити, структурні підрозділи МВС посилаються на відомчі нормативно-правові акти, які втратили чинність.

Неповність, недоступність та абстрактність деяких нормативних актів щодо діяльності органів державної влади суттєво ускладнюють процес отримання суспільно важливої інформації. Даний стан доступу до публічної інформації є незадовільним і, зокрема, суперечить таким принципам державної політики як верховенство права, справедливість, зручність, доступність та прозорість.

² Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

2. Стан забезпечення розгляду та задоволення запитів на інформацію щодо діяльності ОВС в Україні

Інформація, що запитується в органів внутрішніх справ України, носить різний характер. Найбільше запитувачів цікавлять відомості про особу, правова інформація, статистичні дані, інформація довідково-енциклопедичного характеру, а також соціологічна інформація.

Інформація про стан розгляду запитів на інформацію в Міністерстві внутрішніх справ України за 9місяців 2013 року³:

| | | |
|---|--|---------------|
| Загальна кількість отриманих запитів на інформацію | | 15 034 |
| Кількість запитів на інформацію, що надійшла | поштою | 9 897 |
| | телефоном | 40 |
| | факсом | 263 |
| | електронною поштою | 1 533 |
| | особистий прийом | 3 301 |
| | від представників засобів масової інформації | 741 |
| | від громадян | 9 996 |
| | від юридичних осіб | 4 001 |
| | від об'єднань громадян без статусу юридичної особи | 296 |
| | задоволено | 8 757 |
| | надіслано належним розпорядникам інформації | 1 155 |
| | відмовлено | 419 |
| | надано роз'яснень | 3 987 |

| | |
|---|-------|
| Найбільш запитувані види інформації | |
| Правова інформація | 1 924 |
| інформація про особу | 4 451 |
| статистична інформація | 1 053 |
| інформація про роботу, послуги (товар) | 489 |
| інформація довідково-енциклопедичного характеру | 368 |
| інша інформація про діяльність ОВС | 2 677 |

³ Офіційний сайт МВС. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/901404>

Найпоширенішим серед порушень, є надання відповідей на інформаційні запити не в повному обсязі. Якщо говорити про надання відповідей на електронну скриньку, то досить часто зустрічаються випадки, коли відповідь, датована одним числом (відповідає нормі Закону про п'ятиденний термін), а надсилається запитувачу із запізненням.

Також проблемою є те, що часто важко ідентифікувати орган влади, який надав відповідь, бо відповідь надається не на офіційному бланку установи та без підпису відповідальної особи.

У пункті 15 Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади⁴ (затвердженої постановою КМУ від 30 листопада 2011 р. №1242) визначено, що *«Документ повинен містити обов'язкові для певного його виду реквізити, що розміщуються в установленому порядку, а саме: найменування установи — автора документа, назву виду документа (крім листів) дату, реєстраційний індекс документа, заголовок до тексту, текст, підпис»*.

Наприклад, така практика спостерігалася у ГУМВС України в Одеській області, без підпису надавалася відповідь УМВСУ в Миколаївській області, ГУМВСУ в Київській області, УМВСУ в Сумській області, ГУМВСУ в Донецькій області, ГУМВСУ в Львівській області, ГУМВСУ в Харківській області.

Проте відповіді, надані на запити Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (далі — Асоціації УМДПЛ) з ГУМВС України в Дніпропетровській області, УМВСУ в Черкаській області, УМВСУ в Волинській області, УМВСУ в Херсонській області та УМВСУ в Закарпатській області були надані з дотриманням вимог законодавства, що говорить про проблему не всієї системи МВС, а окремих регіонів.

Правильна форма офіційного документа, ще не показник того, що його зміст відповідає вимогам Закону. Під час проведення моніторингу були виявлені випадки, коли інформаційні запити про діяльність ОВС та їх структурних підрозділів (зокрема надання документів), розглядались в порядку Закону України «Про звернення громадян» і, як правило, така перекваліфікація «запиту» на «звернення» була необґрунтованою. Відповідно, дані запити розглядались з порушення строків і, як наслідок, надані відповіді можна було охарактеризувати як:

⁴ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF>

- ♦ частково задоволені запити (наприклад надана інформація, але відсутні запитовані документи);
- ♦ відмова в задоволенні запиту (коли не вирішено питання по суті);
- ♦ запити залишені без відповіді.

Право на інформацію та право на звернення (у формі заяви, скарги, пропозиції) є окремими конституційними правами особи і мають різну юридичну природу. По-перше, це пояснюється тим, що порядок реалізації цих прав регулюється двома законами, по-друге, предмет звернення та запиту є абсолютно різним.

Основна відмінність між цими правами полягає у тому, що при реалізації права на звернення особа повідомляє у формі заяви, скарги чи пропозиції посадовій особі певну інформацію щодо забезпечення соціально-економічних, політичних, особистих прав та інтересів громадянина, фактів їх порушення тощо. У той час як єдиною метою направлення інформаційного запиту є отримання публічної інформації, тобто інформації про діяльність суб'єкту владних повноважень. Суть запиту зводиться до прохання надати інформацію, якою володіє розпорядник.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» надає право доступу до вже створеної (існуючої) інформації (документів) і не вимагає створення у відповідь на запит нової інформації. Виняток може бути в разі, коли розпорядник не володіє, але повинен був би володіти відповідною інформацією. Інші вимоги, наприклад, поновити порушене право, притягнути до відповідальності тощо, треба розглядати відповідно до Закону України «Про звернення громадян», оскільки внаслідок опрацювання такого звернення та надання відповіді може створюватись нова інформація.

Досить часто лист, що надходить від особи до суб'єкта владних повноважень, одночасно може містити інформаційний запит та звернення громадянина, тобто лист буде містити одночасно вимогу надати інформацію та звернення громадянина (наприклад скаргу на дії певного державного службовця чи пропозиції щодо вдосконалення роботи цього органу влади). У разі, якщо лист від особи одночасно складається з інформаційного запиту й звернення, треба на лист в частині, яка є інформаційним запитом (тобто є вимогою щодо надання інформації) відповідати відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а на лист в частині, що є зверненням (скаргою, клопотанням, пропозицією), реагувати відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

У подібних випадках часто виникає проблема коректної індексації такого документа, але розпорядник з урахуванням власної специфіки може модифікувати положення Типової інструкції, де передбачена одно-разова реєстрація документа⁵.

Найпоширеніші підстави відмови у наданні публічної інформації

Стосовно підстав ненадання інформації занепокоєння викликає той факт, що адресати, котрим були спрямовані запити, відмовляли запитувачам у наданні до відкритої за режимом доступу інформації, а підстави, якими вони пояснювали свою відмову, не відповідають чинному законодавству.

Крім цього, необхідно зазначити, що деякі причини відмови у наданні публічної інформації органами міліції взагалі наштовхують на думку про низький фаховий рівень, що виражається в незнанні інформаційного законодавства співробітниками ОВС.

Варто звернути увагу на поширену практику відмови у наданні копії запитуваних документів. Як правило, працівники міліції роблять посилання, що дана інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел (наприклад, на офіційному веб-сайті МВС). Така відповідь на запит, згідно з ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Наведемо приклад необґрунтованої відмови у наданні інформації. Експерти Асоціації УМДПЛ, в рамках дослідження правових засад надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Державною міграційною службою України, спрямували запит про надання копії наказу Державного підприємства ДМС «Документ» №89, яким затверджений Єдиний перелік тарифів платних послуг міграційно-паспортного характеру та фотокопії наказів, розпоряджень, вказівок, інструкцій, інших нормативно-правових та директивних документів, які регламентують діяльність ДП ДМС «Документ».

У задоволенні запиту було відмовлено. Аргументом стало те, що Державне підприємство «Документ», мовляв, не є розпорядником інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» і відповідно не зобов'язано надавати таку інформацію.

⁵ Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади (затверджена постановою КМУ від 30 листопада 2011 року №1242): пункти 34, 163.

На думку експертів Асоціації УМДПЛ, така відповідь є порушенням права на доступ до публічної інформації, оскільки відповідно до п. 3 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядниками «є особи (юридичні, фізичні), якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків», та п. 4 тієї ж статті: «суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, — стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них».

ДП «Документ», в розумінні Закону, виконує делеговані повноваження ДМС щодо надання адміністративних (державних) послуг і зобов'язане надавати інформацію, пов'язану з виконанням цих функцій.

Визначити мотивацію такої відмови складно, оскільки ненадання такої інформації може бути пов'язано як із недостатньою кваліфікацією працівників, так і з умисним приховуванням документів, які мають важливе суспільне значення.

Співвідношення права на приватність та доступу до інформації

Виходячи з практики Європейського суду з прав людини, слід зазначити, що основоположні права неподільні і не мають ієрархії, а отже, право доступу до публічної інформації не домінує над правом на захист даних. Якщо офіційні документи/інформація, яка містить персональні дані, оприлюднюється, це становить підґрунтя для порушення основоположного права на захист приватного життя та персональних даних (права на приватність). Тому доступ до таких даних можливий за умови юридичного обґрунтування.

Важливо врахувати саму природу персональних даних, оскільки головна мета захисту гарантованого Конституцією права на інформаційну приватність є охорона приватного життя людини, яке дійсно повинно бути захищено. Втім, виключенням є професійне життя, а особливо професійні обов'язки публічної особи. Така інформація не може бути конфіденційною.

У зв'язку з цим, необхідно звернути увагу на те, чи є інформація про діяльність посадової чи службової особи предметом суспільного інтересу.

На жаль, попри постійне загострення даного питання, на законодавчому рівні воно ще не вирішено. Проте концепція публічної особи описана у постанові Пленуму Верховного Суду України №1 від 27 лютого 2009 р. «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи»⁶ та «Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації»⁷ (далі — Декларація), схваленої 12 лютого 2004 р. на 872-му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи, а також рекомендаціях, що містяться у Резолюції 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканість приватного життя⁸.

Зокрема, у названій Резолюції зазначається, що публічними фігурами є особи, які обіймають державні посади і (або) користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій галузі).

У статтях 3, 4, 6 Декларації вказується, що, оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися «виставити» себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції.

При цьому зазначені діячі та особи не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами.

Проте не зважаючи на вищевикладене, норма, передбачена ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних», стає своєрідним щитом захисту інформації, яку не бажано оприлюднювати.

Ще однією поширеною підставою відмови у наданні інформації є посилання на статтю 32 Конституції України, де визначено, що *«Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, окрім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини»*.

6 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09

7 Видання «Телекритика». <http://www.telekritika.ua/verhovna-rada/2004-02-16/5187>

8 Там само. http://www.telekritika.ua/doc/images/news/76809/General%20Recs_Final_UKR.doc

Натомість, стаття 34 Основного Закону передбачає, що «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

Два конституційних положення, на перший погляд, суперечать одне одному. Тому, у зв'язку з наявною практичною необхідністю у сфері реалізації конституційних прав на інформацію та невтручання в особисте і сімейне життя людини, зокрема посадової особи, виникла потреба в офіційному тлумаченні вказаних положень Конституційним Судом України.

Даючи офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32 Конституції України, у системному зв'язку з частиною другою статті 34 цієї Конституції, Конституційний Суд України дійшов висновку (у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України 20 січня 2012 року №2-рп/2012 Справа №1-9/2012)⁹, що конфіденційною є «інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень».

Відповідальні особи з питань запитів на інформацію

Якщо МВС України порушило право людини на доступ до публічної інформації, то кого притягати до відповідальності? Позитивною новелою Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка б мала сприяти більш ефективному розгляду запитів, є визначення відповідальних осіб за надання інформації. Так, відповідно до ст. 16 Закону: «Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання,

⁹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту. Запит, що пройшов реєстрацію у встановленому розпорядником інформації порядку, обробляється відповідальними особами з питань запитів на інформацію».

Зрозуміло, що при наданні або відмові у наданні інформації хтось має нести відповідальність, яка передбачена і Кодексом про адміністративні правопорушення і Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» та ін.

В більшості випадків штатним розписом у ГУМВС та УМВС України в областях не передбачено підрозділу (відділу) для забезпечення доступу до публічної інформації. Проте в апараті обласних управлінь призначені відповідальні особи, на яких покладено обов'язки щодо організації і забезпечення контролю за станом роботи із запитами на отримання публічної інформації (ГУМВС України в Донецькій області, ГУМВС України в Харківській області, ГУМВС України у Львівській області, УМВС України в Хмельницькій області, УМВС України у Волинській області, УМВС України в Херсонській області, УМВС України в Закарпатській області, УМВС України в Миколаївській області, ГУМВС України в Київській області, ГУМВС України в Одеській області, ГУ МВС України в Дніпропетровській області).

В УМВС України в Сумській області робота щодо надання публічної інформації розподілена між працюючими співробітниками.

Призначення відповідальної особи є позитивним кроком, проте велике значення має професійна підготовка працівників. Наприклад, заняття із вивчення питання організації та здійснення роботи із запитами на публічну інформацію проводяться в системі службової підготовки особового складу:

- УМВС України в Херсонській області двічі на рік;
- ГУ МВС України в Харківській області двічі на рік;
- ГУ МВС України в Київській області один раз на рік;
- УМВС України в Миколаївській області щомісячно;
- УМВС України в Хмельницькій області щоквартально¹⁰.

Отже, підхід до професійної підготовки в системі МВС дещо різниться між областями. В силу постійних законодавчих змін у галузі інформаційного права, дуже складно уявити високий рівень кваліфікаційної підготовки працівника, за умови одного-двох занять на рік.

10 Інформація отримана із офіційних відповідей на інформаційні запити до МВС.

Помилки запитувачів інформації

Проблема щодо правильного розуміння права на доступ до публічної інформації є не тільки у працівників міліції, а й у самих запитувачів.

Часто особи, які визнані стороною кримінального провадження (наприклад, сторона захисту або потерпілий і його представник) вимагають одержати відомості досудового розслідування в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації» і, відповідно, отримують відмову.

Дійсно, ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, *таємницю слідства* та іншу, передбачену законом таємницю. Отже, запитувана інформація, відповідно до Закону, є інформацією з обмеженим доступом.

В такому випадку варто знати, що у ст. 222 Кримінального процесуального кодексу¹¹ (далі — КПК) зазначено, що відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. У необхідних випадках слідчий, прокурор попереджає осіб, яким стали відомі відомості досудового розслідування, у зв'язку з участю в ньому, про їх обов'язок не розголошувати такі відомості без його дозволу. Незаконне розголошення відомостей досудового розслідування тягне за собою кримінальну відповідальність, встановлену законом.

Однак, якщо, наприклад, особа є потерпілою у кримінальному провадженні, то її інформаційні права регулюються кримінально-процесуальним законодавством, зокрема, права потерпілого передбачені статтями 56, 58, 290 КПК. Разом з тим, стаття 221 КПК визначає, що слідчий, прокурор «зобов'язаний за клопотанням сторони захисту, потерпілого надати їм матеріали досудового розслідування для ознайомлення»¹², за виключенням матеріалів про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а також тих матеріалів, ознайомлення з якими на цій стадії кримінального провадження може зашкодити досудовому розслідуванню. Відмова у наданні для ознайомлення загальнодоступного документа, оригінал якого знаходиться в матеріалах досудового розслідування, *не допускається*. Під час ознайомлення з матеріалами досудового розслідування особа, що його здійснює, має право робити необхідні виписки та копії.

11 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

12 Там само.

Відповідно до статей 303-307 КПК України, сторона кримінального провадження має право на оскарження рішення, дії чи бездіяльності слідчого чи прокурора, під час досудового розслідування. Скарги розглядаються слідчим суддею місцевого суду згідно з правилами судового розгляду.

Як згадувалось раніше, ігнорування інформаційних запитів є проблемою досить розповсюдженою. Але трапляються випадки, коли запитувачі інформації надсилають запити на некоректну адресу і, відповідно, не отримують запитуваної інформації. Хоча, з іншого боку, існує й проблема неіснуючих електронних адрес, що вказані на офіційному сайті ОВС. Тому важливо після надсилання перевірити, чи отримав розпорядник запит на інформацію та дізнатись, під яким вхідним номером лист був зареєстрований. Відповідно до п. 1 ст. 23 Закону України *«Про доступ до публічної інформації» «рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду»*¹³.

З огляду на вищезазначене, варто взяти до уваги, що, задля підвищення вірогідності отримання та навіть прискорення відповіді по суті запиту, необхідне дотримання певної процедури. Адже, в значній мірі, саме помилки того, хто запитує, дозволяють посадовій особі не надавати інформацію. Найпоширенішими помилками є неправильне оформлення запиту, подання не за належністю, а інколи й проста невпевненість у законності вимоги надати інформацію, що є найважливішим аспектом при реалізації конституційного права на інформацію.

3. Стан дотримання положення щодо систематичного та оперативного оприлюднення необхідної суспільству інформації про діяльність ОВС

Одним із засобів реалізації положень Закону України *«Про доступ до публічної інформації»* є систематичне та оперативне оприлюднення необхідної для суспільства інформації щодо діяльності ОВС, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах та інформаційних стендах тощо.

Якщо говорити про оприлюднену на офіційному веб-сайт МВС України та на веб-сторінках його структурних підрозділів інформацію, то її складно назвати достовірною, повною, оновленою, відповідною чинному законодавству. До такого висновку приводять результати моніторингу цих Інтернет-ресурсів.

¹³ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

Наприклад, на офіційній сторінці Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС та управлінь (відділів) інформаційно-аналітичного забезпечення ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, одним із основних напрямків діяльності яких є надання інформаційних послуг фізичним та юридичним особам у рамках законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють цю діяльність, опубліковано неповний перелік нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії та нормативно-правові засади діяльності. Зокрема, відсутня інформація щодо нормативно-правового обґрунтування діючих графіків прийому запитів на отримання відомостей про наявність чи відсутність судимості, особливостей (порядку та умов) надання інформаційної послуги пільговим категоріям населення (інвалідам, пенсіонерам тощо)¹⁴.

На веб-сторінках деяких територіальних підрозділів Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення, перелік нормативно-правових підстав щодо процедури надання відомостей про відсутність чи наявність судимості, наряду з Законами України «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» включає нечинні відомчі нормативно-правові акти МВС. Наприклад, на офіційній Інтернет-сторінці ГУМВС України в Луганській області (<http://uiaz.lugmia.gov.ua/>) опубліковано, що вищезазначені відомості видаються на підставі доручення МВС України від 27 липня 2012 р. №11592/Чн «Про організацію роботи інформаційних підрозділів з надання громадянам відомостей про відсутність або наявність судимості». Але дане доручення було скасовано Наказом МВС №748 ще від 23 серпня 2012 р.¹⁵

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. №3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»¹⁶, оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. Згідно з пунктами 2 та 7 згаданої вище Постанови, оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом «розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог Закону

14 Офіційний сайт МВС. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/544651>

15 Інтернет-портал «Document.UA». Наказ МВС №748 «Про скасування та внесення змін до деяких розпорядчих актів МВС». <http://document.ua/pro-skasuvannja-ta-vnesennja-zmin-do-dejakih-rozporjadchih-a-doc119549.html>

16 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>

України «Про доступ до публічної інформації» та цього Порядку на офіційних веб-сайтах». Керівник органу виконавчої влади визначає осіб, відповідальних за технічне забезпечення і супроводження офіційного веб-сайту та його інформаційне наповнення відповідно до вимог законодавства¹⁷.

Якщо ж говорити про інформаційні стенди, то в більшості випадків інформація щодо реалізації основоположних прав людини, обов'язковість якої передбачена нормативно-правовими актами, відсутня.

Оскільки мережа Інтернет доступна не кожному громадянину України, враховуючи матеріальні можливості та вік людини, інформаційні стенди є оптимальним засобом надання різного роду інформації з максимальною швидкою можливістю її оновлення.

Так, алгоритм дій щодо подачі запиту на інформацію не є складним з точки зору процедури, яка врегульована великою кількістю нормативно-правових актів. Тому вся інформація про надання даної процедури має бути оприлюднена на помітних для відвідувачів стендах.

Інформаційні стенди мають бути розташовані в доступному для відвідувачів місці та не обтяжені непотрібною інформацією.

Проблема наочності та зручності відомостей на інформаційних стендах у деяких територіальних підрозділах МВС — це повна відсутність такої інформації. Стенди, як правило, обмежуються роздруківками та знаходяться в місцях, не дуже зручних для ознайомлення.

Всупереч вимогам п. 1.3 «Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події»¹⁸, затвердженої наказом МВС України від 19.11.2012 р. №1050, як правило, в приймальнях громадян у райвідділах відсутня інформація про номери телефонів (місцезнаходження) керівників ОВС, на яких покладено контроль за додержанням законності при прийнятті та реєстрації заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, а також органів прокуратури, що здійснюють нагляд.

Доступ до інформації осіб з обмеженими можливостями

Особи з обмеженими можливостями через ураження опорно-рухового апарату чи органів чуття дуже часто позбавлені можливості користуватися звичайними способами інформування щодо діяльності ОВС. З ура-

¹⁷ Там само.

¹⁸ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12>

хуванням усіх обставин, інформаційні інтереси даної категорії населення повинні враховуватись на рівні із іншими громадянами.

Належне забезпечення доступу до інформації для осіб із порушенням опорно-рухового апарату та слуху має бути реалізовано за допомогою носіїв інформації, надрукованих спеціальними рельєфними буквами або рельєфно-крапковим шрифтом (шрифтом Брайля), а також відповідним облаштуванням аудіо засобів та інших інформаційних ресурсів під потреби слабоворих людей.

Станом на сьогодні очевидно, що в організації роботи деяких структурних підрозділів МВС практично не враховані інформаційні потреби людей з обмеженими можливостями. Оскільки в більшості випадків відсутнє вищезазначене належне облаштування, в тому числі й пандуси.

Наприклад, керівництвом Сімферопольського РВ ГУМВС в Автономній Республіці Крим не забезпечено виконання вимог Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»¹⁹ щодо створення умов для безперешкодного доступу інвалідів до об'єктів фізичного оточення. Вхід до будівлі не обладнано пандусом відповідно до вимог ДБН В.2.2-17:2006. Переговорний пристрій та кнопка виклику чергового розміщені безпосередньо біля вхідних дверей до райвідділу, що також не дає можливості ними скористатися громадянам з обмеженими можливостями.

4. Висновки та рекомендації:

Моніторинг стану забезпечення права на доступ до публічної інформації ОВС показав, що порушення права на доступ до публічної інформації працівниками української міліції є масовими та різноманітними. Ці фактори вказують на низький рівень відкритості ОВС в Україні для громадян.

Такий стан суперечить низці гарантій, передбачених Конституцією України, нормами національного та міжнародного права. Порушуються, зокрема, права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, отримувати від органів державної влади та їх посадових і службових осіб обґрунтовані відповіді на звернення у встановлений законом строк, гарантовані статтями 34, 40 Конституції, статтями 3, 4, 10, 14, 15, 22, частиною 5 статті 6, Закону «Про доступ до публічної інформації», Законом «Про інформацію», Законом «Про звернення громадян». У разі усунення цих негативних явищ можна зробити великий крок до забезпечення належної реалізації права на інформацію.

19 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

Для усунення негативних факторів у сфері доступу до публічної інформації в діяльності ОВС необхідно:

1. Систематично підвищувати професійний рівень співробітників ОВС у сфері інформаційного законодавства. З цією метою потрібно впроваджувати проведення занять у системі професійної підготовки з особовим складом всіх структурних підрозділів МВС щодо роботи з інформаційними запитами та надання відповідей.
2. Оформлювати відповіді на інформаційні запити в електронному варіанті з дотриманням вимог Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади (затверджена постановою КМУ від 30 листопада 2011 року №1242).
3. Привести інформаційні ресурси МВС у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації».
4. Забезпечити спеціальні місця для роботи запитувачів із документами чи їх копіями, в тих структурних підрозділах, де вони ще відсутні.
5. Надавати відповіді на запити у той спосіб, який вказує запитувач (якщо така примітка є в запиті).
6. Призначити осіб, які мають відповідати за забезпечення доступу до публічної інформації, провести з ними відповідні навчання та надати методичну допомогу.
7. Забезпечити належне інформаційне наповнення розділу «Доступ до публічної інформації» на офіційному веб-сайті МВС.
8. Забезпечити взаємодію між громадськістю та працівниками міліції щодо реалізація права людини на доступ до повної, точної, об'єктивної та достовірної інформації.
9. Забезпечити реалізацію належної інформаційної політики МВС за такими напрямками як відкритість та прозорість діяльності ОВС, доступ кожного до публічної інформації.
10. Забезпечити виконання вимог Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», щодо створення належних умов для безперешкодного доступу маломобільних груп населення до приміщень ОВС.

Уляна Швець

Адміністративні послуги Державної автомобільної інспекції

1. Загальний огляд проблем нормативно-правового врегулювання надання адміністративних послуг Державною автомобільною інспекцією МВС України

Види та споживачі послуг

До адміністративних послуг, що надаються підрозділами ДАІ МВС України й охоплюють найбільше коло їх споживачів належать:

1) видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами:

- ♦ після закінчення навчального закладу та складення іспитів;
- ♦ повторне прийняття іспитів з Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами;
- ♦ повторне прийняття іспитів з навичок керування транспортними засобами після закінчення строку позбавлення права на керування транспортним засобом, що становить 12 і більше місяців (із складенням іспитів);
- ♦ у разі відкриття іншої категорії (із складенням іспиту);
- ♦ у разі відкриття нижчої категорії (із складенням іспиту).

2) реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів з видачею експертного висновку.

До суб'єктів отримання цих адміністративних послуг належать:

- ♦ громадяни України, які досягли **16-річного віку** і отримують посвідчення водія та допускаються до керування мопедами, моторолерами та мотоциклами;
- ♦ громадяни України, які досягли **18-річного віку** і отримують посвідчення водія та допускаються до керування квадро- і трициклами, мотоциклами з боковим причепом, мотоколясками та інши-

ми триколісними (чотириколісними) мототранспортними засобами, дозволена максимальна маса яких не перевищує 400 кілограмів, автомобілями, дозволена максимальна маса яких не перевищує 3 500 кілограмів (7 700 фунтів), а кількість сидячих місць, крім сидіння водія, — восьми, а також призначеними для перевезення вантажів автомобілями, дозволена максимальна маса яких становить понад 7 500 кілограмів;

- ♦ громадяни України, які досягли **19-річного віку** і отримують посвідчення водія та допускаються до керування складами транспортних засобів з тягачем відповідних категорій, якими водій має право керувати, але який не належить до зазначених категорій складів транспортних засобів;
- ♦ громадяни України, які досягли **21-річного віку** і отримують посвідчення водія та допускаються до керування призначеними для перевезення пасажирів автобусами, в яких кількість місць для сидіння, крім сидіння водія, не перевищує 16, призначеними для перевезення пасажирів автобусами, в яких кількість місць для сидіння, крім сидіння водія, більше 16, складами транспортних засобів з тягачем відповідних категорій, якими водій має право керувати, але який не належить до зазначених категорій складів транспортних засобів, трамваями та тролейбусами;
- ♦ дієздатні громадяни України незалежно від віку, які мають у власності (придбані, подаровані, набуті у спадщину тощо) транспортні засоби за потреби їх реєстрації, перереєстрації.

На сьогодні в Україні зареєстровано понад 9 мільйонів транспортних засобів, з яких понад 8 мільйонів знаходиться у приватній власності громадян. Відповідно до даних державної статистики, парк транспортних засобів щороку поповнюється приблизно на 600 тисяч одиниць, й відповідно таку кількість послуг з першої реєстрації транспортних засобів надають підрозділи ДАІ. До зазначеної кількості варто додати й не менше число перереєстрації транспортних засобів у зв'язку зі зміною їх власників.

Нормативно-правове регулювання надання адміністративних послуг підрозділами ДАІ МВС України

Право адміністративного органу надавати будь-яку послугу є його повноваженням і належною правовою підставою для здійснення цього повноваження є лише закон і акти, прирівняні до нього за ієрархією. Це впливає зі статей 6, 19, 92 та 120 Конституції України¹, згідно з якими

¹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

організація, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади повинні визначатися лише Конституцією і законами України.

Незважаючи на те, що за останні кілька років зроблено певні кроки на шляху спрощення процедур отримання громадянами адміністративних послуг в підрозділах ДАІ МВС, нормативно-правове регулювання їх надання залишається доволі громіздким і заплутаним.

Надання адміністративних послуг центрами надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів ДАІ МВС України (далі — Центр) регулюється цілою низкою нормативних актів:

- ♦ Конвенція ООН «Про дорожній рух».
- ♦ Закон України «Про адміністративні послуги».
- ♦ Закон України «Про міліцію».
- ♦ Закон України «Про дорожній рух».
- ♦ Закон України «Про автомобільний транспорт».
- ♦ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №341 від 14.04.1997 р. «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №1388 від 07.09.1998 р. «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №340 від 08.05.1993 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України №511 від 20.05.2009 р.) «Про затвердження Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №487 від 20.05.2009 р. «Про затвердження Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №66 від 27.01.2010 р. «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №915 від 11.10.2010 р. «Деякі питання надання адміністративних послуг».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №795 від 04.06.2007 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України №1098 від 26.10.2011 р.)

- «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання».
- ♦ Постанова Кабінету Міністрів України №44 від 30.01.2013 р. «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» та «Примірної форми інформаційної картки адміністративної послуги».
 - ♦ Наказ МВС України №379 від 11.08.2010 р. «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення підрозділами Державтоінспекції МВС державної реєстрації, перереєстрації та обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них».
 - ♦ Наказ МВС України №466 від 30.11.2007 р. «Про затвердження Порядку замовлення, видачі та обліку номерних знаків транспортних засобів, що виготовляються на індивідуальне замовлення їх власників».
 - ♦ Наказ МВС України №432 від 29.10.2007 р. «Про встановлення вартості номерних знаків легкових автомобілів, виготовлених відповідно до вимог державних стандартів, які мають комбінацію з чотирьох однакових цифр і в межах від 0001 до 0009, що видаються за бажанням власників легкових автомобілів».
 - ♦ Наказ МВС України №515 від 07.12.2009 р. «Про затвердження деяких нормативно-правових актів, що регламентують порядок підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів у закладах, що проводять таку діяльність, їх державну акредитацію та атестацію спеціалістів, а також допуску громадян до керування транспортними засобами, видачі (обміну) посвідчень водія».
 - ♦ Наказ МВС України №72 від 30.01.2013 р. «Про деякі питання діяльності центрів надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів».
 - ♦ Наказ МВС України №537 від 31.05.2013 р. «Про затвердження Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України».

Цей перелік нормативних актів не є вичерпним, проте й з наведеного видно, що споживачу тієї чи іншої послуги, що надається підрозділами ДАІ, доволі складно розібратися, яка з них є обов'язковою, а яку можна й не замовляти.

Для прикладу: під час державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, одержувачу послуги пропонується замовити супутню послугу, що надається підрозділами експертної служби МВС з проведення

дослідження транспортного засобу і реєстраційних документів, що його супроводжують. При цьому громадянину не повідомляється, що проведення цього дослідження є добровільним (проводиться лише на письмову вимогу власника), а не обов'язковим та пропонується заповнити лише бланк заяви з проханням провести таке дослідження.

Не можна обминути увагою й вартість адміністративної послуги та прозорість її формування. За загальним правилом (і це підтверджує світовий досвід) адміністративні послуги є платними, причому плата за адміністративні послуги повинна визначатися законом (або в порядку встановленому законом) у фіксованому розмірі. Заслужує на увагу також те, що розмір плати визначається, як правило, на основі середньої вартості безпосередніх витрат на надання даного виду послуг.

Значним недоліком на сьогодні є те, що до обговорення проектів нормативних документів з питань цін та тарифів на адміністративні послуги не залучаються представники громадськості.

Також надзвичайно важливо, щоб ціни на послуги (а ще краще, ціни з їх детальною калькуляцією) були надані для ознайомлення громадськості (розміщені в ЗМІ, на веб-сторінках органів влади, надруковані в довідниках, чи пам'ятках споживачу). Це значно б скоротило кількість претензій до органів виконавчої влади, стало б ще одним кроком до підвищення прозорості їх діяльності та довіри громадян до влади.

Варто зауважити, що після набрання чинності Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України №66 від 27.01.2010 р., розміри плати за адміністративні послуги, встановлені постановою Кабінету Міністрів України №795 від 04.06.2007 р., не були перераховані відповідно до зазначеної Методики та не оприлюднена обґрунтованість їх вартості.

Недоліки нормативно-правового регулювання надання послуг

На сьогодні в Україні активно відбувається реформування сфери адміністративних послуг, яке передбачає створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), де громадяни змогли б отримати більшість адміністративних послуг. Створення таких центрів зобов'язані здійснювати органи місцевого самоврядування (міст обласного значення) та районні державні адміністрації, які надаватимуть там свої послуги. Значну кількість послуг центральних органів виконавчої влади також передбачається

надавати через ці центри, про що йдеться в оприлюдненому 12 лютого 2013 року проекті постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг»².

На превеликий жаль, окремі органи влади, у т.ч. й ДАІ МВС, не воліють інтегруватися до ЦНАП, а бажають розвивати власну відомчу мережу центрів з надання їх послуг (див. Наказ МВС України №72 від 30.01.2013 «Про деякі питання діяльності центрів надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів»). Такий підхід МВС ставить під загрозу головну мету реформування сфери адміністративних послуг. Погодьтеся, що зручність та доступність послуг для споживачів можна досягти лише завдяки створенню єдиних офісів з широким переліком надання найбільш затребуваних послуг.

Зокрема, розглянемо таку послугу як **реєстрація транспортних засобів, що належить до компетенції ДАІ**.

Слід відмітити, що останнім часом процедуру реєстрації транспортних засобів дещо спрощено. Зокрема, після внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №1371 від 07.09.1998 р., новим власникам автомобілів тепер можна здійснювати їх реєстрацію чи перереєстрацію за місцем звернення, незалежно від місця своєї реєстрації чи проживання. Окрім цього, тепер немає необхідності знімати автомобіль з обліку при його продажу однією особою іншій. Скасовано також і обов'язкову оцінку вартості автомобіля перед його реєстрацією.

Проте варто звернути увагу, що й на сьогодні залишається необхідність щоразу при реєстрації чи перереєстрації автомобіля надавати його до підрозділу ДАІ для проведення огляду ідентифікаційних номерів двигуна та шасі (кузова), щоб перевірити їх відповідність реєстраційним документам. Лише після здійснення цієї процедури можна отримати свідоцтво про реєстрацію автомобіля та номерний знак. Разом з цим власникам автомобілів під час їх реєстрації/перереєстрації нав'язується не обов'язкова послуга з проведення експертного дослідження транспортних засобів і су-

² Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Оприлюднено проект постанови Кабінету Міністрів України, пояснювальну записку та аналіз регуляторного впливу. http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=197883&cat_id=154214

провідних документів з видачею експертного висновку, яка має надаватися лише за заявою отримувача послуги.

Що ж стосується видачі посвідчення водія та допуску до керування транспортними засобами, то й тут існує низка проблем з якими стикаються одержувачі послуг. Зокрема, зважаючи на значне безробіття, громадяни вимушені шукати заробітків в інших містах у т.ч. й в столиці держави не змінюючи реєстрації постійного місця проживання. Звичайно з плином часу у них виникає потреба в отримання посвідчення водія.

Щодо навчання — тут перепоп на їх шляху не виникає, а от коли настає час складання іспитів та одержання посвідчення, у громадян виникають проблеми через невідповідність п. 1.5. Інструкції про порядок приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчень водія, затвердженої наказом МВС №515 від 07.12.2009 р. вимогам п. 17 Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №340 від 08.05.1993 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України №511 від 20.05.2009 р.).

Так п. 1.5. Інструкції, затвердженої наказом МВС № 515 від 07.12.2009 р., регламентовано, що рішення про видачу в Центрі ДАІ посвідчень водія особам, які зареєстровані за місцем проживання в іншому регіоні України або державі, приймається керівниками управлінь (відділів) ДАІ ГУМВС, УМВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за умови надання довідки з підрозділу Державтоінспекції або іншого уповноваженого органу за місцем реєстрації або місцем проживання цих осіб про не позбавлення їх права керування транспортними засобами, що суперечить п. 17 Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №340 від 08.05.1993 р., відповідно до якого особи мають право складати іспити, необхідні для одержання посвідчення водія, у центрах Державтоінспекції незалежно від зареєстрованого місця проживання чи перебування.

Підстави надання платних адміністративних послуг

Перелік адміністративних послуг, що надаються підрозділами ДАІ, визначається пунктами 11-24 «Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби і розміру плати за їх надання», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №795 від 04.06.2007 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України №1098 від 26.10.2011 р.):

11. Видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами:

- ♦ після закінчення навчального закладу та складення;
- ♦ повторне прийняття іспитів з Правил дорожнього руху та навичок керування транспортними засобами;
- ♦ повторне прийняття іспитів з навичок керування транспортними засобами після закінчення строку позбавлення права на керування транспортним засобом, що становить 12 і більше місяців (із складенням іспитів);
- ♦ у разі відкриття іншої категорії (із складенням іспиту);
- ♦ у разі відкриття нижчої категорії (із складенням іспиту);

12. Видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів);

- ♦ повторне прийняття іспитів у водія на право керування транспортними засобами з небезпечними вантажами;
- ♦ видача свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних (із складенням іспитів);
- ♦ повторне прийняття іспитів у кандидата на право уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів.

13. Видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів.

14. Реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок, проведення експертного дослідження транспортних засобів і супровідних документів з видачею експертного висновку:

- ♦ транспортних засобів усіх категорій вітчизняного виробництва та країн СНД або окремих агрегатів;
- ♦ транспортних засобів усіх категорій іноземного виробництва або окремих агрегатів;
- ♦ мототранспорту, причепів вітчизняного виробництва та країн СНД;
- ♦ мототранспорту, причепів іноземного виробництва;
- ♦ мопедів або їх окремих агрегатів.

15. Видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон:

- ♦ автомобілів, автобусів;
- ♦ мототранспорту, причепів.

16. Видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням):

- ♦ автомобілів, автобусів;
- ♦ мототранспорту, причепів.

17. Оформлення та видача:

- ♦ дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору дозволу на перевезення надгабаритних, великовагових вантажів;
- ♦ документів щодо погодження маршрутів дорожнього перевезення небезпечних вантажів.

18. Розгляд проектів нормативно-технічної документації щодо погодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції.

19. Підготовка документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, ідентифікаційні номери кузова (рама) якого підроблені, прийшли в непридатність або який розшукується правоохоронними органами іноземних держав.

20. Видача висновку щодо можливості:

- ♦ дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів;
- ♦ нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів.

21. Видача:

- ♦ довідки про відповідність технічного стану автобусів перевізника-претендента умовам перевезень;
- ♦ висновку про відповідність перевізника-претендента вимогам нормативно-правових актів у сфері безпеки дорожнього руху.

22. Виготовлення макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків (за один комплект):

- ♦ три символи;
- ♦ кожний наступний (до восьми символів);
- ♦ графічний елемент;

23. Оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів.

24. Оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам)³.

Отже підрозділами ДАІ надається 14 адміністративних послуг, за які встановлено певні розміри оплати, що включають 31 процедуру, результатом яких є оформлення й видача відповідних реєстраційних та дозвільних документів.

Не можна оминати увагою й вартість адміністративної послуги та прозорість її формування. За загальним правилом (і це підтверджує світовий досвід), адміністративні послуги є платними, причому плата за адміністративні послуги повинна визначатися законом (або в порядку встановленому законом) у фіксованому розмірі (на сьогодні, всупереч вимогам ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги»⁴, вартість послуг, що надаються підрозділами ДАІ МВС, встановлено постановою Кабінету Міністрів №795 від 04.06.2007 р.). Заслужує на увагу також те, що розмір плати визначається, як правило, на основі середньої вартості безпосередніх витрат на надання даного виду послуг.

Варто зауважити, що й після набрання чинності Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України №66 від 27.01.2010 р., розміри плати за адміністративні послуги, встановлені постановою Кабінету Міністрів України №795 від 04.06.2007 р., не були перераховані відповідно до зазначеної Методики та не оприлюднена обґрунтованість їх вартості.

Значним недоліком на сьогодні є те, що до обговорення проектів нормативних документів з питань цін та тарифів на адміністративні послуги не залучаються представники громадськості.

Також надзвичайно важливо, щоб ціни на послуги (а ще краще, ціни з їх детальною калькуляцією) були надані для ознайомлення громадськості (розміщені в ЗМІ, на веб-сторінках органів влади, надруковані в довідниках, чи пам'ятках споживачу). Це значно б скоротило кількість претензій до органів виконавчої влади, стало б ще одним кроком до підвищення прозорості їх діяльності та довіри громадян до влади.

Окрім цього, кінцева вартість послуги обтяжується платою за блан-

³ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF>

⁴ Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

кову продукцію, розмір якої визначається її виготовлювачами на власний розсуд, й в більшості випадків не оприлюднюється а споживач послуги до звернення за послугою не може знати, в скільки, в кінцевому результаті, йому обійдеться отримання того чи іншого документу.

Умови та порядок надання адміністративних послуг

Типовим положенням про Центр⁵, затвердженим наказом МВС України №72 від 30.01.2013 р., визначено, що робота працівників центру щодо прийому фізичних та юридичних осіб для здійснення державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів, оформлення і видачі реєстраційних документів, номерних знаків на них, приймання державних іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчень водія, роботи з представниками юридичних осіб організовується в період з вівторка по суботу.

Відповідно до вимог статті 52 Кодексу законів про працю України, статті 6 Закону України «Про адміністративні послуги», пункту 4.1 зазначеного Типового положення, Департаментом ДАІ розроблено графік роботи працівників центрів надання послуг з розрахунку здійснення прийому осіб, не менше 40 робочих годин на тиждень:

1. Початок робочого дня о 9.00.
2. Обідня перерва — 45 хв., з 13.00 до 13.45.
3. Кінець робочого дня: у вівторок, середу, четвер, п'ятницю — о 18.00; у суботу — о 16.45.
Напередодні святкових днів — робочий час зменшується на одну годину.
4. Неприймальні дні — неділя, понеділок.

Умови та порядок надання адміністративних послуг, пов'язаних з видачею (обміном) посвідчення водія і допуску громадян до керування транспортними засобами визначаються Положенням про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України №340 від 08.05.1993 р. (в редакції постанови Кабінету Міністрів України №511 від 20.05.2009 р.⁶) та Інструкцією про порядок приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчень водія, затвердженою наказом МВС України №515 від 07.12.2009 р.⁷

5 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0241-13>

6 Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/511-2009-%D0%BF>

7 Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0074-10>

Для отримання (обміну) посвідчень водія громадяни подають до Центру:

- ♦ паспорт або документ, що його замінює, з відміткою органу внутрішніх справ про реєстрацію місця проживання;
- ♦ картку водія або довідку Центру про підтвердження факту видачі посвідчення водія;
- ♦ свідоцтво про закінчення закладу (у разі отримання посвідчення водія вперше або відкриття в посвідченні водія вищої категорії);
- ♦ оригінал та ксерокопію документів про зміну особистих даних особи (у разі зміни особою П.І.Б., року народження, місця народження тощо);
- ♦ посвідчення водія (у разі наявності);
- ♦ рішення керівника управління (відділу) Державтоінспекції головних управлінь, управлінь МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за місцем складання іспитів у Центрі про допуск до складання іспитів осіб, місце проживання яких зареєстроване на території інших адміністративно-територіальних одиниць, і довідка з підрозділу Державтоінспекції за місцем реєстрації проживання про непозбавлення права на керування транспортними засобами (у разі складання іспитів поза місцем реєстрації або місцем проживання). *Зазначене положення суперечить п. 17 Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №340 від 08.05.1993, відповідно до якого особи мають право складати іспити, необхідні для одержання посвідчення водія, у центрах Державтоінспекції незалежно від зареєстрованого місця проживання чи перебування;*
- ♦ документ, що підтверджує керування транспортним засобом (у разі потреби);
- ♦ дві кольорові фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см;
- ♦ медичну довідку встановленого зразка про придатність до керування транспортним засобом відповідної категорії;
- ♦ квитанції про сплату коштів за бланкову продукцію та послуги Державтоінспекції.

У разі обміну посвідчення водія у зв'язку із закінченням строку його дії громадяни подають до Центру:

- ♦ паспорт або документ що його замінює, з відміткою органу внутрішніх справ про реєстрацію місця проживання;
- ♦ посвідчення водія;
- ♦ дві кольорові фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см;
- ♦ медичну довідку встановленого зразка про придатність до керування транспортним засобом відповідної категорії;
- ♦ квитанції про сплату коштів за бланкову продукцію та послуги Державтоінспекції.

Під час оформлення документів для видачі або обміну посвідчень водія проводяться перевірки за відповідними автоматизованими базами даних раніше виданих посвідчень водія, наявності адміністративних правопорушень, осіб, позбавлених права керування транспортними засобами, документів, що перебувають у розшуку, осіб, які перебувають у розшуку, виданих свідоцтв про закінчення закладу з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв. За результатами перевірок отримані матеріали долучаються до документів.

У разі надання відмови у видачі або обміні посвідчення водія до заяви вноситься запис із зазначенням причин та підстав відмови.

Якщо при проведенні перевірки поданих особами документів буде встановлено, що особи позбавлені права керування транспортними засобами, вони до іспитів не допускаються, посвідчення водія (у разі наявності) посадовими особами вилучаються, і до закінчення терміну позбавлення надсилаються в Центр за місцем проживання особи на зберігання. Термін позбавлення права керування транспортними засобами в цьому випадку відраховується з моменту вилучення посвідчення водія.

Якщо особи, що бажають отримати посвідчення водія, перебувають у розшуку або подані ними документи знаходяться в розшуку чи мають ознаки підробки, то документи вилучаються, а особи доставляються до територіальних органів внутрішніх справ для прийняття рішення відповідно до чинного законодавства.

Після проведення перевірок поданих документів та внесення відомостей до заяв особам видаються екзаменаційні листи, з якими особи направляються на складання іспитів для отримання посвідчення водія. Паспорт, медична довідка, документи про зміну особистих даних повертаються власнику.

Іспити для отримання посвідчення водія у осіб, які закінчили заклад, приймаються в Центрі за місцезнаходженням закладу.

Умови та порядок надання адміністративних послуг, пов'язаних з державною реєстрацією (перереєстрацією), зняттям з обліку автомобілів та інших транспортних засобів регламентовано Порядком⁸, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України №1388 від 07.09.1998 р. та Інструкцією⁹, затвердженою наказом МВС України №379 від 11.08.2010 р.

8 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF>
9 Там само. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0123-11>

Відповідно до зазначених документів, власники транспортних засобів та особи, що експлуатують такі засоби на законних підставах, або їх представники зобов'язані зареєструвати (перереєструвати) транспортні засоби протягом десяти діб після придбання (одержання) або митного оформлення, або тимчасового ввезення на територію України, або виникнення обставин, що є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Строк державної реєстрації продовжується у разі подання документів, які підтверджують відсутність можливості своєчасного її проведення власниками транспортних засобів (хвороба, відрядження або інші поважні причини).

Експлуатація транспортних засобів, що не зареєстровані (не перереєстровані) у підрозділах ДАІ (крім транспортних засобів, зареєстрованих до набрання дії Порядку) та без номерних знаків, що відповідають державним стандартам, а також ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах або знищені чи підроблені, забороняється.

Державна реєстрація (перереєстрація) транспортних засобів проводиться на підставі заяв власників, поданих особисто, і документів, що посвідчують їх особу, підтверджують правомірність придбання, отримання, ввезення, митного оформлення транспортних засобів, відповідність конструкції транспортних засобів установленим вимогам безпеки дорожнього руху, а також вимогам, які є підставою для внесення змін до реєстраційних документів. Не допускаються до державної реєстрації транспортні засоби з правим розташуванням керма (за винятком транспортних засобів, які були зареєстровані в підрозділах ДАІ до набрання чинності Законом України «Про дорожній рух»).

Державна реєстрація транспортних засобів проводиться за умови сплати їх власниками передбачених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів), а також внесення в установленому порядку платежів за проведення огляду транспортних засобів, державну реєстрацію (перереєстрацію), зняття з обліку, відшкодування вартості бланків реєстраційних документів та номерних знаків.

Під час проведення державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортні засоби, крім випадків вибракування їх у цілому, підлягають огляду (крім випадків перереєстрації транспортних засобів у зв'язку із зміною місця проживання власника та у разі відновлення втрачених або зіпсованих документів) з метою звірення ідентифікаційних номерів їх складових частин з номерами, зазначеними у поданих власником для ре-

естрації документах, визначення їх справжності та проведення перевірки за Єдиним державним реєстром ДАІ та автоматизованою базою даних про розшукувані транспортні засоби, встановлення відповідності конструкції і технічного стану транспортних засобів обов'язковим вимогам правил, нормативів і стандартів України.

Огляд проводиться уповноваженими працівниками підрозділів ДАІ за місцем реєстрації транспортних засобів, а дослідження транспортного засобу — на письмову вимогу власника або уповноваженої ним особи фахівцями експертної служби МВС або судовими експертами державних спеціалізованих установ, іншими експертами, які атестовані з відповідного виду експертної діяльності та внесені до державного Реєстру атестованих судових експертів.

Кошти за проведення фахівцями експертної служби МВС та судовими експертами державних спеціалізованих установ досліджень транспортних засобів зараховуються в установленому порядку до державного бюджету. У разі проведення дослідження до зазначених документів додається відповідний висновок фахівця.

Державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів, крім випадків вибракування їх у цілому, без ідентифікаційного номера або із знищеними, пошкодженими (один чи кілька символів номера візуально не визначаються) чи підробленими (змінено один або кілька символів номера, замінено панель (табличку) або частину панелі (таблички) з номером) ідентифікаційними номерами складових частин (кузова, шасі, рами) — не допускається. Перша державна реєстрація таких засобів, а також ввезених на митну територію України транспортних засобів, що розшукуються правоохоронними органами інших держав, не проводиться.

У разі пошкодження ідентифікаційного номера перша державна реєстрація транспортних засобів проводиться тільки після експертного підтвердження справжності ідентифікаційного номера.

Не допускається державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів, крім випадків вибракування їх у цілому, номери двигунів яких мають ознаки навмисного знищення або підробки (крім випадків повернення транспортного засобу законному власнику із знищеним або підробленим ідентифікаційним номером двигуна після незаконного заволодіння таким засобом).

На зареєстровані у підрозділі Державтоінспекції транспортні засоби видаються свідоцтва про реєстрацію, а також номерні знаки, що відповідають державному стандарту України: 2 номерні знаки — на автотранспорт, 1 — на мототранспорт, мопед, причіп та напівпричіп, дозволи на встановлення на транспортних засобах спеціальних світлових і (або) звукових сигнальних пристроїв. У свідоцтві про реєстрацію транспортного засобу ідентифікаційний номер двигуна не зазначається.

Свідоцтво про реєстрацію (технічний паспорт), технічний талон та номерні знаки старого зразка діють до їх заміни на свідоцтво про реєстрацію та номерні знаки нового зразка.

Транспортні засоби, які належать неповнолітнім, реєструються за ними за умови досягнення неповнолітніми 14-річного віку (крім випадків успадкування за законом) за нотаріально засвідченою згодою батьків (усиновлювачів) або піклувальника. В обліковій картці та книзі обліку таких транспортних засобів також зазначається прізвище, ім'я та по батькові батьків (усиновлювачів) неповнолітнього або його піклувальника і ставиться відмітка про заборону зняття з обліку транспортних засобів без їх дозволу та дозволу органу опіки та піклування.

Після досягнення неповнолітнім 18-річного віку всі обмеження щодо державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів, які встановлювалися для неповнолітніх, знімаються.

Реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів, що належать фізичним особам, здійснюється за місцем звернення власника або його уповноваженої особи незалежно від місця реєстрації (проживання) власника. При цьому в реєстраційних документах зазначається місце реєстрації (проживання) особи, за якою реєструється транспортний засіб.

Перереєстрація транспортних засобів проводиться у разі отримання свідоцтва про реєстрацію замість утраченого або не придатного для користування, зміни їх власників, місця стоянки, місцезнаходження або найменування власників — юридичних осіб, місця проживання або прізвища, імені чи по батькові фізичних осіб, які є власниками транспортних засобів, а також у разі зміни кольору, переобладнання транспортного засобу чи заміни кузова, інших складових частин, що мають ідентифікаційні номери.

При перереєстрації транспортних засобів у разі зміни їх власників, зняття з обліку таких транспортних засобів не проводиться.

Перереєстрація транспортних засобів на одного з подружжя проводиться на підставі їх спільної заяви, свідоцтва про реєстрацію і засвідчених у встановленому порядку копії свідоцтва про право власності на частку у спільному майні подружжя.

Підставою для перереєстрації транспортного засобу є також свідоцтво про реєстрацію та копії договору про поділ спільного майна подружжя, свідоцтва про право на спадщину або рішення суду про визнання недійсними договору купівлі-продажу, міни, дарування, що засвідчені в установленому порядку.

Стандарти адміністративних послуг, що надаються підрозділами ДАІ МВС

Вимоги щодо розроблення і затвердження Стандартів адміністративних послуг — окремих нормативних актів для кожної послуги, у тому числі тих, що надаються підрозділами ДАІ МВС, які б надавали інформацію про адміністративну послугу, умови та порядок її отримання громадянами, а також визначали посадових осіб, відповідальних за надання послуги, вперше були викладені у підпункті 4 пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України №737 від 17.07.2009 р. «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг». Стандарти мали бути розроблені та затверджені у місячний термін після набуття чинності зазначеної Постанови (але ця Постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України №309 від 24.04.2013 р.).

Постановою Кабінету Міністрів №1098 від 26.10.2011 р. «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» уряд вдруге зобов'язав МВС у двомісячний термін розробити і затвердити власні стандарти адміністративних послуг.

На превеликий жаль, на сьогодні МВС не оприлюднило жодного нормативного документу, яким би були затверджені стандарти адміністративних послуг, що надаються підрозділами ДАІ. Немає на офіційних веб-сайтах МВС та департаменту ДАІ й проектів цих стандартів.

Інформаційні та технологічні картки надання адміністративних послуг підрозділами міліції ДАІ МВС

Відповідно до статті 8 Закону «Про адміністративні послуги»¹⁰, органи виконавчої влади зобов'язані розробити інформаційні та технологічні

10 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

картки на кожну адміністративну послугу, яку вони надають. Зазначена вимога Закону розповсюджується й на адміністративні послуги, що надаються підрозділами ДАІ МВС.

Інформаційна картка адміністративної послуги повинна містити інформацію про:

- ♦ суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);
- ♦ перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби — інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;
- ♦ платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;
- ♦ строк надання адміністративної послуги;
- ♦ результат надання адміністративної послуги;
- ♦ можливі способи отримання відповіді (результату);
- ♦ акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

На офіційних веб-сайтах, як МВС так і ДАІ МВС, не вдалося віднайти нормативного документу, яким би затверджувалися типові форми зазначених карток, а відтак на веб-сайтах обласних підрозділів ДАІ оприлюднені інформаційні картки, що не повною мірою відповідають вимогам закону і суттєво відрізняються в різних підрозділах.

2. Висновки та рекомендації:

Протягом 2013 року МВС не завершило створення нормативно-правової бази, яка б забезпечила для громадян можливість отримувати адміністративні послуги ДАІ у відповідності із проголошеними Законом України «Про адміністративні послуги» стандартами.

Не розроблено типові інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, які надаються Центрами надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів ДАІ МВС.

Нормативно-правові акти МВС своєчасно не приводяться у відповідність до Законів та нормативних актів Уряду, у зв'язку з чим громадяни продовжують стикатися з необхідністю надання до підрозділів ДАІ непередбачених документів і довідок та не можуть скористатися наданими їм правами.

ДАІ МВС зберігає свою монополію, хоча в розвинених країнах послуги з реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія надаються органами місцевого самоврядування або іншими місцевими органами, але не поліцією.

Ініціатори адміністративної реформи мали врахувати, що МВС — одне з небагатьох міністерств, яке взагалі залишається нереформованим і зберігає у своїй компетенції безпосереднє надання багатьох адміністративних послуг. Такий стан справ суперечить проголошеній ідеї адміністративної реформи і Закону «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якого міністерства формують та реалізують державну політику, а не надають послуги.

Зокрема, й ДАІ як інспекційний орган, навіть за умови відокремлення від МВС, не мала би надавати адміністративні послуги. Їх варто повністю передати до ЦНАП — за умови внесення певних змін до процедури (наприклад, відмова від огляду транспортних засобів при реєстрації/переєстрації тощо).

Добре, що окремі ініціативи МВС зупинені. Мова йде про наміри створення Центру адміністративних послуг ДАІ МВС у Києві на який передбачалося витратити 132 млн. грн. Таких коштів може вистачити на 40-60 ЦНАПів в обласних центрах або ж на всі районні державні адміністрації України. Проте від ідеї окремих офісів для своїх послуг ДАІ не відмовилася, і проблема марнотратства і незручностей для громадян залишається.

Слід відмітити, що, напевне, одними з вдалих реформ останніх років в Україні було скасування техогляду приватних транспортних засобів, а також одержання громадянами постійного посвідчення про реєстрацію транспортного засобу без попереднього видання тимчасових реєстраційних талонів, можливість здійснення реєстраційних операцій з транспортними засобами незалежно від місця реєстрації/проживання власника, регіону реєстрації транспортного засобу. Тобто будь-який громадянин може звернутися до Центру у будь-якому місці й виконати операцію з автомобілем: зняти з обліку, поставити на облік.

Необхідно відзначити й введення процедури прямої реєстрації та перереєстрації транспортного засобу з одного власника на іншого, що зменшує витрати часу й коштів, збереження номерного знака за транспортним засобом і його власником у межах одного регіону, урегулювання питань державної реєстрації самостійно сконструйованих транспортних засобів, оформлення безпосередньо в підрозділах ДАІ договорів купівлі-продажу

транспортних засобів, а також можливості їх продажу без перереєстрації, якщо вони отримані в спадщину (раніше успадкований автомобіль потрібно було зняти з обліку, купити, знову поставити на облік), скасування обов'язкового складання іспитів при відновленні загубленого водійського посвідчення (якщо людина втратила водійське посвідчення, то вона не складає іспит при його відновленні), скасування обов'язкового експертного обстеження транспортних засобів під час їх реєстрації (можливе за бажанням власника), скасування оцінки вартості транспортного засобу під час реєстрації, скасування пред'явлення транспортного засобу при його перереєстрації у зв'язку зі зміною місця проживання власника й при відновленні загублених документів на транспортний засіб, заборона відмовляти в проведенні державних реєстрації й перереєстрації транспортного засобу, зняття з обліку транспортного засобу у випадку, якщо його власник має заборгованості з оплати штрафів, штрафних санкцій за порушення правил дорожнього руху.

З огляду на викладене, для України залишається актуальним питання прийняття закону «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання», до набуття чинності яким, з метою покращення нормативно-правового врегулювання порядку надання громадянам адміністративних послуг ДАІ, доцільно:

1. Переглянути існуючі розміри плати, яка стягується з громадян за надання послуг Державною автомобільною інспекцією, з урахуванням результатів попередньо проведеного обрахунку собівартості кожної з послуг. Оприлюднити через засоби масової інформації порядок ціноутворення та надати економічне обґрунтування встановленню вартості кожної з адміністративних послуг ДАІ.

2. МВС розробити типові інформаційні та технологічні картки на всі види адміністративних послуг у відповідності з Переліком платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби і розмір плати за їх надання, затвердженим постановою Кабінету Міністрів №795 від 04.06.2007 р.

3. Послуги з реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія передати органам місцевого самоврядування або іншим місцевим органам.

Петро Грибан

Дотримання прав ромів у діяльності органів внутрішніх справ

1. Загальний опис ситуації та існуючі міжнародні й національні стандарти

Ромська етнічна меншина, яка проживає на території України, налічує, за офіційними даними (згідно з Всеукраїнським переписом 2001 року) 47 587 осіб¹, більшість з яких проживає у Закарпатській (14 004 особи), Донецькій (4 106 осіб), Дніпропетровській (4 067 осіб) та Одеській (4 035 осіб) областях.

Щоправда, численні дослідження зазначають, що справжнє число ромів є набагато більшим. Так, згідно з даними Національної академії наук України, це число складає близько 200 000. Тоді як низка ромських організацій, які співпрацюють з ERRC (Європейським Центром з прав ромів), наполягають на ще більшій кількості — орієнтовно 300 000 осіб. Вони обґрунтовують її тим, що багато ромів приховують свою національність через вороже ставлення до них з боку владних структур.

В Україні, за останніми даними, проживає 15 етнічних груп ромів, серед яких: серви, келдерари, ловарі, кримці, сінті, угрійко рома, словацькі цигани, расейці (гімпени), кишенівці, урсари та інші. Самоназва (ендонім) більшості європейських груп — ромá, рóми, що перекладається з ромської як «людина». Слово «циган» вважається образливим, хоча часто вживається й самими ромами².

За роки незалежності України індекс соціальної дистанції наших співгромадян по відношенню до ромів (циган) завжди був високий — від 5,1 в 1994 р. (небажання бачити представників цієї соціальної групи в якості громадян держави, але при цьому допускається їх перебування у якості гостей) до 6,1 в 2010 р. (крайній ступінь нетерпимості — ксенофобія, повна відмова в їзді в країну)³.

1 Державний комітет статистики України. Розподіл населення за національністю та рідною мовою. http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/nationality_population/nationality_popul1/select_5/?bottom=cens_db&box=5.1W&k_t=00&p=100&rz=1_1&rz_b=2_1%20%20%20&n_page=5

2 Вільна Інтернет-енциклопедія «Вікіпедія». Цигани в Україні. http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96

3 Національний інститут соціальних досліджень при Президентові України. Аналітична записка «Оцінка стану толерантності українського суспільства: ризики і можливості для формування національної єдності». <http://www.niss.gov.ua/articles/500/>

А дослідження «Регіональна толерантність, ксенофобія та екстремізм в Україні у 2012 році»⁴, проведене Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Інституту прав людини і запобігання екстремізму та ксенофобії (IHRPEX), засвідчило, що найбільша відчуженість за шкалою соціальної дистанції Богардуса спостерігається щодо таких груп як цигани (5,8), негри (5,6), азіати та араби (5,5), кавказці (5,3). По відношенню до всіх цих груп в українському суспільстві існує латентна ксенофобська установка.

При цьому найбільший вплив на індекс міжетнічної дистанції має регіон і тип населеного пункту проживання респондента (місто чи село). Найвищі значення ІМД спостерігаються в Західному регіоні і в селі в порівнянні з містом. Особливо тривожним є стан справ на селі, де ставлення до ромів у всіх регіонах, крім Південного, є відкрито ксенофобським.

Причина низького рівня толерантності щодо ромів полягає в тому, що численні попередні спроби органів влади врегулювати проблеми, пов'язані з інтеграцією цієї етнічної меншини в соціальну структуру сучасної України, відбувалися без врахування об'єктивних умов існування ромів та особливостей їхніх взаємостосунків з громадянами з інших етнічних груп.

У 2012 році ГО Харківський інститут соціальних досліджень за підтримки МБФ «Відродження» провів дослідження «Вивчення правових потреб ромського населення в Закарпатській та Черкаській областях»⁵, яке виявило, що найчастіше в повсякденному житті роми стикаються з наступними проблемами:

- ♦ проблеми у сфері роботи;
- ♦ труднощі з оформленням документів;
- ♦ проблеми у сфері освіти;
- ♦ житлово-комунальні проблеми;
- ♦ проблеми з отриманням медичних послуг;
- ♦ проблеми у сфері володіння нерухомістю;
- ♦ недоброзичливе та упереджене ставлення з боку працівників правоохоронних органів;
- ♦ дискримінація з боку суспільства в цілому.

За висновками експертів, причини проблем, що постають перед ромами це, по-перше, культурні особливості, норми, звички самих ромів, які формують у них певний спосіб життя: проживання великими родинами,

4 Інститут прав людини і запобігання екстремізму та ксенофобії (IHRPEX). www.ihrpex.org/upl/doc/zvit_jan_2013_58.doc

5 Харківський інститут соціальних досліджень. Вивчення правових потреб ромського населення в Закарпатській та Черкаській областях. <http://khisr.kharkov.ua/index.php?id=1343998302>

особливі традиції виховання дітей, роль чоловіка та жінки у сім'ї, стиль поведінки з гаджю (людьми інших національностей), довіра здебільшого до своєї родини тощо. По-друге, це негативне ставлення до ромів суспільства в цілому⁶.

Як зазначається у звіті⁷, підготовленому «Центром дослідження суспільства» у 2013 році, «Дискримінація ромів в українському суспільстві спричинена здебільшого їхнім соціально-економічним положенням. Пряма дискримінація ромів найчастіше стосується того, коли їм відмовляється у доступі до якихось благ або ж у співпраці з ними через їхню етнічну приналежність, яка найчастіше визначається за темним кольором шкіри. В основному пряма дискримінація найчастіше є й інституційною, оскільки здійснюється різними суспільними інститутами (сфера охорони здоров'я, освіти, ринок праці, правоохоронні органи).

У звітах, представлених Європейською комісією проти расизму та нетерпимості, роми належать до найбільш уразливих груп меншин. У кожному з них наголошується на необхідності посилення заходів щодо розв'язання проблем ромів, пов'язаних з освітою, працею, їхніми відносинами з представниками правоохоронних органів, а також поліпшенням житлових умов та охороною здоров'я. Останній звіт ЄКПРН, розроблений на основі четвертого моніторингового циклу, зазначає, що «загалом ситуація ромів не зазнала суттєвих покращень; вони потерпають від «мови ворожнечі», негативних стереотипів та упереджень, тоді як політика влади часом виглядає такою, що ігнорує маргіналізацію та дискримінацію ромів... Багато з яких не має документів, що засвідчують особу, незважаючи на зусилля деяких муніципалітетів щодо сприяння їхній соціальній інтеграції. Фіксуються неправомірні дії міліції проти них та інших вразливих груп»⁸.

Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслював, що держави несуть особливі зобов'язання щодо захисту представників національних меншин. А расово мотивоване насильство являє собою особливе приниження людської гідності. У зв'язку з надзвичайно шкідливими наслідками таке насильство вимагає від влади прояву підвищеної пильності й відповідної реакції. Тому правоохоронні органи повинні використовувати всі доступні засоби для боротьби з расизмом і расово вмотивованим насильством.

6 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Права людини в Україні — 2012. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. <http://khp.org/index.php?id=1362647444>

7 Центр дослідження суспільства. Повсякденні практики інституційної дискримінації: український вимір. http://diversipedia.org.ua/db_files/Institutional_discrimination_cedos.pdf

8 Офіційний сайт Ради Європи. ECRI REPORT ON UKRAINE (fourth monitoring cycle). Adopted on 8 December 2011, Published on 21 February 2012. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>

Так, у справі «Начова та інші проти Болгарії», в якій розглядалася скарга близьких родичів 2-х ромів, застрелених офіцером військової поліції, Європейський суд наголосив: *«Будь-які відомості про расистські висловлювання представників правоохоронних органів під час операцій, пов'язаних із застосуванням сили щодо осіб, які належать до етнічних чи інших меншин, тісним чином пов'язані з питанням про те, чи мало місце незаконне застосування сили, продиктоване національною або расовою ненавистю»*⁹.

Наприкінці 2012 року було оприлюднене остаточне рішення Європейського суду у справі «Федорченко та Лозенко проти України» (рішення ЄСПЛ від 20.12.2012 р.), в якій заявники-роми скаржилися на підпал будинку, що скоїв працівник міліції, в результаті якого їх житло було знищено, а 5 членів сім'ї, включаючи 2-х малолітніх дітей, загинули.

Заявник повідомив правоохоронні органи, що пожежа, що сталася 28 жовтня 2001 р., виникла внаслідок підпалу, вчиненого майором Крюківського РВ УМВС України в Полтавській області І. Скаржники вважали, що цей напад було вчинено в якості покарання за несплату щомісячного хабара за непорушення кримінальної справи за торгівлю наркотиками та через расистське відношення до ромів.

У цій справі Європейський суд констатував порушення державними органами України статті 2 Конвенції (право на життя) у зв'язку з неефективністю розслідування події. Також окремо за статтею 14 Конвенції (заборона дискримінації) у поєднанні з процесуальним аспектом статті 2 Конвенції Суд зазначив, що не було здійснено розслідування можливого причинно-наслідкового зв'язку між стверджуваним расистським ставленням до ромів і нападом на родичів заявників.

Суд визнав неприйнятним, що у вказаних обставинах, в ході розслідування, що тривало декілька років, не було зроблено ніяких істотних дій, спрямованих на ідентифікацію і засудження винних. Що стосується розслідування передбачуваної участі офіцера І. у нападі, Суд зазначив, що прокуратура обмежилася лише простим посиланням на висновки міліції про його непричетність, отримані в результаті проведення внутрішнього розслідування¹⁰.

Правозахисні та міжнародні організації неодноразово підкреслювали, що правоохоронні органи України регулярно піддають ромів незаконним оглядам та обшукам, доставлянням до міліцейських відділків, кампаніям з

⁹ *Nachova v. Bulgaria*. Рішення ЄСПЛ від 26.07.2004 р., підтверджене рішенням Великої палати від 06.07.2005 р., § 162.
¹⁰ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_933

примусового збору персональної інформації (перевірка документів, зняття відбитків пальців, фотографування тощо), іншим незаконним практикам.

Так, Українська Гельсінська спілка з прав людини у своїй «Альтернативній доповіді щодо виконання Україною Міжнародної конвенції ООН про ліквідацію усіх форм расової дискримінації»¹¹ (22 липня 2011 року) наголошує: *«Найбільше від утисків правоохоронців потерпали роми... Порушення прав щодо цих груп публічно засуджується керівництвом МВС, а на практиці підтримується та заохочується. Заходи «профілактики», які заборонені законом без відповідних підстав, але є такими що міліція часто застосовує щодо ромів: безпідставне затримання і проведення особистого огляду, доставляння до райвідділів міліції і їхнє тримання неогрунтовано тривалий час, проведення обшуку домоволодінь і автотранспорту, зняття інформації мобільних телефонів і відбитків пальців».*

Такі дії мають всі ознаки дискримінації, оскільки, за визначенням ст. 1 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації¹², «расова дискримінація» означає будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевагу, основані на ознаках раси, кольору шкіри, родового, національного чи етнічного походження, метою або наслідком яких є знищення або применшення визнання, використання чи здійснення на рівних засадах прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-яких інших галузях суспільного життя.

Схоже формулювання містить і ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»¹³: дискримінація — рішення, дії або бездіяльність, спрямовані на обмеження або привілеї стосовно особи та/або групи осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, якщо вони унеможливають визнання і реалізацію на рівних підставах прав і свобод людини та громадянина.

При цьому Закон вирізняє пряму дискримінацію — рішення, дії або бездіяльність, що призводять до випадку, коли до особи та/або групи осіб за їх певними ознаками ставляться менш прихильно, ніж до інших осіб в аналогічній ситуації, а також непряму дискримінацію — рішення, дії або бездіяльність, правові норми або критерії оцінки, умови чи практика, які формально є однаковими, але під час здійснення чи застосування яких

11 Сайт УГСПЛ. Альтернативна доповідь щодо виконання Україною Міжнародної конвенції ООН про ліквідацію усіх форм расової дискримінації <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1312376836>

12 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_105

13 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>

виникають чи можуть виникнути обмеження або привілеї стосовно особи та/або групи осіб за їх певними ознаками.

Крім численних міжнародних та вітчизняних нормативних актів, спрямованих на боротьбу з расизмом та дискримінацією, а також регламентуючих роботу з національними меншинами, існують і спеціальні документи, спрямовані на захист прав ромів.

До них можна віднести Загальнополітичну рекомендацію ЄКРН №3 «Боротьба з расизмом і нетерпимістю стосовно ромів/циган» від 06.05.1998 р., в якій, зокрема, призивається *«сприяти розвитку відповідної бази для діалогу між поліцією, місцевими органами влади та циганськими громадами»*¹⁴, «План дій щодо поліпшення стану ромів і синті у регіоні ОБСЄ»¹⁵, прийнятий 02.12.2003 р., що містить цілу низку рекомендацій з належної організації роботи поліції.

При управлінні ООН з прав людини діє Регіональна робоча група ООН у справах циган¹⁶, яка надає підтримку в розвитку урядових стратегій з інтеграції ромів, а також бореться з моделями і практиками дискримінації та наруги по відношенню до ромів. Також з 2011 року при Раді Європи працює спеціальна група на чолі з Джеромом Шоккенброком, спеціальним представником генерального секретаря з питань циган. Країни Європи *«зобов'язалися співпрацювати у вирішенні питань ромів на практиці, вживати заходів допомоги їм, залучати ромські громади до будівництва кращого майбутнього для себе самих»*¹⁷.

А в нашій державі Президент України 08.04.2013 р. підписав Указ №201/2013 «Про Стратегію захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року»¹⁸.

Метою Стратегії є визначення засад захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини шляхом забезпечення рівних прав і можливостей для її участі в соціально-економічному та культурному житті держави, а також активізації співпраці з громадськими об'єднаннями ромів.

14 Офіційний сайт Ради Європи. Общеполитическая рекомендация ЕКРН №3: Борьба с расизмом и нетерпимостью в отношении рома/цыган. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n3/REC3-1998-29-RUS.pdf

15 Офіційний сайт ОБСЄ. Рішення Ради Міністрів ОБСЄ №3/03 від 02.12.2003 р. «План дій щодо поліпшення стану ромів і синті у регіоні ОБСЄ». <http://www.osce.org/node/17558>

16 Региональная рабочая группа ООН по делам цыган. <http://www.ohchr.org/RU/Issues/Minorities/Pages/UnitedNationsRegionalWGonRoma.aspx>

17 Офіційний сайт Ради Європи. Эффективная защита прав цыган: содействие социальной интеграции и соблюдение прав человека. <http://hub.coe.int/ru/what-we-do/human-rights/roma-and-travellers/>

18 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/201/2013>

Принципами здійснення Стратегії проголошено:

- ♦ пріоритетність прав і свобод людини;
- ♦ забезпечення прав національних меншин з урахуванням того, що політичні, громадянські, економічні, соціальні та культурні права є універсальними, неподільними, взаємозалежними та взаємопов'язаними;
- ♦ рівність громадян перед законом;
- ♦ дотримання вимог законодавства у сфері міжнаціональних відносин та захисту прав національних меншин;
- ♦ недискримінація та толерантність.
- ♦ взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями ромів під час вирішення питань, що стосуються інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини;
- ♦ дотримання зобов'язань за міжнародними договорами України у сфері захисту прав людини та національних меншин.

На виконання цього Указу Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням №701-р від 11.09.2013 р. затвердив План заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року¹⁹.

У пунктах 1, 7, 8, 10, 11 цього Плану знайшлося місце й Міністерству внутрішніх справ, яке, разом з іншими органами виконавчої влади, повинно протягом 2014 — 2012 років:

- ♦ Провести інформаційно-просвітницьку роботу, спрямовану на протидію упередженому ставленню до осіб, які належать до ромської національної меншини.
- ♦ Забезпечити у місцях компактного проживання осіб, які належать до ромської національної меншини, проведення правоохоронними органами та соціальними службами профілактичної роботи, спрямованої на запобігання бездоглядності, безпритульності дітей, недопущення їх втягнення у злочинну та іншу протиправну діяльність, запобігання насильству в сім'ї, наркоманії, тютюнопалінню та алкоголізму.
- ♦ Залучити експертний і технічний потенціал міжнародних організацій до виконання завдань щодо інтеграції в українське суспільство осіб, які належать до ромської національної меншини.
- ♦ Забезпечити співробітництво між органами виконавчої влади і громадськими об'єднаннями ромів з питань життєдіяльності ромської національної меншини.
- ♦ Залучити громадські об'єднання ромів до громадської оцінки ефек-

¹⁹ Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2013-%D1%80>

тивності здійснення заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року.

Отже, міліція повинна активно включитися в реалізацію даної Стратегії.

2. Порушення прав ромів з боку працівників міліції

На думку Європейського центру з прав ромів (ЄЦПР) — міжнародної громадської організації, яка є асоційованим членом Міжнародної Гельсінської Федерації з прав людини, а також має спеціальний консультативний статус при Раді Європи та Економічній і Соціальній Раді ООН, — викладений у звіті по Україні²⁰, основними проблемами в розрізі дотримання прав ромів у кримінальному судочинстві (фактично — типовими порушеннями, що допускаються працівниками правоохоронних органів) в Україні є:

- ♦ створення баз даних, складених за расовою приналежністю;
- ♦ масові обшуки;
- ♦ фізичні зловживання/тортури;
- ♦ презумпція вини;
- ♦ відсутність розгляду скарг;
- ♦ бездіяльність міліції під час масових проявів насильства;
- ♦ здирництво.

Багато в чому перекликається з цього приводу й точка зору авторів дослідження «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України»²¹, проведеного у 2013 році Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (Асоціацією УМДПЛ), Харківським інститутом соціальних досліджень (ХІСД), Альянсом Ромен Черкащини, ГО «Миргородські Рома» та Одеським обласним ромським конгресом за підтримки програми «Рома України» Міжнародного Фонду «Відродження».

До усталених форм порушень прав ромів працівниками ОВС вони віднесли:

- ♦ незаконні огляди й обшуки житла;
- ♦ необґрунтовані зупинення у громадських місцях та доставляння до райвідділу чи іншого службового приміщення міліції;
- ♦ застосування насильства при доставлянні до міліції;
- ♦ застосування насильства після затримання.

20 Звіт Європейського центру з прав ромів «Рух зупинено. Інертний стан дотримання прав ромів в Україні», грудень 2006 р. <http://www.errc.org/cms/upload/file/proceedings-discontinued-the-inertia-of-roma-rights-change-in-ukraine.pdf>
21 Бурлаченко П.Д., Ермошкін С.М., Козаренко Н.В., Колоколова М.О., Мартиненко О.А., Чумак Ю.В., Чернявський М.І., Щербань С.В. «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України». <http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1385029775.pdf>

Тому не дивно, що результати опитування ромів підтвердили надзвичайно низький рівень довіри до ОВС у цілому: *«Доводиться констатувати той факт, що сьогодні, на жаль, не довіряє міліції абсолютна більшість опитаних ромів — 93% (51% — «взагалі не довіряю» і 42 % — «швидше не довіряю, ніж довіряю»)»*²².

Також у дослідженні звертається увага на існування перекрученої міліцейської та судової кримінальної статистики щодо ромів, яка спрацьовує як чинник упередженого ставлення до них.

Крім того, наголошується, що подання інформації на офіційному сайті МВС України та у відомчій газеті «Іменем закону» іноді набуває форм «мови ворожнечі», одним із різновидів якої є твердження про загальну кримінальність ромів.

Для того, щоб розібратися, на чому ґрунтуються прояви міліцейської дискримінації по відношенню до ромів, Асоціацією УМДПЛ, у рамках вже згаданого моніторингу дотримання прав ромів у діяльності правоохоронних органів, у березні 2013 р. було надіслано запити на інформацію до МВС України, УМВС України в Закарпатській, Полтавській та Черкаській областях та ГУМВС України в Одеській області²³.

Аналогічні запити були спрямовані й наприкінці 2013 р. від організації-партнера Асоціації УМДПЛ — Центра правових та політичних досліджень «ДУМА»²⁴. Цього разу географію вирішено було розширити за рахунок Донецької, Дніпропетровської областей та Автономної Республіки Крим.

У міліції запитувалась наступна інформація:

- про кількість отриманих у 2012 та 2013 роках від ромів (ромських громадських організацій) звернень із скаргами на дії співробітників міліції;
- про кількість отриманих у 2012 та 2013 роках від ромів (ромських громадських організацій) звернень з висловленням подяки співробітникам міліції;
- про кількість кримінальних справ та розпочатих кримінальних проваджень у 2012 та 2013 роках стосовно ромів;
- про кількість ромів, притягнутих до адміністративної відповідальності у 2012 та 2013 роках;

22 Там само.

23 Сайт Асоціації УМДПЛ. Аналіз міліцейської практики стосовно ромського населення. <http://umdpl.info/index.php?id=1377525089>

24 Центр правових та політичних досліджень «ДУМА». <http://www.centrduma.org.ua/>

- про кількість неповнолітніх осіб ромської національності, які перебувають на обліку КМСД;
- про ромські неурядові організації та об'єднання, з якими співпрацює МВС, відповідні УМВС, ГУМВС України;
- про кількість представників ромських об'єднань, що входять до складу Громадської ради при МВС України, відповідні УМВС, ГУМВС України (із зазначенням назв організацій);
- про кількість розміщених протягом 2012 та 2013 років на офіційному веб-сайті інформаційних матеріалів та повідомлень (статті, дописи, інформації тощо), які стосувалися ромів (із зазначенням дати публікування, назви інформаційного матеріалу та прямого посилання на відповідну електронну сторінку сайту);
- про кількість співробітників органів внутрішніх справ, які є ромами за національністю.

Крім того, у територіальних міліцейських управліннь додатково запитувалась така інформація:

- про загальну кількість ромів, що, за даними УМВС, ГУМВС, проживають у відповідній області;
- про місця (населені пункти) компактного проживання осіб ромської національності на території області;
- про місця компактного проживання осіб ромської національності поза межами населених пунктів (табори, самозабудови тощо).

Також Асоціація УМДПЛ та ЦППД «ДУМА» просили МВС, відповідні УМВС та ГУМВС України надати перелік та копії відомчих нормативно-правових актів і директивних документів МВС, в тому числі наказів, інструкцій, розпоряджень, доручень, службових листів, рішень колегій тощо, з урахуванням положень яких організовується робота з ромами в органах та підрозділах внутрішніх справ України.

Аналіз отриманих відповідей та опрацювання відкритих джерел інформації дозволили виявити певні тенденції:

Ведення обліків ромів, що скоїли кримінальні та адміністративні правопорушення

«Відомості з питань кількості кримінальних справ та розпочатих кримінальних проваджень у 2012 — 2013 роках стосовно ромів, кількості ромів, притягнутих до адміністративної відповідальності, кількості неповнолітніх осіб ромської національності, що перебувають на обліку в ОВС — формами статистичної звітності, які узагальнюються в МВС, не

передбачені», — бадьоро відрапортували у відповіді, що надійшла з Міністерства внутрішніх справ.

Натомість, УМВС України в Закарпатській області повідомило, що «в період з 01.01.2012 р. по 19.11.2012 р. органами внутрішніх справ області стосовно ромів розслідувано 149 кримінальних справ». І хоча весною 2013 р. закарпатська міліція заявляла, що «з 20.11.2012 року, із вступом у дію нового Кримінального процесуального кодексу України, в форматі нових облікових документів не передбачено графи про національність», наприкінці року проінформувала: «З 19.11.2012 р. по 31.12.2012 р. відносно ромів відкрито 38 кримінальних проваджень. Упродовж 10 місяців 2013 року досудове розслідування відносно ромів розпочато у 244 кримінальних провадженнях».

А от надати інформацію щодо притягнення ромів до адміністративної відповідальності УМВС України в Закарпатській області так і «не має змоги, в зв'язку з відсутністю графи «національність» в протоколі про адміністративне правопорушення».

Відсутність даної графи, що загадково іноді впливає, а іноді — ні, — на опрацювання відомостей за національним походженням, не завадила закарпатським правоохоронцям зібрати інформацію щодо неповнолітніх правопорушників — ромів: «Станом на 01.11.2013 року на профілактичних обліках підрозділів кримінальної міліції у справах дітей МВ-РВ УМВС області перебувають 72 неповнолітні ромської народності». Тоді як на 21.03.2013 року на профілактичних обліках обласної КМСД перебувало 52 неповнолітні ромської народності.

УМВС України в Полтавській області повідомило: «За обліками протягом 2012 — 2013 років до адміністративної відповідальності притягнуто 91 особу ромської національності... Упродовж 2012 року порушено 17 кримінальних справ відносно ромів. Офіційною інформацією про кількість розпочатих або закінчених кримінальних проваджень на території області за період дії нового кримінального процесуального кодексу України УМВС України в Полтавській області не володіє, у зв'язку з відсутністю в УМВС відповідного доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань, держателем якого є Генеральна прокуратура України. Станом на 01.11.2013 неповнолітні особи ромської національності на обліку в КМСД УМВС України в Полтавській області не перебувають».

УМВС України в Черкаській області пояснило, що «при порушенні та розслідуванні справи не зазначається національність особи, відносно якої

розпочато провадження». Але «за результатами судового розгляду встановлено, що з початку 2012 року до 20.11.2012 до кримінальної відповідальності було притягнуто 15 осіб ромської національності». Одночасно повідомляється, що в адміністративному порядку за 2012 рік покарано 153 особи ромської національності. І на обліках ВКМСД УМВС не перебуває жодної неповнолітньої особи ромської національності. На 2-й запит, що надійшов від ЦППД «ДУМА», черкаська міліція вирішила за краще не відповідати, переадресувавши його до Управління Державної міграційної служби України в Черкаській області, яке, звісно, не володіє такою інформацією.

Дуже докладну й ґрунтовну відповідь щодо облікування злочинів і правопорушень, скоєних ромами, надало ГУМВС України в Дніпропетровській області:

«За даними УІАЗ ГУМВС згідно з відмітками у статистичних документах у період з 01.01 до 19.11.2012 стосовно осіб циганської національності ОВС області порушено 50 кримінальних справ.

Надати відомості щодо кількості розпочатих кримінальних проваджень стосовно осіб циганської національності у період з 19.11.2012 року не надається можливим, оскільки після вступу в дію нового Кримінального процесуального кодексу України відомчими нормативними документами у відповідності до наказу Генеральної прокуратури України від 17.08.2012 №69 (зі змінами, внесеними наказом ГПУ від 25.01.2013 №13) було змінено порядок обліку кримінальних правопорушень, яким відмітки про національність особи, яка притягується до кримінальної відповідальності, не передбачено.

Аналогічно, не надається можливим надати інформацію про кількість ромів (осіб циганської національності), притягнутих до адміністративної відповідальності через те, що у бланку протоколу про адміністративне правопорушення, який затверджений наказом МВС України від 22.02.2001 №185 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення», графа «національність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності» не передбачена, у зв'язку з чим під час складання адмінпротоколів інформація щодо національності правопорушників не обліковується.

Необхідно зазначити, що відповідно до Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженої наказом МВС України від 19.12.2012 №1176, працівниками підрозділів КМСД ведеться профілактичний облік дітей. Вказаною Інструкцією не передбачено розмежування підобліковців за національністю та інформація про кількість неповнолітніх осіб ромської національності, які перебувають на обліках підрозділів кримінальної міліції у справах дітей ОВС області, в ГУМВС відсутня».

ГУМВС України в Донецькій області теж посилається на те, що не передбачено відображення національності особи, яка скоїла адміністративне правопорушення, зауважує, що інформація про кількість неповнолітніх осіб ромської національності, які перебувають на обліках у КМДД, відсутня. Що, втім, не стало на заваді зібрати таку інформацію: *«За період 2012 року, а також за 10 місяців 2013 року на території органами внутрішніх справ Донецької області до кримінальної відповідальності притягнуто 151 особу ромської національності (2012 рік — 100 осіб, 2013 рік — 51 особу)».*

ГУМВС України в Автономній Республіці Крим надало відомості щодо порушених кримінальних справ відносно ромів за період часу з 01.01.2012 по 20.11.2012: таких фактів зафіксовано 45. І повідомило: *«У 2012 році до адміністративної відповідальності було притягнуто 62 ромів, за 10 місяців 2013 року — 54. На профілактичному обліку КМСД станом на 11.11.2013 перебуває 3 неповнолітні особи ромської національності».*

Одеська міліція проявила у листуванні просто мистецтво лапідарності, зазначивши: *«Щодо поставлених Вами питань, повідомляємо, Головне управління не веде будь-які обліки за національною ознакою».*

З огляду на те, що розпорядником Єдиного реєстру досудових розслідувань є Генеральна прокуратура України, Центр правових та політичних досліджень «ДУМА» надіслав запит і до ГПУ щодо кількості кримінальних справ та розпочатих кримінальних проваджень стосовно ромів у 2012 році та у 2013 році.

На що з Генеральної прокуратури надійшла відповідь, в якій значилось: *«Чинною звітністю органів прокуратури України не передбачено окремого обліку за національністю. Тому надати запитувану інформацію немає можливості».*

Як зазначають експерти, Автоматизована інформаційно-пошукова система МВС України дійсно не дає можливості вибрати інформацію про національність осіб, що скоїли злочини (кримінальні правопорушення) та адміністративні правопорушення, адже не містить відомостей про національність осіб. І, якщо вірити МВС, надання інформації про кількість кримінальних справ та розпочатих кримінальних проваджень стосовно ромів, а також кількість ромів, притягнутих до адміністративної відповідальності, кількість неповнолітніх осіб ромської національності, що перебувають на обліку в ОВС є неможливим, оскільки формами статистичної звітності, які узагальнюються в МВС, не передбачені. Отже, можна дійти висновку, що, принаймні, на місцях — в областях, де проживає значна чисельність

осіб ромської національності, міліція таки веде облік тих з них, що переступали закон. І, вочевидь, веде такий облік у незаконний спосіб²⁵.

З іншого боку, досі існує «Інструкція про єдиний облік злочинів»²⁶ від 26.03.2002 р., затверджена спільним наказом №20/84/293/126/18/5 Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації та Міністерства юстиції України, що передбачає ведення «Статистичної картки на особу, яка вчинила злочин», та містить, в тому числі, й графу «національність».

Як зауважує експерт Асоціації УМДПЛ Наталя Козаренко у дослідженні «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України», хоча, відповідно до ст. 291 Кримінального процесуального кодексу України (Обвинувальний акт і реєстр матеріалів досудового розслідування), інформація про національність при складенні обвинувального акту не вимагається, слідчі ОВС продовжують хибну практику, переносючи до тексту обвинувальних актів дані про національність обвинувачуваного зі статистичних карток. В суді ж, як правило, внесення поданої інформації до тексту судового рішення проводиться автоматично, що і призводить до негативних наслідків — незаконного зазначення етнічної належності ромів²⁷.

Проаналізувавши дані Єдиного реєстру досудових розслідувань, який працює з 2006 року, Н. Козаренко встановила, що на березень 2013 р. в ЄДРСР слово «циган» згадане в 1066 вироках. Звичайно, вказівка на етнічну належність осіб, які фігурують у матеріалах судового розгляду, є допустимою, коли такі дані є умовою, необхідною для розуміння мотиву злочину або дій фігурантів кримінальної справи, що характерно для розгляду «злочинів на ґрунті ненависті». Проте серед 1066 зазначених вироків не було **жодної** справи про злочини на ґрунті ненависті.

Таким чином, вказівка на національність підсудних/засуджених ромів у текстах 1066 вироків є результатом сталої хибної практики правоохоронних органів, для яких і досі національність залишається важливим критерієм оцінки особи підозрюваного. Логічним наслідком такої практики є ризик того, що зазначення національності підсудних/засуджених у процесуальних документах кримінальних справ може бути використане на досудовому слідстві та судом як «кваліфікуюча» ознака.

25 Сайт Асоціації УМДПЛ. Аналіз міліцейської практики стосовно ромського населення. <http://umdpl.info/index.php?id=1377525089>

26 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0020900-02/page>

27 Бурлаченко П.Д., Ермошкін С.М., Козаренко Н.В., Колоколова М.О., Мартиненко О.А., Чумак Ю.В., Чернявський М.І., Щербань С.В. «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України». <http://khisr.kharkov.ua/files/docs/1385029775.pdf>

У такому контексті зазначення національності ромів у вироках потрібно характеризувати саме як дискримінаційне.

Створення баз даних, складених за етнічною приналежністю

Методи дізнання, які застосовуються міліцією до ромів, а також той факт, що ромська громада потерпає від прискіпливої і нав'язливої уваги з боку правоохоронних органів, загалом або почасти підтверджують існування переслідування за расовою належністю. Європейський центр з прав ромів *«не зустрічав в жодній іншій країні таких централізованих і масових зусиль з боку правоохоронців, як в Україні, щодо збирання деталізованих баз даних, за допомогою таких методів, як зняття відбитків пальців і складання фотокаталогів представників цієї етнічної групи»*²⁸.

Таке примусове документування даних щодо членів певної етнічної групи — при відсутності обґрунтованого звинувачення в очевидному правопорушенні — є прикладом надзвичайного порушення міжнародних правил.

Необґрунтоване зняття відбитків пальців у ромів — це «нормальна» практика в роботі міліції по всій Україні. Як наголошують дослідники ЄЦПР, вони не стикалися з прикладами застосування подібних заходів міліцією щодо будь-якої іншої етнічної чи соціальної групи в Україні.

Нагадаємо, згідно з п. 11 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію»²⁹, міліції надане право проводити фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку, дактилоскопію осіб, які затримані за підозрою у вчиненні злочину, взяті під варту, підозрюються чи обвинувачуються у вчиненні кримінального правопорушення, а також осіб, підданих адміністративному арешту.

Тому просто хапати й знімати відбитки пальців у всіх ромів через те, що правоохоронці вважають, що «цигани — кримінальні елементи» — це незаконні дії, свавілля та грубе порушення права на приватність.

За результатами соціологічного опрацювання, проведеного фахівцями Харківського інституту соціальних досліджень³⁰, доставляння ромів до райвідділу для зняття відбитків пальців і фотографування залежало від притягнення їх до адміністративної відповідальності в минулому.

28 Звіт Європейського центру з прав ромів «Рух зупинено. Інертний стан дотримання прав ромів в Україні», грудень 2006 р. <http://www.errc.org/cms/upload/file/proceedings-discontinued-the-inertia-of-roma-rights-change-in-ukraine.pdf>

29 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page2>

30 Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України: звіт за результатами соціологічного дослідження. <http://khisr.kharkov.ua/index.php?id=1385029805&w=%F0%EE%EC%E8>

Так, серед раніше притягнутих до адміністративної відповідальності 69% осіб доставлялися з зазначеною метою. Водночас для тих ромів, що не притягувались до адміністративної відповідальності, вірогідність затримання міліціонером для дактилоскопії чи фотографування становила 41%.

Респонденти вказали, що працівники ОВС у більшості випадків не давали жодних пояснень своїх дій або обходилися лаконічними фразами «так потрібно», «треба для загальних даних». Лише в поодиноких випадках затриманим як причину називали «підозру у скоєнні злочину».

Проте глибинні інтерв'ю дали змогу дізнатись про точку зору самих ромів на причини доставляння їх до райвідділів міліції. За словами опитаних, здебільшого такі доставляння відбуваються для того, щоб «тримати всіх ромів під контролем», «залякувати» або «вимагати гроші».

Інтерв'ю додатково підтвердили отримані раніше відомості про те, що працівники ОВС практично не виконують вимоги, встановлені для процедур затримання: факти доставляння до райвідділів не фіксуються, права ромам не роз'яснюються, можливість зателефонувати не надається. Інтерв'ю також підтвердили поширеність безпідставного дактилоскопіювання та фотографування.

«Ось у мене з батьком була така ситуація. Він у Корсунь їхав до родичів, і його зупинили даїшники. Ні з якої причини, просто забрали до райвідділу, відбитки, фотографії і просто відпустили. Вони нічого не пред'явили, просто сказали: нам треба відпрацювати. У них якийсь там рейд чи ще щось... перепис».

(З інтерв'ю з ромом)³¹.

Щоправда, за словами ромів, масові вивезення до райвідділів для цього ОВС практикували 4-5 років тому, і зараз доставляння для дактилоскопії здійснюють «лише по одній-дві людини» за раз.

Але про припинення цієї ганебної практики говорити ще зарано. Так, у серпні 2013 р. з'явилося повідомлення³² Центру інформації про права людини про те, що після візиту представника Уповноваженого з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності Аксани Філіпішиною до табору на Березняках (у Києві), уже на наступний день правоохоронці завітали до табору й доправили до відділку міліції 12 ромів для зняття в них відбитків пальців.

31 Там само.

32 Інтернет-видання «Українська правда. Життя». Під наглядом міліції: «Роми? Тоді ми йдемо до вас!» <http://lifepravda.com.ua/society/2013/08/12/136128/>

«На запитання, навіщо це було зроблено, мені відповіли: «Ви не хвилюйтеся... ми нічого не мали на меті, але ж здійснюються в тому районі крадіжки!... Це ж роми». Так що, потрібно доправляти до відділку всіх чоловіків-українців, бо в тому районі трапляються злочини?», — коментує Філіпішина.

Масштаби такої діяльності міліції прокоментував директор програми «Верховенство права» Міжнародного фонду «Відродження» Роман Романов, який під час виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, що відбувалося на початку жовтня 2013 р. на Закарпатті, заявив, що тамтешня міліція вже здійснила примусово дактилоскопію ромів у всіх поселеннях:

«Що стосується ромів. Єдиний орган, який справді провів перепис населення і знає точно, скільки їх проживає, знаєте хто? Це Міністерство внутрішніх справ, тому, що примусово дактилоскопія вже була зроблена у всіх поселеннях. Очевидно, що багато людей, які там проживають, не мають документів. То що робити? Міліція заходить у табір, і всіх фотографують і збирають відбитки пальців. У них є чудова база даних, може те перевірити. Але це негуманно і це порушення прав людини»³³.

Протиправне насильство та інші незаконні дії (бездіяльність) міліції

Узагальнюючі дані вже згаданого дослідження ХІСД, яке ввійшло складовою частиною до результатів моніторингу «Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України», можна зазначити, що більшу половину опитаних ромів (51%) відвідували міліціонери за місцем проживання, 82% опитаних ромів зупиняли в громадських місцях для перевірки документів, 45% — доставлялись до службових приміщень міліції, 60% повідомили, що доставляння супроводжувалося насильством.

Досить симптоматичними є вказані ромами причини, через які міліціонери застосовували до них фізичне чи психологічне насильство. Такими, на переконання ромів, були намагання «добитися зізнання у скоєнні злочину» (53%) та «отримати гроші за звільнення» (41%). Тобто незаконне застосування сили правоохоронцями практично завжди мало на меті незаконне отримання свідчень або незаконне отримання грошової винагороди³⁴.

³³ Виїзне засідання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article.jsessionid=974B64093971CD01770304F5DF76C108?art_id=48730&cat_id=45376

³⁴ Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України: звіт за результатами соціологічного дослідження. <http://khisr.kharkov.ua/index.php?id=1385029805&w=%F0%EE%EC%E8>

Комісар Ради Європи з прав людини Тома Хаммарберг зазначає, що в країнах Європи представники народу рома заявляють про випадки вимагання з боку поліції. *«Подібні дії можуть бути порушенням статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних них свобод, яка закріплює право на повагу до приватного і сімейного життя, і негативним чином позначатися на дотриманні інших прав людини представників народу рома», у тому числі прав на житло і безпеку»³⁵.*

Дискримінаційна практика, яку міліціонери найчастіше застосовують щодо ромів, — це етнічний профайлінг... В українській практиці етнічний профайлінг — це більш прискіпливе ставлення працівників правоохоронних органів до тих осіб, які зовнішньо відрізняються від «звичайних» українців, частіша перевірка у них документів, затримання та доставлення таких осіб до відділків міліції без достатніх на те підстав. Причинами етнічного профайлінгу в Україні можуть бути не лише поширення негативних стереотипів, але й корупція (бажання заробити на затриманих) та інше. Роми підпадають під етнічний профайлінг через свій темний колір шкіри³⁶.

«Про так звану перевірку документів: роми, як законослухняні громадяни, на вимогу правоохоронців пред'явити посвідчення особи дають їм для огляду паспорт. Але міліціонери, порушуючи закон, забирають його й кажуть, щоб прийшли за документом у райвідділ міліції. Там же не віддають, доки тривіально не здеруть з циган гроші. Або, коли міліціонери побачать за кермом рома, розвертаються, наздоганяють, шмонають машину й не відпускають, доки не «здохнуть» гроші... У Миргороді стався прикрий випадок, коли чотирьох ромів, що приїхали з Луганської області на похорон родича, затримали на вокзалі за кілька хвилин до відправки їхнього транзитного поїзда. Мало того, що пропали квитки, у відділку їх принижували, обзивали, дактилоскопіювали, забрали чималу суму грошей. А одному чоловіку міліціонер, чиркнувши запальничкою на струмінь з дезодоранту, обсмалив волосся на голові... Миргородська міліція не визнала фактів грабунку, тортур, морального й фізичного тиску на циган. Щоправда, кажуть, той правоохоронець-кат уже не працює в міліції»³⁷.

Через те *«ромы боятся побоев в правоохранительных органах. Поэтому, даже совершив преступление, скрываются от милиции»³⁸.*

35 Офіційний сайт Ради Європи. Комісар Совета Европы по правам человека. Права народа рома и тревеллеров. Выдержки из основного доклада. http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/RomaTravellersExtrats_RUS.pdf

36 Центр дослідження суспільства. Повсякденні практики інституційної дискримінації: український вимір. http://diversipedia.org.ua/db_files/Institutional_discrimination_cedos.pdf

37 Інтернет-видання «Полтавщина». У Миргороді роми поскаржилися на правоохоронців та органи влади. <http://www.poltava.pl.ua/news/15065/>

38 Сайт Благодійного фонду «Розвиток». Інтерв'ю со старостою ромского поселения в Мукачево. <http://rozvitok>.

У «Заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації расової дискримінації — Україна» 2006 року, значна увага присвячувалась саме аналізу ситуації навколо ромської громади. Наприклад, було зауважено, що *«Комітет стурбований звинуваченнями щодо порушень міліцією прав ромів, зокрема самовільних арештів та обысків, а також досудових порушень прав через презумпцію провини, що виникає на расовому ґрунті»*³⁹.

Самі ж правоохоронці, що застосовують незаконне насильство та перевищують службові повноваження по відношенню до ромів, на жаль, як правило, уникають відповідальності.

Чи не єдиним випадком, коли міліціонерів покарали за ст. 127 Кримінального кодексу України (катування), став у 2013 р. вирок Первомайського районного суду Харківської області стосовно колишніх працівників Лозівського міськвідділу міліції, в якому було визнано, що рома Ласло Коломпарова оперативники закатавали до смерті.

«Трагедія сталася 9 січня 2011 року. Чоловіка ромської національності разом з дружиною і малолітньою донькою без повістки «запросили» до міськвідділу у вихідний день «розпитати про торгівлю наркотиками». Членів сім'ї розвели по різних кабінетах, а через кілька годин Ласло вилетів з вікна 4-го поверху і згодом помер у лікарні. Родичі загиблого відразу наполягали, що Ласло були правоохоронці. Тоді прокуратурою було порушено кримінальну справу, але за фактом загибелі людини, а не через тортури.

Лідер харківської громади ромів неодноразово у своїх виступах заявляв, що роми переслідуються з боку міліції, на них «вішаються» звинувачення в торгівлі наркотиками, яку, найчастіше, сама ж міліція і організовує, і що Ласло міліціонери «допомогли» випасти з вікна.

Справа набула неабиякого резонансу, навіть потрапила до щорічної доповіді правозахисних організацій «Права людини в Україні — 2011», але двох міліціонерів, підозрюваних у «перевищенні службових повноважень, яке супроводжувалося насильством», затримали лише через 9 місяців...

Як повідомляє харківське Інтернет-видання «АТН», серед статей Кримінального кодексу, в порушенні яких звинувачували міліціонерів, є «шахрайство», «вторгнення у житло», «перевищення службових повноважень» і «перевищення влади», а також «катування».

Прокуратура вимагала 8 років позбавлення волі Кулику і Палко. Через 2 роки після події — весь цей час бувши оперуповноважені перебували

org/intervyu-s-starostoj-romskogo-poseleniya-v-mukachevo/

39 А. Морару, Дж. Неаншу, К. Лівіу Попеску, Н. Беліцер, С. Герасимчук, І. Боцан, О. Нантой. Ефективні інституційні відповіді для подолання нетолерантності та екстремізму в Чорноморському регіоні. http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=36693:2012-05-17-06-59-07&catid=122:publ-east&Itemid=382

в СІЗО — суд виніс рішення: колишні міліціонери отримали по 7,5 років ув'язнення, а також конфіскацію майна. Характерно, що почувши вирок, родичі засуджених влаштували в суді сутичку, адже розраховували на повне виправдання»⁴⁰.

В той же час лідери ромських общин зазначають, що міліція, яка жорстко, а іноді навіть жорстко ставиться до ромів та нерідко застосує до них невинуватене насильство, у випадках, коли необхідно провести розслідування злочинів щодо самих ромів, м'яко кажучи, не квапиться.

«Ромська громада стверджує: справу навмисно затягують через національність загиблого.

Як повідомив кореспондента umdp1.info голова правління ромської громади в Одеській області Сергій Єрмошкін, резонансний злочин було скоєно ще в жовтні 2008 року. 17-річного рома Максима Роту 35 разів вдарили ножом в обличчя і шию. Після вбивства над тілом загиблого поглумилися.

Головний підозрюваний у вбивстві — житель с. Великодолинське незабаром був затриманий на кордоні з Молдовою. Було порушено кримінальну справу за ч. 1 ст. 115 Кримінального кодексу України (умисне вбивство). За словами представників ромської громади, на цьому етапі розслідування фактично залякло.

Після введення нового Кримінального процесуального кодексу, рішенням суду від 4 липня 2013 року обвинувачений взагалі був звільнений з-під варти.

«Швидше за все, це пов'язано з тим, що вбили цигана. Я можу перерахувати десятки злочинів, в результаті яких постраждали роми. Найчастіше розслідування в таких випадках практично не ведуться», — заявив Сергій Єрмошкін»⁴¹.

Так само ялтинське управління міліції, що в липні 2013 р. перевіряло скандальні ксенофобські висловлювання мера міста Сергія Ілаша на адресу ромів на предмет розпалювання міжнаціональної ворожнечі, «не знайшло» в словах чиновника нічого негожого.

Нагадаємо, 23 травня Сергій Ілаш, будучи тоді секретарем Ялтинської міськради, обговорював з представниками міліції методи боротьби з вуличними ворожками на оперативно-господарській нараді та не в міру розійшовся у своїх оцінках.

40 Сайт Асоціації УМДПЛ. Харківські міліціонери «сядуть» за тортури. <http://umdp1.info/index.php?id=1380175195>

41 Там само. Одесьні роми заявляють, що міліціонери злочини проти них не розкривають. <http://umdp1.info/index.php?id=1376283172>

«Давайте относиться с гражданским долгом к тому, что происходит на набережной. Если у цыганок нет паспортов — задерживайте их до выяснения или вывозите из города. Поверьте, мы плакать по ним не будем. За фотографиями с животными тоже следите — нужно не дать возможности этим зверушкам здесь командовать. Зверушек, я имею в виду, всех подряд — цыган, бомжей и шиншилл»⁴², — заявил тогда Илаш.

Незважаючи на появу аудіозапису з цими словами Ілаш в Інтернеті, замість того щоб вибачитися перед ромами, він спробував відхреститися від своїх слів і звинуватити медіа в наклепі.

Те, що міліція не побачила у таких висловах високопосадовця підстав для вжиття відповідних заходів реагування, не дивно. Адже, на переконання директора Харківської правозахисної групи, бувшого голови правління Української Гельсінської спілки з прав людини Євгена Захарова, *«На жаль, правоохоронні органи не хочуть кваліфікувати злочини на ґрунті ненависті як такі. Є одна стаття в Кримінальному кодексі — 161, яка карає за розпалення расової, міжнаціональної та релігійної ворожнечі. Вона дуже рідко застосовується, оскільки передбачено, що треба доводити умисел, а це зробити важко»⁴³.*

«Мова ворожнечі», поширювана міліцейськими джерелами

Незважаючи на те, що, відповідно до міжнародних зобов'язань Україна повинна забороняти та засуджувати використання засобами масової інформації мови ворожнечі, висловлювання з неприкрито зневажливим ставленням до людей інших національностей становляться звичайним явищем у діяльності мас-медіа. ОВС України, не маючи спеціально розробленої інформаційної політики у цій галузі, також нерідко допускали розміщення на офіційних веб-сайтах своїх територіальних підрозділів публікацій з неприховано-зневажливим ставленням і навіть закликами до дискримінації такої окремої етнічної меншини, як роми. Головним меседжем для суспільства у цих публікаціях була традиційна для міліції сентенція *«Обережно — цигани!»⁴⁴.*

Частіше за все такі повідомлення ґрунтувалися на згадуванні в якості затриманих осіб-злочинців «циган», «осіб ромської національності». Одночасно дані щодо етнічного походження геть були відсутні, коли міліція

42 Інтернет-видання «НРyM.info». Скандал в Ялте: чиновник назвал цыган зверушками и посоветовал вывозить их из города. <http://www.kryminfo.net/skandal-v-yalte-chinovnik-nazval-tygan-zverushkami-iposovetoval-vyvozit-ix-iz-goroda/>

43 Сайт Асоціації УМДПЛ. Правозахисники заявляють про зростання рівня ксенофобії та расизму в Україні. <http://umdpl.info/index.php?id=1337962057>

44 Там само. Чи ефективно міліція України протидіє дискримінації і ксенофобії? <http://umdpl.info/index.php?id=1328702333>

рапортувала про розкриття кримінальних правопорушень, в яких обвинувачувались українці, росіяни тощо. (Єдині, хто могли «конкурувати» за першість у появі в міліцейських дописах, так це «кавказці» або «особи кавказької національності»). Отже, очевидним був дискримінаційний підхід, результатом якого ставало викривлене інформування суспільства щодо ледь не притаманної ромам «кримінальності».

Хоча насправді рівень криміногенності в ромських громадах значно нижчий від середнього по Україні — всупереч поширеному стереотипу. Про це 31 липня 2013 р. на прес-конференції в Секретаріаті Омбудсмена заявив експерт-поліцейст Олег Мартиненко, коментуючи результати дослідження «Моніторинг дотримання прав ромів у діяльності правоохоронних органів».

«У свідомості більшості пересічних громадян давно існує стереотипне сприйняття ромів як асоціальної групи населення. Але давайте оперувати фактами та державною статистикою. Наприклад, порівняймо кількість злочинів, які вчинили роми, з загальним показником по Україні. Аналіз такого порівняння в Закарпатській, Одеській, Полтавській і Черкаській областях, де проживають численні ромські общини, засвідчив: коефіцієнт кримінальної активності ромів у 2,5 рази нижчий від загального рівня злочинності по Україні»⁴⁵, — наголосив О. Мартиненко.

Після численних звернень правозахисних організацій та ромських громад щодо неприпустимості розміщення спотвореної інформації стосовно ромів на відомчому сайті МВС України та регіональних управлінь (головних управлінь), ситуація покращилася.

А з відповіді, наданої МВС на запит Асоціації УМДПЛІ, з'ясувалося, що «у 2011 році на адресу МВС надходили скарги від громадян та представників громадських організацій (в тому числі й ромів) щодо зазначення етнічного походження правопорушників у ЗМІ. У зв'язку з цим Управлінням зв'язків із громадськістю було підготовлено та направлено листа на структурні підрозділи ОВС з вимогами уникати зазначення етнічного походження (національність, народність) правопорушників, злочинців та осіб, що підозрюються у скоєнні адміністративних правопорушень та кримінальних діянь».

Аж ніяк не применшуючи ролі Управлінням зв'язків із громадськістю МВС України у боротьбі з поширенням «мови ворожнечі», одним із різновидів якої є твердження щодо кримінальності тієї чи іншої дискриміно-

45 Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Криміногенність серед ромів значно нижча від середньостатистичної. <http://www.khpg.org/index.php?id=1375277580>

ваної групи, мусимо зазначити, що ще у затвердженому 18.02.2010 р. (за ініціативою тоді ще Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ апарату міністра МВС України) «Плани заходів МВС України щодо протидії расизму та ксенофобії на період до 2012 р.»⁴⁶ у пункті 4.13 передбачалася необхідність ПОСТІЙНО уживати заходів щодо *«недопущення випадків безпідставного зазначення у повідомленнях МВС, ГУМВС, УМВС етнічного походження правопорушників, злочинців та осіб, що підозрюються у скоєнні правопорушень»*.

Схоже, що в 2013 році міліцейські відділи зв'язків з громадськістю на місцях таки стали уникати згадування ромів (циган) у своїх повідомленнях у будь-якому контексті. Принаймні, відповіді на інформаційні запити Асоціації УМДПЛ та ЦППД «ДУМА» засвідчують цю тенденцію:

«Інформаційні матеріали, які стосуються ромів, на офіційному сайті Головного управління не розміщувались». (ГУМВС України в Автономній Республіці Крим).

«В інформаційних матеріалах, що розміщені на офіційному веб-сайті Головного управління, приналежність громадян до тієї чи іншої національності не вказується». (ГУМВСУ в Дніпропетровській області).

«На офіційному веб-сайті ГУМВС області у 2013 році не розміщувались матеріали та повідомлення, які стосувалися ромів. Це обумовлено виконанням вимог МВС України уникаати зазначення етнічного походження (національність, народність, раса, громадянство) правопорушників, злочинців та осіб, що підозрюються у скоєні адмінправопорушень та кримінальних діянь, з метою унеможливлення поширення в ЗМІ матеріалів, які зумовлюють підсилення національної ненависті й ворожнечі в суспільстві». (ГУМВСУ в Донецькій області)...

Здійснений Асоціацією УМДПЛ моніторинг повідомлень офіційного сайту МВС та Інтернет-сторінок зазначених вище УМВС та ГУМВС на сайті МВС у 2013 році, дає підстави дійти висновку, що останнім часом у питанні висвітлення «ромської тематики» ситуація значно оздоровилася.

Зафіксована така кількість повідомлень на сайті МВС:

З використанням слів «роми», «ромської» — 35 (з 2008 по 2013 рр.):

- ♦ 2008 р. — 12 (3 про круглі столи з прав ромів та інших національних меншин, 9 — про «кримінальних осіб ромської національності»);

46 Офіційний сайт МВС. Розпорядження МВС №94 від 18.02.2010 р. <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/305027?jsessionid=E1E5423118B45C251DB7D10D9895562E>

- 2009 р. — 14 (1 — про засідання Громадської ради в Черкаській області, на якому піднімалося питання безпідставного дактилоскопіювання та фотографування осіб ромської національності, 13 — про злочини, скоєні ромами);
- 2010 р. — 7 (1 — нейтрального змісту, 6 — про ромів-кримінальників);
- 2011 р. — 0;
- 2012 р. — 1 (з промовистою назвою: «Захист прав та свобод національних менших — справа міжнародна»);
- 2013 р. — 1 (Інформація МВС України про виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС /ПДА/ за 2013 рік).

З використанням слова «циган» — 5 (з 2008 по 2013 рр.):

- 2008 р. — 2 (1 — нейтрального змісту — згадується циганській табір, 1 — позитивний... про міліцейський ансамбль, що виконує, в тому числі, й циганські пісні);
- 2009 р. — 1 («заробляла на шмат хліба проституцією, відтак опинилася в циганському таборі»);
- 2010 р. — 0;
- 2011 р. — 0;
- 2012 р. — 0;
- 2013 р. — 2 (нейтрального змісту).

Також проведений моніторинг повідомлень на сайті відомчої газети МВС «Іменем закону» засвідчив, що слова «роми», «ромської» тощо взагалі не використовуються у матеріалах видання, а слово «циган» було згадано 4 рази, при цьому, якщо у 2010 р. матеріали мали яскравий негативний відтінок («У Запоріжжі нетверезі цигани побили працівників «швидкої», «Циганські барони намагаються продати голоси простих циган-виборців»), то в 2011 — 2012 рр. 2 статті були присвячені геноцидові, в тому числі, ромів, під час II світової війни.

Щоправда, така позитивна динаміка позбавлення міліцейських видань від дискримінаційної практики висвітлення кримінальних подій, на жаль, не засвідчує, що усталені погляди правоохоронців на ромів змінилися в один момент.

Роми під час інтерв'ю⁴⁷ зазначали, що відчують до себе переважно негативне ставлення з боку міліції, яке 51% опитаних оцінив як «неприятне» і ще 32% — як «вкрай негативне»... І хоча опитані правоохоронці запевняли, що у практиці міліції жодних виявів дискримінаційного ставлення

47 Дотримання прав ромського населення в діяльності ОВС України: звіт за результатами соціологічного дослідження. <http://khisr.kharkov.ua/index.php?id=1385029805&w=%F0%EE%EC%E8>

до «осіб ромської національності» не існує, водночас вони досить впевнено висловлювали думку про необхідність більш пильної уваги до ромів, при цьому час від часу вдаючись навіть до мови ворожнечі:

«Так, ромів можна назвати потенційними злочинцями, тому що стикаєшся з цим постійно. А чим частіше їх перевіряти, тим вони слухняніші. Просто відвідуємо, спілкуємося: чим живеш, чим заробляєш, тоді вони слухняніші стають. Необхідно їм приділяти багато уваги, тому що в інших містах, ось на ринках, в основному всюди цигани. Вкрали десь гаманець. Хто вкрав? Циган вкрав, як з'ясувалося. Обманули, ще там щось. Гадалки ось ці. Все ж цигани. Це скоюють також інші, але циганам це більш притаманно. Це люди, які, як то кажуть, як грузини, з гарячою кров'ю. Ледь що — відразу хапають все, що під руку потрапляє».

(З інтерв'ю із працівником міліції)⁴⁸.

На офіційному сайті МВС відтепер міліція воліє користуватися евфемізмами-замінниками слова «цигани», такими як «чорняві», «ворожки» тощо. Так, міліцейські відділи зв'язків з громадськістю дотримуються вимоги МВС щодо недопущення випадків безпідставного зазначення у повідомленнях МВС, ГУМВС, УМВС етнічного походження правопорушників і злочинців, але правоохоронці на публічних заходах, прес-конференціях і при спілкуванні з журналістами продовжують робити повідомлення про циган (ромів) — кримінальників. Що, звісно, потім потрапляє на телеекрани, шпальти газет та поширюється мережею Інтернет.

Наведемо лише декілька таких прикладів у 2013 р:

«Днями працівниками Коломийського відділку міліції під час проведення негласних слідчо-розшукових дій було здійснено контроль за вчиненням злочину та задокументовано два факти збуту особливо небезпечного наркотику марихуани подружжям ромської народності.

Під час обшуку у чоловіка та жінки, які раніше неодноразово притягувались за наркозлочини вилучили понад 10 г канабісу. Правопорушники затримані в порядку ст. 208 КПК та відповідно до рішення суду обрано запобіжний захід — арешт. З початку 2013 року це вже другий факт затримання циган з приводу торгівлі наркотиками.

Працівниками БНОН звертається особлива увага саме на осіб ромської народності.

За словами начальника відділу боротьби з незаконним обігом наркотиків УМВС полковника міліції Валерія Шнуренко, практика свідчить, що особи ромської народності часто потрапляють в поле зору правників міліції саме через кримінальні правопорушення в сфері незаконного обігу

наркотиків. Тому правоохоронцями проводяться певні оперативно-профілактичні заходи з метою недопущення вчинення таких дій саме серед цієї категорії осіб»⁴⁹.

«Депутат поцікавився ситуацією з циганами і що робить міліція у відношенні цих громадян. Найперше, відповів начміліції, спеціальна міська комісія з питання ромів встановила їхню чисельність у місті — близько 250 осіб... Також міліція проводить перевірки циган, говорить Микола Пономар, — бо більшість з них не працює, не навчається й на них скаржаться інші лозівчани.

«У тому році відносно однієї сім'ї порушені були кримінальні справи по збуту наркотиків, кубло, незаконне вирощування наркотиків. Також були затримані близько 3 осіб, які скоїли крадіжки. В цьому році уже затримано одного, який зараз знаходиться під домашнім арештом, він пригортається за пограбування»⁵⁰.

«Ізяславські стражі порядку автоматично прирівняли всіх циган до злочинців. Це впливає з оголошення розміщеного в одному з населених пунктів Ізяславського району, в якому просять повідомляти міліцію про появу в населених пунктах будь-якого представника циган.

«У Ізяславському районі Хмельницької області цигани автоматично вважаються злодіями», — написав у своєму Твіттері Віктор Загреба.

Він також опублікував фото оголошення Ізяславського райвідділу УМВС у Хмельницькій області. У ньому сказано «Шановні Громадяни! З метою недопущення крадіжок майна з господарств просимо Вас, в разі появи в населених пунктах осіб циганської національності повідомити до Ізяславського РВ УМВС в Хмельницькій області по тел. 102. Конфіденційність гарантована!»⁵¹

«Пресс-служба Днепрпетровской областной милиции призывает граждан быть крайне бдительными и не вступать в разговор с лицами цыганской внешности.

По информации правоохранителей, лица цыганской внешности часто владеют гипнозом. Больше всего в жертвы себе они выбирают молодых девушек, которые носят множество золотых украшений. Под предлогами порчи или проклятия они выманивают ценности, а после попросту исчезают. Правоохранители призывают при встрече с подобными людьми не вступать в контакт, а если же вступили, то ни в коем случае не

49 Інтернет-газета «Версії.if.ua». На Прикарпатті міліція затримала подружжя циган, що торгувало марихуаною.

<http://versii.if.ua/novynu/na-prikarpatti-militsiya-zatrimala-podruzzhya-tsigan-shho-torgovalo-marihuanoju/>

50 Сайт ТРК «Сіґма». Лозівська міліція відвітувала у міськраді, а депутати додали їй роботи. <http://sigmatv.net.ua/news/5582-lozivska-militsiya-vidzvituvala-u-miskradi-a-deputati-dodali-iyi-roboti-vidoe/>

51 Онлайн-газета «Крпак». Циган — значить злодій? krpaka.km.ua/tsyhan-znachyt-zlodij/

смотреть в глаза. А если вы увидели подобную картину, то стоит сразу вызвать правоохранителей»⁵².

«Ужгородські цигани за наслідками одного резонансного злочину вчинили одразу інший. На цей раз вони викрали свідка жорстокого згвалтування, що сколихнуло всю Україну.

Вчора, близько 13.00 години із заявою до Ужгородського міськвідділу міліції звернулася 56-річна місцева мешканка про те, що її 23-річного сина викрали невідомі особи. Жінка повідомила, що на перехресті вулиць Української — Будителів міста Ужгород, зупинився легковий автомобіль сталюного кольору, з якого вийшли п'ятеро невідомих осіб циганської народності, нічого не пояснюючи нанесли кілька ударів її сину, після чого заштовхали його в багажне відділення автомобіля та відвезли у невідомому напрямку»⁵³.

«Сотрудники Управления по борьбе с организованной преступностью УМВД Украины в Николаевской области задержали членов организованной преступной группы, которые занимались торговлей наркотическими веществами.

Об этом «Преступности.НЕТ» сообщили достоверные источники в УМВД Украины в Николаевской области.

— 27 декабря сотрудники николаевского УБОП задержали членов организованной преступной группы, в состав которой входило 5 человек — лица цыганской национальности»⁵⁴.

Проблема з паспортизацією ромів

Причини відсутності документів у ромів є різними: деякі роми не замінили своїх ідентифікаційних документів радянського зразка на нові в установлені терміни, інші ніколи не мали свідоцтв про народження, що ускладнює процес отримання паспорта, є ромські родини, які проживали без документів із покоління в покоління. При цьому через відсутність документів, що посвідчують особу, люди стикаються з труднощами в різних сферах життя⁵⁵.

Як вважає координатор проектів Благодійного фонду «Розвиток» (Мукачеве) Наталя Козир, відсутність паспорта перешкоджає будь-якій

52 Інтернет-видання «Днепродзержинск.онлайн». Милиця предостерегає от цыган. <http://dndz.com.ua/2013/nylytsyya-predosterehaet-ot-tsyghan/>

53 Інтернет-видання «Трибуна». Міліція затримала ужгородських циган, що викрали свідка диного згвалтування. <http://www.trubyna.org.ua/polityka/militsiya-zatrymala-uzhhorodskyyh-tyshan-scho-vykraly-svidka-dyko-ho-zhvaltuvannya/>

54 Інтернет-видання «Преступности.НЕТ». Николаевский УБОП задержал «цыганское» ОПГ, члены которого торговали наркотиками. <http://news.pn.ru/criminal/94331>

55 Сайт Міжнародного фонду «Відродження». Роми в Україні стикаються з серйозними труднощами в отриманні

людині в реалізації майже всіх її соціально-економічних прав (право на медичне обслуговування, на працю, на соціальну допомогу та пенсію). Відсутність у дитини свідоцтва про народження позбавляє її права на освіту і діти стають «законсервованими» у цій системі, що унеможливує їх подальшу соціальну інтеграцію, та не дає можливості отримати вищу освіту та знайти роботу⁵⁶.

За даними різних досліджень, кількість ромів, що не мають одного чи більше ідентифікаційних документів, сягає 30 — 40%. Так, на Волині 30% циган не мають ні паспорта, ні «коду»⁵⁷.

Керівник Херсонського осередку Наталя Козаренко та виконавчий директор Асоціації УМДПЛ Вадим Пивоваров на замовлення Міжнародного фонду «Відродження» та програми «Права людини та управління» Інституту відкритого суспільства (Будапешт) провели аналіз⁵⁸ зазначеного питання, в результаті чого були визначені найбільш типові та поширені проблеми у забезпеченні ромського населення ідентифікаційними документами:

1. Правова необізнаність про необхідність оформлення ідентифікаційних документів у визначений законодавством термін.
2. Відсутність можливості отримати кваліфіковану спеціалізовану допомогу у питаннях отримання ідентифікаційних документів або їх поновлення при втраті.
3. Чисельні зміни місця проживання за відсутності реєстрації паспортних документів.
4. Відсутність коштів, необхідних для отримання ідентифікаційних документів.
5. Недовіра до органів внутрішніх справ та влади в цілому.

Враховуючи традиційно загострені взаємовідносини ромської спільноти та органів внутрішніх справ, роми, не безпідставно, бояться бути заарештованими за проживання без документів.

Представники ромської спільноти часто ставляться з недовірою до державних інституцій, в першу чергу міліції, і висловлюються категорично проти складання списків ромів для створення бази даних осіб, які не мають ідентифікаційних документів, оскільки вважають, що така база даних

56 Сайт Благодійного фонду «Розвиток». Наталя Козир. Інтеграція ромів: єдиний шлях — крок назустріч. <http://rozvitok.org/integraciya-romiv-yedinij-shlyax-krok-nazustrich/>

57 Інформаційне агентство «Волинські новини». 30% волинських ромів — «ніхто». http://www.volynnews.com/news/society/30_volynskykh_romiv_nikhto/

58 Сайт Асоціації УМДПЛ. За участю експертів Асоціації УМДПЛ зроблено аналіз проблематики паспортизації представників ромського населення України. <http://umdbl.info/index.php?id=1316683650>

у подальшому може бути використана правоохоронними органами для їх утисків і переслідування.

Крім того, в українському законодавстві передбачається покарання за проживання без паспорту, умисне зіпсування паспорту. Необізнані з вимогами законодавства, представники ромських громад сприймають вимоги сплатити адміністративні штрафи, як вимагання хабарів і досить часто відмовляються їх сплачувати.

Крім визначених проблем експерти Асоціації УМДПЛ майже в усіх ромських організаціях отримали чисельні скарги на недосконалість системи паспортизації в Україні. Вказувалось і на відсутність паспортів через проблеми з відсутності бланків, і на достатньо великий рівень корупції, і на бюрократичність системи отримання довідок та документів, при якій йде постійне перенаправлення осіб з одної служби до іншої, і на неадекватно високу вартість оформлення паспорту.

Ця проблематика добре відома міжнародному співтовариству, і представники міжнародних організацій неодноразово наголошували на необхідності вжити заходів для її вирішення. Комітет ООН з прав людини рекомендував Україні усунути адміністративні перешкоди для ромів в отриманні свідоцтв про народження й паспортів, які необхідні людям для доступу до своїх основних прав⁵⁹.

Зазначимо, що наказом МВС №320⁶⁰ (із змінами, внесеними згідно з наказом МВС №507 від 24.05.2013) затверджено нові правила оформлення і видачі паспорта громадянина України. Зокрема, змінена процедура видачі паспорта — відтепер документи для оформлення паспорта громадянина України подаються безпосередньо до територіальних підрозділів Державної міграційної служби (ДМС) України, а не в житлові контори, як було раніше. Ця норма повинна прискорити процес оформлення паспортів.

І з 1 серпня 2013 р. роботу з видачі паспортів громадянам України та реєстрації місця проживання фізичних осіб (а також виконання інших функцій, визначених законодавством України про імміграцію та громадянство) розпочали підрозділи ДМС України, співробітники якої є цивільними державними службовцями, а не працівниками міліції.

59 Сайт Міжнародного фонду «Відродження». Роми в Україні стикаються з серйозними труднощами в отриманні особистих документів. http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=40630:2013-08-29-08-06-09&catid=24:news-roma&Itemid=65

60 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-12>

Як інформує сама ДМС⁶¹, громадяни, які досягли 16-річного віку, що отримують паспорт громадянина України вперше, звільняються від сплати державного мита. Термін розгляду такої заяви визначено в 1 місяць із дня її подачі.

Але оцінити, наскільки покращилася ситуація з паспортизацією ромів за стислий період останніх 5 місяців 2013 року (та чи покращилася взагалі) наразі неможливо.

З огляду на те, що вищезгаданий наказ МВС №320, у відповідності до Закону України «Про адміністративні послуги», передбачає, що заява та інші документи, необхідні для оформлення або обміну паспорта, подаються заявником до територіальних підрозділів ДМС за місцем проживання, а після утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) — до відповідного центру, найближчим часом повинна бути створена мережа ЦНАПів, де громадяни України, в тому числі й роми, матимуть змогу оформити паспорт.

Взаємодія міліції та ромів

Без сумніву, сподіватися на те, що більшість функцій, які зараз виконує міліція, передадуть згодом цивільним структурам, не доводиться, адже органи внутрішніх справ виконують доволі специфічні задачі щодо запобігання правопорушенням та їх припинення, охорони і забезпечення громадського порядку, особистої безпеки громадян тощо.

Як, виконуючи ці завдання, зокрема, при роботі з ромами, одночасно не переступати межу, за якою починаються порушення прав людини? Певна річ, неухильно дотримуючись Закону та шукаючи спільну мову з представниками громадських об'єднань, які обстоюють права ромів.

Проте на сьогоднішній день взаємодія міліції з останніми, на нашу думку, залишає бажати кращого.

Хоча МВС у своєму листі на запит Центру правових та політичних досліджень «ДУМА» й інформує, що *«представники МВС постійно приймають участь у проведенні брифінгів, круглих столів, нарад з представниками інших правоохоронних установ, силових структур, різноманітних громадських організацій з питань подолання в країні проявів ксенофобії,*

61 Офіційний сайт ДМС. Видача паспорта громадянина України особам, які досягли 16-річного віку. <http://dmsu.gov.ua/posluchy/pasport-gromadyanina-ukrajini/702-vidacha-pasporta-gromadyanina-ukrajini-osobam-yaki-dosyagli-16-richnogo-viku>

дискримінації, запобігання злочинам на ґрунті національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті», одночасно вимушене визнати, що «до складу Громадської ради при МВС не входять представники ромських об'єднань».

Так само, «до складу Громадської ради при Головному управлінні МВС України в Автономній Республіці Крим представники ромської спільноти не входять».

І в Дніпропетровській області «з ромськими неурядовими організаціями та об'єднаннями Головне управління не співпрацює. Наказом ГУМВС від 29.09.2011 №2113 затверджено персональний склад Громадської ради при Головному управлінні, до якого представники ромської спільноти не входять та відповідних заявок щодо включення їх до складу Громадської ради не надходило».

Така ж ситуація склалася й у Громадських радах при ГУМВС (УМВС) України в інших регіонах.

При цьому УМВС України в Полтавській області чомусь повідомило, що «згідно положення про Громадську раду при УМВС, національна приналежність осіб, які входять до її складу, не зазначається», ймовірно, переплутавши поняття «національна приналежність» та «приналежність до неурядової організації».

Розуміючи, що створення Громадських рад, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України №996 від 03.11.2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»⁶² формально віддано самим інститутам громадянського суспільства, слід зауважити, що сприяти, рекомендувати, залучати ромські громадські організації до співпраці з міліцією, як у рамках Громадських рад, так і в більш широкому полі, аж ніяк не заборонено. Навпаки, «Планом заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року», МВС велено «забезпечити співробітництво з громадськими об'єднаннями ромів з питань життєдіяльності ромської національної меншини»⁶³.

Оскільки, як зазначається у посібнику «Найкраща практика побудови партнерства між поліцією і суспільством», виданому ОБСЄ у 2008 році,

62 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

63 Офіційний портал Верховної Ради України. Законодавство. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2013-%D1%80>

«можна припустити, що найменшою довірою поліція користується серед груп меншин, які в минулому могли відчувати на собі упереджене і жорстоке поводження з боку поліції, важливим кроком на шляху завоювання їхньої довіри могло б стати їх залучення в поліцейську діяльність на всіх рівнях і у всіх функціях»⁶⁴.

А Комісар з прав людини Ради Європи наголошує, що *«необхідно зробити додаткові кроки, покликані відновити довіру громад рома і тревеллерів до поліції, такі як набір співробітників поліції з числа представників народу рома або навчання посередників-ромів, що відповідають за взаємодію з правоохоронними органами»⁶⁵.*

Вочевидь, рекомендації європейських інституцій у цій царині є невідомими керівництву МВС, адже, за інформацією, отриманою у відповідях на запити, зазначається, що *«за даними УКЗ ГУМВС службу в органах внутрішніх справ області особи ромської національності не проходять, відповідні заяви про прийняття їх на службу не надходили»* (Дніпропетровськ), *«у підрозділах органів внутрішніх справ УМВС України в Полтавській області відсутні працівники міліції, які є ромами за національністю»*. *«Серед працівників органів і підрозділів внутрішніх справ Черкаської області осіб ромської національності немає»,* — вторять черкаські міліціонери.

Інші управління міліції відповіли, що окремий облік працівників міліції за національністю не ведеться, тому надати відповідну інформацію вони не можуть. Так само зауважило й МВС: *«інформацію про кількість співробітників органів внутрішніх справ, які є ромами за національністю, надати не можливо»*.

Абсолютно погоджуючись з тезою щодо нейтрального підходу у формуванні національного складу працівників органів внутрішніх справ, висловимо думку, що навіть мінімальне залучення представників ромської національної меншини до служби в міліції служитиме покращенню взаємостосунків між правоохоронцями та ромами. Щоправда, реалізувати такі задумки на практиці буде напручуд важко.

Не маючи представників ромських організацій у лавах міліції та у складі Громадських рад, можливо, МВС має постійний зворотній зв'язок з ними, принаймні, у формі листування?

64 Офіційний сайт ОБСЄ. Кевин Карти, Старший поліцейський советник при Генеральному секретарі ОБСЄ. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. <http://www.osce.org/ru/sptmu/32548>

65 Офіційний сайт Ради Європи. Комиссар Совета Европы по правам человека. Права народа рома и тревеллеров. Выдержки из основного доклада. http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/RomaTravellersExtraits_RUS.pdf

Ні, Міністерство внутрішніх справ України повідомило, що звернень зі скаргами на дії співробітників міліції та звернень з висловленням подяки співробітникам міліції від ромів (ромських громадських організацій) у 2012 - 2013 році до МВС України не надходило.

Аналогічні відповіді надійшли і з інших обласних управлінь та з ГУМВСУ в АР Крим.

ГУМВС України в Дніпропетровській області надало розлогу відповідь з цього питання: *«Облік звернень громадян в ГУМВС ведеться відповідно до Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС від 10.10.2004 №1177, яким класифікацію або розмежування категорій осіб, які звертаються зі скаргами на дії працівників міліції або висловлювання подяки, за національністю не передбачено».*

Проте, це не завадило УСВС України в Закарпатській області відповісти, що протягом 2012 р. від ромів та ромських громадських організацій надійшло 5 звернень щодо неправомірних дій по відношенню до ромів з боку працівників міліції, щоправда, звернення з висловленням подяки співробітникам міліції — не надходили.

Отже, або міліція дійсно не підраховує окремо скарги та заяви, що надходять від ромських (вочевидь — і від інших національних товариств і організацій), і такі відомості від Закарпатського УМВС є наслідком додатково проведеної на рівні області роботи з підготовки відповіді на запит, або правоохоронці не бажають надавати дані, які можуть зашкодити іміджу їх служби.

У більшості випадків міліція не має уявлення й щодо місць та умов проживання ромів (або має, але чомусь не зізнається в цьому):

«Відомостями щодо загальної кількості ромів, які проживають на території Закарпатської області, про місця (населені пункти) компактного проживання осіб ромської національності, а також про місця компактного проживання осіб ромської національності поза межами населених пунктів (табори, самозабудови тощо) Управління МВС України в Закарпатській області не володіє».

«Згідно нормативних актів, що регламентують діяльність підрозділів ОВС, інформація про загальну кількість ромів, місця (населені пунк-

ти) компактного їх проживання, у тому числі поза межами населених пунктів (табори, самозабудови тощо) УМВС України в Полтавській області не обліковується».

«Ведення обліків стосовно кількості осіб ромської національності та місця їхнього компактного проживання в населених пунктах та поза їх межами не відноситься до компетенції ОВС. Для отримання вказаної інформації рекомендуємо Вам звернутись до Управління державної міграційної служби в Черкаській області».

І тільки ГУМВС України в Донецькій області повідомило, що «за наявною інформацією на території Донецької області проживає понад 5 тис. осіб ромської національної меншини. Міста їх компактного проживання розташовані в м.м. Донецьк, Макіївка, Горлівка, Маріуполь, Артемівськ, Краматорськ, Красний Лиман, Костянтинівка, Харцизьк, Ясинувата, Дмитрів, Селідове, Мар'янка, Тельманове, Амвросіївка, Старобешеве, Першотравневий р-н (с. Ілічівка, с. Стародубівка)».

При цьому (що не можна не відмітити з позитивної сторони), «у містах Макіївка та Дмитрів у 2013 році були проведенні спільні наради з представниками міських адміністрацій на яких розглядалось питання «Щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року».

На ключове питання Асоціації УМДПЛ відносно надання переліку та копій відомчих нормативно-правових актів і директивних документів МВС, в тому числі наказів, інструкцій, розпоряджень, доручень, службових листів, рішень колегій тощо, з урахуванням положень яких організовується робота з ромами в органах та підрозділах внутрішніх справ України, Міністерство внутрішніх справ взагалі змовчало.

Кримська міліція зауважила, що «з представниками ромської національності, які підпадають під категорію громадян України та іноземців, які законно перебувають на території України, організовується робота відповідно до нормативних документів, що регламентують роботу з громадянами України».

Полтавська обласна міліція повідомила, що «на даний час в УМВС України в Полтавській області розпорядчі документи, накази, інструкції, доручення тощо, відповідно до яких організовується робота з ромами, не розроблялися».

Так само проінформували і з Черкащини: «З приводу переліку нормативно-правових актів і директивних документів УМВС України в Черкаській області зазначаємо, що у своїй службовій діяльності працівники ОВС керуються чинними законами та відомчими документами, які регулюють діяльність правоохоронних органів в цілому, і окремі накази, інструкції, розпорядження, доручення, службові листи, рішення колегій тощо, якими організовується робота безпосередньо з ромами, керівництвом Управління не приймались».

При цьому слід зазначити позитивний досвід черкаської міліції, яка повістила, що у 2012 році «до Управління МВС надійшло звернення від голови громадського об'єднання «Альянс ромен Черкащини» П. Бурлаченка щодо організації співпраці, за результатами розгляду якого керівництвом Управління організовано і проведено робочу зустріч з представниками зазначеної організації та до ОВС області направлено доручення УМВС про недопустимість упередженого ставлення до громадян в залежності від їх національності та активізації взаємодії з представниками громадськості»:

МВС УКРАЇНИ

УМВС УКРАЇНИ В ЧЕРКАСЬКІЙ ОБЛАСТІ

ДОРУЧЕННЯ

25.01.2013 м. Черкаси № 21/1-3

Про недопустимість упередженого ставлення до громадян в залежності від їх національності та активізації взаємодії з представниками громадськості

До УМВС України в Черкаській області надходять звернення громадських організацій, в яких висловлюється занепокоєння фактами порушення прав і свобод представників національних меншин співробітниками органів внутрішніх справ області, зокрема випадками їх необґрунтованого затримання, незаконної зупинки та огляду автотранспорту, грубого поводження.

Подібні випадки є неприпустимими і такими, що негативно впливають на імідж ОВС регіону.

Упереджене ставлення щодо тієї чи іншої національної меншини суперечить Конституції України, Закону України «Про міліцію» та державній політиці расової та національної рівності. Україна декларує себе як державу, яка докладає усіх зусиль до ліквідації проявів ксенофобії, оскільки вона підписала усі міжнародні акти по забезпеченню рівних прав і свобод.

Зважаючи на це, активність та принциповість у боротьбі із злочинністю та при забезпеченні правопорядку не повинна поєднуватися з порушенням прав будь-якого прошарку чи категорії населення, тим більше

на національному ґрунті. Вчинення специфічних злочинів представниками окремих національностей, ні в якому разі не має бути підставою упередженого ставлення до законослухняних громадян цієї національності. Слід розуміти, що нетактовне ставлення до представників національних меншин з боку окремих співробітників, образливі вислови, узагальнення і погрози на їх бік, створюють у національних меншин хибне уявлення про переслідування міліцією не окремих злочинців, а всієї цієї спільноти загалом з причини національної неприязні.

З метою недопущення упередженого ставлення співробітників міліції до громадян в залежності від їх національності, а також активізації взаємодії з представниками громадськості в питаннях забезпечення нормалізації взаємин з представниками етнічних меншин,

ДОРУЧАЮ:

1. Начальникам галузевих служб УМВС, МВ-РВ області, ЛВ в річпорту Черкаси, командирам стройових підрозділів:

1.1. До кінця січня п.р. на оперативних нарадах за участю особового складу довести до відома кожного співробітника принципову позицію керівництва Управління щодо неприпустимості ставлення до громадян в залежності від їх національності. 1.2. Додатково проінструктувати особовий склад про необхідність неухильного дотримання у службовій діяльності прав і свобод національних меншин, та забезпечити контроль за виконанням підлеглими таких вимог.

1.3. Начальникам УДАІ УМВС, УДСО при УМВС забезпечити виконання вимог п. 1 даного доручення працівниками підпорядкованих територіальних підрозділів.

2. З метою забезпечення виконання державної політики щодо розвинення конструктивного діалогу влади із суспільством та участі державних органів у реалізації ініціатив громадськості надавати допомогу представникам громадськості в питаннях організації та проведення спільних робочих зустрічей та «круглих столів» з обговорення аспектів діяльності української міліції, проблем взаємин з представниками етнічних меншин, роз'яснення новацій вітчизняного законодавства в даній галузі, шляхів підвищення довіри населення до міліції тощо.

3. Контроль за виконанням цього доручення залишаю за собою.

Начальник
генерал-майор міліції В. В. Дерновий

На нашу думку, прийняття такого роду настанов є визначенням правильних та якісних критеріїв, на які повинен орієнтуватися працівник ОВС при несенні служби з охорони правопорядку.

Також на Черкащині місцева міліція і неурядові організації, за участю регіонального координатора по зв'язках з громадськістю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Володимира Батчаєва (члена правління Асоціації УМДПЛ), спільно вирішили спробувати змінити ситуацію щодо взаємної настороженості й упередженості у стосунках між правоохоронцями і представниками ромського народу.

Була організована робоча зустріч представників ГО «Альянс ромен Черкащини» з керівниками черкаської міліції, для активістів ромської діаспори проведений тренінг з набуття навичок безконфліктного спілкування з міліцією, здійснювалося поширення брошур з практичними порадами для ромів щодо можливих шляхів захисту свої прав⁶⁶.

З іншого боку, є й негативні приклади організації роботи вітчизняної міліції у цьому напрямку.

Як потенційний об'єкт невивраджено активної міліцейської уваги, роми фактично окреслені у Рішенні колегії МВС України від 14.07.2011 «Про підсумки роботи органів внутрішніх справ за перше півріччя 2011 року» (наказ МВС України від 22.07.2011 №477). В ньому, зокрема, звертається увага керівників ГУМВС, УМВС на той «прикрий» факт, що у «...Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській областях, місті Києві не виявлялися організовані групи, сформовані на етнічній основі»⁶⁷.

Цим жорстким зауваженням-формулюванням працівники міліції 15 регіонів вимушено були поставлені у ситуацію, коли вони повинні викрити за будь-яку ціну щонайменше по одному злочинному угрупованню, сформованому «на етнічній основі». Навіть, якщо таких в регіоні не існує. Цілком очевидно, що першими в якості потенційних підозрюваних та фігурантів оперативних дій правоохоронців мають стати представники етнічних меншин, що відповідає ознакам дискримінаційної політики.

3. Висновки та рекомендації:

1. З огляду на задекларовану відсутність документів МВС, які б регламентували порядок дій міліції щодо ромів (отже й дискримінаційних норм), та наявність певної дискримінаційної практики, засвідченої

66 Сайт Асоціації УМДПЛ. На Черкащині міліція і роми продовжують «з'ясовувати» стосунки. У добромому розумінні цього слова. <http://umdpl.info/index.php?id=1362550975>

67 Там само. Чи ефективно міліція України протидіє дискримінації і ксенофобії? <http://umdpl.info/index.php?id=1328702333>

результатами дослідження, виникає потреба у розробленні Міністерством внутрішніх справ спеціальних відомчих нормативно-правових актів, які б додатково вказували персоналу правоохоронних органів на необхідність неухильного дотримання прав і свобод ромів та націлювали керівників територіальних органів і підрозділів міліції на здійснення постійного контролю за виконанням таких вимог Міністерства.

2. З урахуванням «Плану заходів щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року» розробити принципи та механізми співпраці МВС з ромськими громадами, закріпивши їх у відомчих нормативно-правових актах, включаючи рекомендації з кадрової політики, що мають передбачати залучення ромів до служби в ОВС України.

3. Здійснювати постійний моніторинг інформаційних повідомлень та публікацій, що розміщуються в періодичних виданнях і на офіційному сайті МВС, веб-сторінках ГУМВС, УМВС України, для недопущення у них проявів мови ворожнечі. Працівникам усіх підрозділів та служб МВС України в інтерв'ю зі ЗМІ чи в інших публічних повідомленнях уникати обговорення етнічної належності правопорушників і фігурантів кримінальних справ, висловлювання негативного ставлення до представників того чи іншого народу.

4. Спільно з органами соціального захисту, центрами зайнятості, управліннями охорони здоров'я, освіти й науки, молоді та спорту, службами у справах дітей, іншими державними структурами та обов'язково — з громадськими організаціями — проводити серед ромів заходи з профілактики правопорушень.

5. Забезпечити всіх ромів усіма особистими документами, необхідними для реалізації ними фундаментальних громадянських, політичних, соціально-економічних прав. Розробити програми з забезпечення реєстрацією усіх осіб, які фактично проживають на певній території.

6. Забезпечити безоплатну правову допомогу ромам як малозабезпеченим громадянам і представникам вразливої групи — первинну (консультативну) та вторинну (захист від обвинувачення, здійснення представництва інтересів у судах, інших державних інституціях, органах місцевого самоврядування тощо).

7. Запровадити заходи, рекомендовані Україні Комітетом ООН з ліквідації расової дискримінації:

- ♦ інтенсифікувати навчання з прав людини для міліції;
- ♦ сприяти оприлюдненню інформації про випадки порушень міліцією прав ромів та інших осіб різного етнічного походження;
- ♦ забезпечити запобігання расового або етнічного профілювання з боку міліції протягом проведення перевірки документів іноземців або, так званих, видимих меншин;

- ♦ ефективно розслідувати скарги та притягати винних до відповідної юридичної відповідальності;
- ♦ ефективно розслідувати злочини на ґрунті ненависті;
- ♦ здійснювати належний захист та компенсацію жертвам.

Довіра до міліції з боку ромського населення не може розглядатися як щось дане. Її необхідно завойовувати. Цей процес вимагатиме чималого часу.

«Особливо тривалий час процес завоювання довіри і підтримки суспільства потребують в державах, що знаходяться в перехідному періоді, де поліція могла раніше служити репресивним інструментом держави, використовуваним, зокрема, проти груп меншин і груп, що знаходяться в опозиції до уряду».

І тільки «партнерство поліції і суспільства може призвести до поліпшення відносин між ними, тим самим підвищуючи рівень довіри населення до поліції, особливо важливого при взаємовідносинах поліції і груп національних меншин, які були затьмарені конфліктами в минулому»⁶⁸.

Юрій Чумак

68 Там само.
