

Одеська правозахисна група «Верітас»  
Odessa Human Rights Group «Veritas»



**Забезпечення захисту прав і свобод людини  
шляхом реалізації громадянами права на звернення  
до органів МВС України:  
сучасний стан та шляхи покращення якості**

---

---

Харків  
«Права людини»  
2010



ЦЕ ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО ЗА ФІНАНСОВОЇ  
SPONSORED BY THE INTERNATIONAL  
ТА ЕКСПЕРТНОЇ ПІДТРИМКИ  
RENAISSANCE FOUNDATION  
МІЖНАРОДНОГО ФОНДУ «ВІДРОДЖЕННЯ»

Думки авторів можуть не співпадати з думками МФВ

Загальна редакція: *Толоніло А.П.*

Авторський колектив:

**розділ 1** — *Швець С.П., Павленко В.І.*

**розділ 2** — *Черноусов А.М.*

**розділ 3** — *Белоусов Ю.Л., Мартиненко О.А.*

**Забезпечення захисту прав і свобод людини шляхом реалізації громадянами права на звернення до органів МВС України: сучасний стан та шляхи покращення якості.** / Одеська правозахисна група «Верітас». — Харків: Права людини, 2010 р. — 60 с.

ISBN 978-617-587-016-7.

У виданні розглядаються питання практичної реалізації громадянами права на звернення до системи органів МВС, організація реагування органів внутрішніх справ на заяви та повідомлення громадян, проблемні питання розслідування фактів неналежного поведіння з боку працівників міліції та злочинів, скоєних на ґрунті ненависті.

Надаються рекомендації щодо можливих шляхів покращення стану справ у даній сфері з метою більш якісного забезпечення захисту прав людини в діяльності МВС України.

Видання підготовлено на підставі звіту Одеської правозахисної групи «Верітас» щодо реалізації проекту «Покращення якості реагування з боку працівників міліції на звернення громадян та повідомлення про злочини», який здійснювався за фінансової підтримки програми «Верховенство права» Міжнародного Фонду «Відродження».

Буде корисним усім, хто цікавиться питаннями забезпечення дотримання прав людини в діяльності української міліції.

**ББК 67.9 (4УКР)**

# Зміст

---

<b>Розділ 1.</b> Реагування з боку працівників міліції на звернення громадян та повідомлення про злочини .....	5
Організація прийому, розгляду заяв та повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, в органах та підрозділах внутрішніх справ України .....	5
Про стан роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України .....	6
<b>Розділ 2.</b> Щодо розслідування фактів неналежного поведження з боку працівників міліції. Аналіз технології незаконного насильства в міліції.....	26
Адміністративна преюдиція.....	27
Відмови від захисників (адвокатів) .....	31
Розслідування фактів тортур та жорстокого поведження: роль інспекції з особового складу .....	34
Показники розкриття злочинів як чинник, що сприяє застосуванню тортур та жорстокого поведження .....	37
Компенсаторні побиття.....	39
Доступ до лікаря (надання медичної допомоги під час перебування у міліції) .....	40
Журнали реєстрації відвідувачів органів міліції.....	42
Візит до судді для розгляду питання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту .....	45

---

Впровадження єдиної електронної системи реєстрації  
усіх відвідувачів відділів міліції ..... 48

До позитивних результатів впровадження терміналу можна віднести..... 49

**Розділ 3. Щодо обліку злочинів на ґрунті ненависті..... 50**

Загальна ситуація щодо проявів расизму та ксенофобії в Україні..... 50

Етнічно-вибірковий підхід в діяльності органів внутрішніх справ України  
як прояв расизму та дискримінації..... 52

Заходи, що можуть бути заплановані у цій галузі ..... 58

## РОЗДІЛ 1.

# Реагування з боку працівників міліції на звернення громадян та повідомлення про злочини

---

*Організація прийому, розгляду заяв та повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, в органах та підрозділах внутрішніх справ України*

Забезпечення охорони прав і свобод людини й громадянина, відпрацювання та втілення в життя відповідних правових норм і механізмів — один з найважливіших пріоритетних напрямків діяльності держави.

Одне з найважливіших фундаментальних прав людини і громадянина — це право на звернення до державних органів, їх посадових осіб та в міждержавні організації.

Базовий характер щодо реалізації прав на звернення має низка положень Загальної декларації прав людини. Відповідно до ст. 8 кожна людина має право на ефективне відновлення в правах у випадку порушення її основних прав, наданих їй Конституцією або законом.

Ст.25 Європейської конвенції про права людини також присвячена реалізації права на звернення, згідно з якою держава, визнаючи право на подачу індивідуальної скарги, зобов'язується не перешкоджати ефективному здійсненню цього права.

Орієнтири в діяльності держави та посадових осіб щодо взаємодії й взаємин із громадянами визначені положеннями ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищою соціальною цінністю.

Загальний стан дотримання прав людини в Україні значною мірою визначається станом дотримання прав людини в діяльності ОВС, а організація

роботи зі зверненнями громадян в системі МВС — один з найважливіших механізмів забезпечення цих прав.

Питання практичної реалізації громадянами права на звернення в системі МВС регулюються:

- Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р.
- Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування Конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109.
- Постановою КМУ «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємствах, в установах незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р.
- Наказом МВС України «Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі МВС України» від 10.10.2004 № 1177.
- Наказом МВС України «Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються» від 14.04.2004 року № 400.
- спільним наказом МВС України і Міністерства охорони здоров'я України «Про порядок обліку випадків звернення до медичних установ і міськрайлінорганів внутрішніх справ громадян з тілесними ушкодженнями кримінального характеру» від 10.05.1993 р.

---

***Про стан роботи зі зверненнями громадян і організацію їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України***

Організація роботи зі зверненнями громадян о органах та підрозділах МВС України забезпечується Положенням «Про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України», затвердженим наказом МВС України від 10.10.2004 р. №1177, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 26 жовтня 2004 р. за №1361/9960.

Але, незважаючи на приймаємі заходи подолати стереотип працівників міліції на неважливе відношення до заявників подолати не представляється можливим, хоча вищевказаним положенням оголошується про те, що **чуйне і уважне ставлення до громадян кожен працівник міліції зобов'язаний уважати своїм службовим обов'язком.**

Доки не буде принципового реагування на зневажливу поведінку до громадян з боку керівників різного рівня, доки ці вимоги вважатимуться мертвонародженими.

З часів Радянського Союзу працівники міліції «виховувались» на принципах досягнення стовідсоткового розкриття злочинів за рахунок фальсифікувань показників оперативно-службової діяльності, застосування до громадян катувань, заходів фізичного, психологічного тиску, з метою отримання зізнань у скоєні злочинів, до яких вони не причетні, інших кримінально-караних дій, за які правоохоронці, як правило, залишались поза увагою правового поля.

Саме вседозволеність, перевищення влади, службових повноважень, зневажливе відношення до бід громадян, ігнорування їх конституційних прав та свобод складають значну питому вагу скарг громадян, спрямованих в усі роки до УМВС, ГУМВС, УМВСТ та безпосередньо до МВС України.

Проблемними залишаються питання щодо реагування на такі звернення з боку працівників прокуратури. Проведення об'єктивних, всебічних перевірок, прийняття по них обґрунтованих рішень у відповідності до ст. 97 КПК України — залишається, до жалю, винятком, а не правилом. Безкарність, відсутність почуття службового обов'язку, а інколи дружні позаслужбові стосунки керівників міліції та прокуратури сприяють розповсюдженості таких явищ.

Іншим проблемним питанням залишається ігнорування працівниками міліції вимог (п. 2.1. Положення) необхідності реєстрації у черговій частині органу внутрішніх справ та розгляду відповідно до вимог наказу МВС України від 14.04.2004 р. № 400 звернень громадян, в яких міститься інформація про злочин, що вчинений або готується. Більш того, по таких зверненнях, відносно працівників міліції, рішення згідно до ст. 97 КПК України не приймаються, чим порушуються конституційні права громадян на захист від злочинних посягань.

10 вересня 2009 року до помічника Міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини надійшло звернення громадянина Г. про фальсифікування адміністративних матеріалів про незаконний обіг наркотичної сиро-

вини у невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП) та незаконне тимчасове позбавлення волі на протязі до 60 годин.

Із-за відсутності визначеного порядку реєстрації таких звернень, їх розгляду, перевірка фактичних обставин події була доручена працівникам сектору боротьби з незаконним обігом наркотиків міського управління, якими збір матеріалів здійснено без достатньої повноти та однобоко з одночасним виправданням дій працівників міліції. Проте, незважаючи на наявність в діях правоохоронців ознак службових злочинів, матеріали за належністю до прокуратури не спрямовувались, у відведений термін рішення відповідно до ст. 97 КПК України не приймалось. Як наслідок, заявник працівниками міліції позбавлений своїх конституційних прав щодо захисту від злочинних посягань та оскарження неправомірних рішень посадових осіб (у даному випадку керівників, які затвердили висновок службової перевірки у відповідності до Закону України «Про звернення громадян») у встановленому кримінально-процесуальним законодавством порядку.

Не вирішеними залишаються питання щодо реалізації наданої Положенням можливості щодо залучення до перевірки звернень громадян представників громадськості (п. 4.2.). Надане право їм приймати участь в проведенні службових перевірок ігнорується. Потребує визначення їх права та обов'язки, порядок проведення додаткових перевірок у разі незгоди представників громадськості з висновками службових розслідувань.

Як свідчить практика, по кожному другому зверненню працівниками міліції не виконуються вимоги щодо обов'язкового спілкування із заявниками під час перевірок. Така практика буде продовжуватись, доки не буде прямої заборони керівникам затверджувати висновки без наявності попереднього спілкування із заявником та матеріалів об'єктивних, всебічних перевірок оскаржуємих дій, або бездії працівників міліції.

Звертає на себе увагу відсутність алгоритму щодо реалізації прав заявників, визначених Положенням прав громадян, перелічених у ст. 18 Закону України «Про звернення громадян, а саме, як:

- брати участь в перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитись з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає звернення;
- бути присутнім при розгляді заяви та скарги;



- користуватись послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень;
- та інші (наприклад, відшкодовувати збитки, завдані неправомірними діями працівників слідства, дізнання, внаслідок та у випадках, передбачених ст.ст. 1 та 2 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»).

Доцільно ознайомлювати заявників з цими та іншими їх правами до початку проведення службової перевірки, про що пропонувати їм ставити особистий підпис та дату ознайомлення з ними у відповідному документі, який доцільно додатково визначити, у разі внесення змін та доповнень до існуючого Положення.

Проблемними залишаються питання щодо забезпечення об'єктивності та всебічності перевірки звернень громадян.

Відсутність в Положенні обов'язків посадових осіб при перевірці звернень громадян, передбачених у ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», в тому числі щодо:

- об'єктивного, всебічного проведення перевірок звернень громадян;
- доступу громадян до відповідної інформації по матеріалах перевірок;
- негайного вжиття заходів по усуненню причин та умов, що сприяли порушенням;
- поновлення порушених прав;
- розгляду звернень підлеглими посадовою особи до якої спрямовано звернення ;
- обов'язкових зустрічей перевіряючих із заявниками та т. ін.

За порушення прав та інтересів громадян, за наявності фактів не-об'єктивної перевірки, доцільно передбачити в Положенні сувору відповідальність, аж до пониження в займаних посадах.

За рахунок винних посадових осіб доцільно передбачити відшкодування завданих громадянину матеріальних пов'язаних з поданням, розглядом скарги, обґрунтованими витратами, понесеними у зв'язку з виїздами, втраче-

ний за цей час заробіток, що не суперечить ст. 25 Закону України «Про звернення громадян».

На жаль, по причинах які не залежать від керівників деяких підрозділів міліції, організація прийому громадян не відповідає вимогам законодавства та відомчих нормативних актів.

В окремих підрозділах кімнати для приймання громадян відсутні, а в багатьох з них вони знаходяться в антисанітарному, занедбаному стані. У непоодиноких випадках ці кімнати знаходяться у недоступному для вільного відвідування громадян місці.

Прийом громадян у таких приміщеннях, за відсутності належної мебліровки — шкодить подальшому підвищенню авторитету міліції серед населення нашої держави.

***Пропозиція — прийом громадян у таких випадках здійснювати, у відведений час, в приймальнях місцевих органів влади та місцевого самоврядування.***

Також існуюча організація реагування органів внутрішніх справ на заяви та повідомлення громадян про злочини, що вчинені або готуються, залишається на рівні, який потребує значного покращення.

Спостерігається суттєве збільшення кількості звернень до центрального апарату МВС з приводу нежиття заходів реагування на звернення громадян з боку працівників органів внутрішніх справ на місцях. Така ситуація пояснюється неналежним відношенням керівників УМВС (ГУМВС) до проблемних питань, з яким звертаються громадяни до органів внутрішніх справ на місцях та випадках байдужого ставлення до громадян. При незначному збільшенні по Україні кількості повторних скарг та заяв громадян у ряді регіонів країни спостерігається суттєве збільшення таких звернень громадян до органів внутрішніх справ та до центрального апарату МВС України. Передусім це стосується Волинській, Харківській, Житомирській, Одеській, Київській та Донецькій областей.

Така ситуація, на думку фахівців, обумовлена недостатнім рівнем аналітичної роботи керівництва з вивчення причин повторних звернень громадян до органів внутрішніх справ, формальним контролем та низькими вимогами керівництва до працівників, що здійснюють перевірку фактів, викладених у перших зверненнях громадян, а також регуляторними недоліками.

Для забезпечення виконання вимог наказу МВС України від 14.04.2004 року № 400 щодо порядку приймання, реєстрації та розгляду в органах і підроз-

ділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, запроваджено контроль, який мають здійснювати структурні підрозділи центрального апарату Міністерства та галузеві служби ГУМВС, УМВС, УМВСТ на місцях.

Зокрема, **штабні підрозділи** зобов'язані здійснювати контроль за:

- станом обліково-реєстраційної дисципліни при прийманні, реєстрації та розгляді в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень, що вчинені або готуються;
- організацією роботи чергових частин щодо реагування на заяви і повідомлення про злочини та щодо забезпечення порядку їх приймання та реєстрації;
- достовірність і повнотою обліку заяв та повідомлень про злочини.

На **департамент внутрішньої безпеки ГУБОЗ МВС України** покладені обов'язки при прийманні, реєстрації та розгляді заяв, повідомлень про злочини, що вчинені, або готуються, а також контролю за здійсненням оперативно-профілактичних заходів з питань **попередження та виявлення** серед працівників органів внутрішніх справ виключно:

- випадків зради інтересів служби;
- зловживань службовим становищем;
- вимагання хабарів, тощо.

Контроль за станом проведення ГУМВС. УМВС. УМВСТ службових розслідувань за фактами порушень законності при розгляді заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються покладено на підрозділ **інспекції з особового складу ДРП МВС України**.

На інші структурні підрозділи центрального апарату МВС покладені контрольні функції за роботою підпорядкованих галузевих служб за станом роботи з питань приймання, реєстрації та розгляду в органах внутрішніх справ України заяв та повідомлень про злочини що вчинені або готуються. Крім того, саме на галузеві служби ГУМВС. УМВС. УМВСТ покладено завдання проводити службові розслідування за фактами порушень обліково-реєстраційної дисципліни підлеглими працівниками міськрайлінорганів.

Єдиний для органів і підрозділів внутрішніх справ України порядок приймання, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про злочини передбачений відповідною Інструкцією, затвердженою вищевказаним наказом МВС України.

Під термінами «приймання», «реєстрація», «розгляд» заяв і повідомлень про злочини, які застосовані у цій Інструкції, розуміється:

**Приймання** — дії посадових осіб органів внутрішніх справ при одержанні заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються;

**Реєстрація** — присвоєння кожній отриманій заяві і повідомленню про злочин, що вчинений або готується порядкового номера і фіксація в журналі реєстрації заяв та повідомлень про злочин ( далі ЖРЗПЗ ), або журналі реєстрації інформації про злочин ( далі ЖРІЗ ) стислих даних про заяви і повідомлення про злочини, що вчинені або готуються;

**Розгляд** — здійснення перевірки відомостей про злочини, що вчинені або готуються, про які йдеться в заяві і повідомленні, узагальнення матеріалів та прийняття рішення згідно з вимогами КПК України.

Тобто, будь-яке звернення громадян з ознаками злочину, що вчинений або готується повинно прийматись, реєструватись, перевірятись. За наслідками дослідчих перевірок працівниками дізнання, слідства повинно прийматись одне з рішень, перелічених у статті 97 КПК України:

- порушуватись кримінальна справа;
- виноситись постанова про відмову в порушенні кримінальної справи;
- направлятись за належністю.

На практиці, у працівників міліції, майже не виникає питань щодо застосування та виконання цієї Інструкції. В той же час, як зареєструвати, розглянути звернення громадян відносно працівників міліції, які надходитимуть на адресу керівників ГУМВС, УМВС. УМВСТ ані вищевказана Інструкція, ані будь-який інший відомчий нормативний акт, відповіді не надає.

Саме ці обставини спонукають, насамперед працівників інспекції з особового складу УКЗ, порушувати права заявників щодо забезпечення державним органом розгляду їх заяв та повідомлень про дії працівників органів внутрішніх справ, в яких вбачаються ознаки перевищення службових діянь та інших, перелічених в кримінальному законодавстві, а також не приймати по них вище перелічені рішення, передбачені в кримінально-процесуальному Кодексі.

По роках складеній практиці, звернення громадян в яких вбачаються факти катувань, перевищення влади або службових повноважень та інших з ознаками кримінально караних діянь, як правило, реєструються в канцелярії органу внутрішніх справ, згідно до вимог щодо звернень, на які розповсюджуються вимоги по їх розгляду відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Так, наприклад (а подібних прикладів чимало), інспекції з особового складу ГУМВС України в Запорізькій області було доручено провести службові розслідування за фактами, переліченими в статті «Берегись милиции, даже если вы не преступник», яку було надруковано у місцевій газеті «Іскра» 10 вересня 2009 року. Йшлося в ній про те, що працівниками міліції було безпідставно затримано громадян С. та М. та застосовано до них незаконно заходи фізичного впливу.

Однак, Інструкцією про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затвердженою 06 грудня 1991 року наказом МВС України №552, передбачається залучення інспекції з особового складу до проведення службових розслідувань лише у випадках:

1. Порушень законності, скоєних керівниками органів внутрішніх справ та служб УМВС. УМВСТ;
2. Дорожньо-транспортних пригод, скоєних працівниками органів внутрішніх справ, якщо при цьому загинули люди;
3. Застосування працівниками органів внутрішніх справ вогнепальної зброї, якщо при цьому є поранені або загиблі;
4. Скоєння злочинів працівниками органів внутрішніх справ, корупції;
5. Поранення працівників.

Фактично, незважаючи на відсутність підстав, проведення службового розслідування було доручено підрозділу, який відповідно до діючих відомчих нормативних актів не має на це повноважень.

Слід зауважити, що не наділені ними і підрозділи внутрішньої безпеки, оскільки вони, згідно до функціональних обов'язків повинні профілактувати правопорушення з боку працівників міліції та виявляти їх, застосовуючи при цьому комплекс оперативно-розшукових заходів.

Крім того, відповідно до наказу МВС від 14.04.04 р. № 400 та Інструкції до нього, заяви з ознаками кримінальних проявів повинні прийматись, реєструватись у ЖРЗПЗ. По матеріалах дослідчої перевірки, зібраних органом дізнання, слідчим, в термін до 10 діб, передбачено прийняття рішень, зазначених виключно у статті 97 КПК України.

Відповідно до ст.101 КПК України - працівники міліції є органом дізнання, уповноваженим для збору матеріалів дослідчих перевірок та прийняття по них рішень.

Закон України «Про міліцію» (ст. 7) дає повний перелік підрозділів міліції, це:

- кримінальна міліція;

- міліція громадської безпеки;
- транспортна міліція;
- державна автомобільна інспекція;
- міліція охорони;
- судова міліція;
- спеціальна міліція.

Отже, працівники підрозділів кадрового забезпечення, до яких належать працівники інспекцій з особового складу, згідно до Закону України «Про міліцію» віднесені до працівників органів внутрішніх справ, та не наділені повноваженнями органу дізнання.

У зв'язку з цим виникає питання щодо обґрунтованості та законності існуючої практики збору інспекціями з особового складу матеріалів по заявах, скаргах громадян в яких вбачаються ознаки кримінально-караних діянь з боку працівників міліції та прийняття по них рішень про направлення за належністю, відповідно до ст. 97 КПК України.

Крім того, в порушення вимог наказу МВС України від 14.04.2004 р., такі заяви масово до ЖРЗПЗ, ЖРІЗ не реєструються, тобто не рахуються при складанні державної звітності за встановленою формою.

Таким чином, не маючи законних повноважень до збору матеріалів дослідчих перевірок та прийняття по них рішень, в додаток працівниками вказаних підрозділів порушуються і терміни розгляду таких заяв, які як правило, приймаються у строк до 30 діб. Як наслідок, масово та системно порушуються права громадян щодо строку розгляду їх заяв про злочини у передбачений ст. 97 КПК України 10 денний термін.

У вищезгаданому прикладі матеріали службового розслідування були направлені в прокуратуру для розгляду у порядку ст. 97 КПК України лише через 17 діб.

В своїй діяльності ІОС УКЗ керуються Інструкцією , затвердженою наказом МВС України № 552-91 р., якою передбачено проведення службового розслідування у місячний термін (п. 9) з дня надходження заяви, скарги, інформації чи повідомлення про порушення, яке не містить ознак злочину.

Чинність цих вимог не суперечить ст. Закону України «Про звернення громадян».

В той же час, ст. 12 зазначеного Закону України передбачено, що його дія не розповсюджується на розгляд заяв порядок по яких регламентується кримінально-процесуальним законодавством, тобто тих звернень, в яких містяться факти з ознаками кримінального характеру.

За існуючої практики масово та системно порушується єдиний для усіх порядок реєстрації, розгляду заяв про злочини що вчинені або готуються, строки розгляду таких звернень та порядок оскарження прийнятих рішень.

Стан роботи зі зверненнями громадян в системі МВС та відповідність цієї роботи вимогам вище зазначених нормативно правових актів вивчався на основі результатів діяльності у цьому напрямку помічників Міністра внутрішніх справ України відділу регіонального контролю управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС Апарату Міністра (УМДПЛ), яке було створено у лютому 2008 року та діяло до свого скорочення в квітні 2010 року новим керівництвом МВС. Також використовувалися результати моніторингу ЗМІ, опитувань населення та інші джерела інформації.

Щорічно працівниками УМДПЛ здійснювався прийом понад 3,7 тис. громадян, від яких приймалось більше 2,8 тис. звернень.

За розглянутими зверненнями помічниками Міністра з прав людини щорічно ініціювалося проведення понад 2000 службових перевірок, у тому числі силами працівників служби внутрішньої безпеки — понад 200, інспекції з особового складу — понад 600, силами інших служб — понад 1200.

Щорічно ними здійснювався моніторинг роботи зі зверненнями громадян, організації їх особистого прийому керівництвом понад 900 органів і підрозділів внутрішніх справ.

Результати вивчення стану роботи зі зверненнями громадян в системі МВС свідчать про наявність ряду системних недоліків, які призводять до порушень прав громадян на ефективне відновлення в правах у випадку порушення їх основних прав, наданих їм Конституцією або законом. Причини та умови, які сприяють масовим порушення цих прав посадовими особами ОВС поділяються умовно на 3 групи:

1. Системні порушення вимог діючого законодавства безпосередніми виконавцями перевірки за зверненнями та їх керівниками.
2. Відсутність або недосконалість механізмів реалізації прав громадян.
3. Недоліки відомчих нормативно-правових актів МВС.

До першої групи слід віднести:

- ***ігнорування вимог пункту 4.1. Положення, затвердженого наказом МВС від 10.10.2004 № 1177(далі — Положення) в частині обов'язковості спілкування безпосередніх виконавців при здійсненні перевірок з авторами звернень.*** При здійсненні майже 80% первинних перевірок, ініційованих помічниками Міністра, ви-

конавці вимог цієї норми Наказу не дотримувалися. Лише за умови повернення матеріалів помічниками Міністра на доопрацювання автори звернень запрошувалися виконавцями для спілкування. Таке ігнорування свідчить про те, що виконавці навіть не намагаються об'єктивно з'ясувати усі порушені у зверненні питання та обставини, детально вникати в їх суть, вживати заходів щодо захисту конституційних прав громадян. Керівники органів та підрозділів, які погоджуються з такими перевітками, затверджують висновки та підписують відповіді авторам звернень, також в суть звернень не вникають, заходів для об'єктивного вирішення поставлених авторами звернень питань не вживають.

Така негативна практика буде продовжуватись, доки не буде прямої заборони керівникам затверджувати висновки за результатами перевірки звернень громадян без наявності в матеріалах перевірки документів, які б свідчили про попереднє спілкування із заявником та матеріалів об'єктивного, всебічного розгляду оскаржуваних дій або бездіяльності працівників міліції.

- ***принципи об'єктивності та всебічності при розгляді заяв чи скарг безпосередніми виконавцями розгляду звернень та їх керівниками не дотримуються всупереч вимогам ст. 19 ЗУ «Про звернення громадян». Висновки за результатами перевірки звернень об'єктивного аналізу усіх зібраних матеріалів не містять та не відповідають іншим вимогам, передбаченим пунктом 4.3. Положення.*** В абсолютній більшості перевірки за заявами чи скаргами зводяться до намагання виконавців визнати ці звернення необґрунтованими шляхом перекручування фактів та норм законодавства з метою створення ширми благополуччя у службовій діяльності органів та підрозділів. Нормативно-правове обґрунтування та вмотивованість прийнятих рішень за зверненнями на дуже низькому рівні. Зміст висновків за результатами розглядів звернень та зміст відповідей їх авторам досить часто не відповідає змісту питань, порушених у зверненнях.

За результатами розгляду звернення має бути складено вмотивований висновок про результати розгляду звернення, який має містити в собі об'єктивний аналіз усіх зібраних матеріалів, бути підставою для прийняття рішення за зверненням та повинен відповідати порядку його складання, визначеному додатком 9 Положення. Оскільки зазначений висновок має бути підставою для прийняття рішення, то логічно було б надавати його для



ознайомлення авторам звернень у разі відмови у задоволенні вимог. Але в переважній більшості виконавцями за результатами розгляду звернень зазначений висновок не складається, замість нього складається висновок про службове розслідування із зазначенням тих даних, які не завжди підлягають ознайомленню згідно з ЗУ «Про інформацію». Такі обставини дають можливість відмовляти авторам звернень в ознайомленні з висновками навіть у тих випадках, коли це необхідно з метою подальшого оскарження рішення у судовому порядку.

- ***всупереч вимогам Указу Президента України від 07.02.2008 р. № 109 причини, що породжують повторні звернення громадян, не з'ясовуються. Систематичний аналіз випадків безпідставної відмови у задоволенні законних вимог заявників відсутній. Заходи для поновлення прав і свобод громадян, порушених унаслідок недодержання вимог законодавства про звернення громадян, притягнення винних осіб у встановленому порядку до відповідальності за неналежний розгляд звернень громадян не вживаються.*** Ці та інші негативні тенденції досить наглядно відслідковуються за аналітичними таблицями роботи помічників Міністра зі зверненнями громадян, напрацьованими в ході підготовки зазначеного проекту та впровадженими у повсякденну діяльність. У якості прикладу приведений витяг з аналітичної таблиці роботи одного з помічників Міністра зі зверненнями громадян в частині тих звернень, якими автори оскаржують протиправність дій співробітників ОВС при притягненні їх до адміністративної відповідальності (*додаток 1*). Згідно даної таблиці у 2009 році помічником Міністра отримано 45 скарг, якими оскаржена неправомірність притягнення громадян до адміністративної відповідальності. За всіма скаргами ініційовані перевірки. В результаті первинних перевірок 32 (71% від загальної кількості) скарги визнані не обґрунтованими, в поновленні порушених прав відмовлено, порушень в діях співробітників ОВС не встановлено, з них:
  - 28% (9 скарг) в подальшому були визнані обґрунтованими та порушені права поновлені в результаті 16 повернень помічником Міністра матеріалів на доопрацювання у зв'язку з неналежним розглядом звернень (деякі матеріали поверталися двічі);

- 50% (16 скарг) в подальшому були визнані обґрунтованими та порушені права поновлені в результаті звернень до суду.

Отже, за 78% розглянутих скарг авторам звернень було протиправно відмовлено у поновленні їхніх порушених прав, але жодного разу безпосередні виконавці перевірок за зверненнями та їх керівники за протиправні відмови у поновленні порушених прав до відповідальності не притягувались.

Слід зазначити, що жодним рішенням суду в задоволенні позовів позивачам відмовлено не було. А тому можна припустити, що за 7 скаргами права не поновлені лише тому, що їхні автори не зверталися до суду за захистом своїх прав.

Випадки поновлення порушених прав громадян судами після неправомірної відмови у такому поновленні посадовими особами МВС є досить поширеними, але будь-якої відповідальності безпосередніх виконавців перевірок за зверненнями та їх керівників в таких випадках відомчими нормативними документами не передбачено. Безкарність посадових осіб призводить до системності порушень права громадян на ефективне відновлення наданих Конституцією або законом прав у випадку їх порушення.

До другої групи слід віднести:

- **відсутність нормативно-правового акту, який би регламентував механізм участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг.** Згідно статті 18 Закону «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади має право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги. Згідно Указу Президента України від 07.02.2008 р. №109 органи виконавчої влади зобов'язані вжити невідкладних заходів щодо створення умов для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг. Але законодавчо механізм реалізації права на участь у перевірці скарги чи заяви не прописаний, що фактично позбавляє громадян можливості скористатися цим правом. З боку МВС також по сьогоднішній день будь-яких позитивних кроків у цьому напрямку не зроблено, практично у всіх випадках громадяни отримують відмову в реалізації цього права. У зв'язку з цим є необхідність створення такого механізму з метою забезпечення реалізації зазначеного права.

- **відсутність нормативно-правового акту, який би регламентував механізм ознайомлення заявників з матеріалами перевірки поданих ними заяв чи скарг.** Згідно статті 18 Закону «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади має право знайомитися з матеріалами перевірки. Згідно Указу Президента України від 07.02.2008 р. №109 органи виконавчої влади зобов'язані вжити невідкладних заходів щодо надання можливості знайомитися з матеріалами перевірок відповідних звернень. Право знайомитися з матеріалами передбачає певний механізм його реалізації. Йдеться про форми доступу до інформації, одержаної у процесі розгляду заяви чи скарги. Так має бути передбачено знімати копії з долучених до справи документів з метою дослідження та подальшого використання їх при зверненні до суду у разі відмови у задоволенні вимог щодо поновлення порушених прав. У зв'язку з цим суб'єкти звернення мають створити умови для реалізації цього права. Наказом МВС № 404-2009 передбачене створення робочої групи МВС з метою підготовки проектів нормативно-правових документів щодо процедури ознайомлення громадян з результатами службових перевірок за їх заявами. Але будь-яких подальших позитивних дій з цього приводу не спостерігається. Крім того в ряді випадків навмисно створюються умови для протиправної відмови в ознайомленні з матеріалами перевірки на підставі ст. 31 Закону України «Про інформацію» та пункту 9.2. Положення у зв'язку з наявністю в матеріалах перевірки відомостей про іншу особу. Яскравий приклад — маніпуляції з висновками за результатами розгляду звернень. Відомо, що висновок є документом, на підставі якого приймається рішення за зверненням і має бути наданий авторіві звернення на ознайомлення наряду з іншими матеріалами перевірки. Проте досить часто замість форми, передбаченої додатком 9 Положення, висновок складається із зазначенням установчих даних співробітників, дії яких оскаржуються, чим заздалегідь унеможливується ознайомлення.

До третьої групи слід віднести:

- **відсутність у відомчих нормативно-правових актах механізмів реалізації прав громадян, передбачених статтею 18 ЗУ**

**«Про звернення громадян».** Так у пункті 4.5. зазначено, що громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до ОВС, має права, визначені статтею 18 Закону «Про звернення громадян». Але в Положенні відсутній алгоритм щодо реалізації цих прав, а саме:

- брати участь в перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитись з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає звернення;
- бути присутнім при розгляді заяви та скарги;
- користуватись послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги ;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень;
- та інші (наприклад, відшкодувати збитки, завдані неправомірними діями працівників слідства, дізнання, внаслідок та у випадках, передбачених ст.ст.1 та 2 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду»).

Пунктом 4.2. Положення передбачене залучення за згодою представників громадськості до перевірки звернень громадян. В той же час не зрозуміло, за чією згодою (представників громадськості чи авторів звернень) і відсутній механізм такого залучення. У зв'язку з цим право громадськості приймати участь в проведенні службових перевірок ігнорується. Необхідне визначення їх прав та обов'язків, порядку проведення додаткових перевірок у разі незгоди представників громадськості з висновками службових розслідувань.

Доцільно ознайомлювати заявників з цими та іншими їх правами до початку проведення службової перевірки, про що пропонувати їм ставити особистий підпис та дату ознайомлення з ними у відповідному документі, який доцільно додатково визначити у разі внесення змін та доповнень до існуючого Положення.

Проблемними залишаються питання щодо забезпечення об'єктивності та всебічності перевірки звернень громадян.

Відсутність в Положенні обов'язків посадових осіб при перевірці звернень громадян, передбачених у ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», в тому числі щодо:

- доступу громадян до відповідної інформації по матеріалах перевірок;
- негайного вжиття заходів по усуненню причин та умов, що сприяли порушенням;
- поновлення порушених прав;
- розгляду звернень підлеглими посадової особи до якої спрямовано звернення ;

За порушення прав та інтересів громадян, за наявності фактів не-об'єктивної перевірки, доцільно передбачити в Положенні сувору відповідальність, аж до пониження в займаних посадах.

За рахунок винних посадових осіб доцільно передбачити відшкодування завданих громадянину матеріальних збитків, пов'язаних з поданням, розглядом скарги, обґрунтованими витратами, понесеними у зв'язку з виїздами, втрачений за цей час заробіток, що не суперечить ст.25 Закону України «Про звернення громадян».

- ***Невідповідність відомчих нормативно-правових актів законодавству України.***

07.02.2008р набув чинності Указ Президента України № 109 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування Конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», яким міністерствам та інші центральні органи виконавчої влади зобов'язані упорядкувати роботу зі зверненнями громадян, зокрема, щодо:

- недопущення надання неоднозначних, необґрунтованих або неповних відповідей за зверненнями громадян із порушенням строків, установлених законодавством, безпідставної передачі розгляду звернень іншим органам;
- викоренення практики визнання заяв чи скарг необґрунтованими без роз'яснення заявникам порядку оскарження прийнятих за ними рішень;
- створення умов для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг, надання можливості знайомитися з матеріалами перевірок відповідних звернень;

- з'ясування причин, що породжують повторні звернення громадян, систематичного аналізу випадків безпідставної відмови в задоволенні законних вимог заявників, проявів упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень;
- вжиття заходів для поновлення прав і свобод громадян, порушених унаслідок недодержання вимог законодавства про звернення громадян, притягнення винних осіб у встановленому порядку до відповідальності, в тому числі до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків щодо розгляду звернень громадян.

Але в Положенні зазначені вимоги у повному об'ємі не відображені. По сьогоднішній день зазначене Положення діє відповідно до Указів Президента України від 19 березня 1997 року № 241 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення», від 13 серпня 2002 року N 700 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» та від 14 квітня 2004 року № 434 «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів», які втратили чинність ще у 2008 році.

- **проведення перевірок звернень громадян посадовими особами, які не мають на те повноважень.** Працівники підрозділів кадрового забезпечення, до яких належать працівники інспекцій з особового складу, згідно Закону України «Про міліцію» віднесені до працівників органів внутрішніх справ, але не наділені повноваженнями органу дізнання. Порядок розслідувань та випадки, за якими ІОС УКЗ має проводити розслідування, обмежені Інструкцією, затвердженою наказом МВС від 06.12.91 № 552. Положення про ІОС УКЗ, яким визначені повноваження цієї служби, було затверджене наказом МВС від 06.12.91 № 553. Проте зазначений наказ скасований пунктом 51 Переліку, затвердженого наказом МВС від 21.10.03 № 1238 і по сьогоднішній день повноваження цієї служби ніяким нормативним документом не визначені. Але підрозділами ІОС УКЗ щорічно проводиться понад 4000 службових розслідувань та перевірок за зверненнями громадян. Отже, ІОС УКЗ здійснює перевірки за зверненнями громадян, не маючи на це повноважень, що суперечить частині 2 статті 19 Конституції України та ставить під сумнів легітимність цих перевірок.

- **наявність нормативних актів, виконання яких може негативно впливати на об'єктивність розгляду звернень громадян.** У 2008 році було отримано 48250 скарг, з них знайшли своє підтвердження лише 7.7% (3708 скарг). У 2009 році за активної участі помічників Міністра з прав людини здійснювалися системні заходи, спрямовані на покращання об'єктивності розгляду заяв та скарг, в результаті чого кількість підтверджених скарг зросла до 14,9%, що є позитивним здвигом. Така тенденція свідчить, що якість розгляду звернень на недостатньому рівні і необхідно вживати системні заходи щодо її покращання. Але 25.05.10 наказом МВС № 197 затверджена Система оцінки діяльності ОВС України на основі нових критеріїв. Пунктом 8.1. зазначеної Системи передбачена негативна оцінка органу у разі зростання кількості зареєстрованих заяв та скарг на неправомірні дії працівників міліції, інформація за якими підтвердилася. Це означає, що керівники органів та підрозділів з метою уникнення покарання за ріст кількості зареєстрованих та підтверджених скарг змушені, створюючи видимість благополуччя, робити все для того, щоб динаміка зареєстрованих та підтверджених скарг була негативною. Така норма лише негативно вплине на об'єктивність розгляду скарг.

Зважаючи на вище викладене до Положення, затвердженого наказом МВС від 10.10.04 № 1177, доцільно внести зміни та доповнення, якими передбачити:

- Заборону керівникам ОВС затверджувати висновки за результатами перевірки звернень громадян без наявності в матеріалах перевірки документів, які б свідчили про попереднє спілкування із заявником та матеріалів об'єктивного, всебічного розгляду оскаржуваних дій або бездіяльності працівників міліції.
- Заборону складати висновок про результати розгляду звернення інший, ніж передбачений додатком 9 Положення, та вносити до висновку відомості, які не підлягають розголошенню згідно статті 31 Закону України «Про інформацію» та пункту 9.2. Положення.
- Невідворотне притягнення до персональної відповідальності керівників ОВС, які затверджують висновки та підписують відповіді авторам звернень, у разі виявлення ознак тяганини, формалізму, невмотивованості, необ'єктивності вирішення постав-

лених авторами звернень питань та інших порушень законодавства про звернення громадян.

- Обов'язкове проведення службового розслідування та невідворотне притягнення винних до встановленої законом відповідальності у разі не вирішення порушених у зверненні громадянина обґрунтованих питань, які належать до компетенції органу внутрішніх справ, посадової чи службової особи, що призвело до судового рішення, яким дії органу внутрішніх справ, його посадової чи службової особи визнані протиправними
- Обов'язкове роз'яснення безпосередніми виконавцями в ході спілкування авторам звернень окремо кожного з їх прав, передбачених статтею 18 Закону України «Про звернення громадян» та з'ясування наявності чи відсутності бажання авторів скористатися зазначеними правами у повному об'ємі чи окремими із них. Відомості про таке роз'яснення, про наявність чи відсутність бажання авторів скористатися зазначеними правами у повному об'ємі чи окремими із них, має зазначатися у письмових поясненнях, отриманих безпосередніми виконавцями від авторів звернень в ході спілкування. Пояснення мають приєднуватися до матеріалів перевірки.
- Забезпечення безпосередніми виконавцями при здійсненні перевірок за бажанням авторів звернень їх участь у перевірках та можливість особисто викладати аргументи, подавати додаткові матеріали. За клопотаннями авторів звернень давати запити на додаткові матеріали, які можуть сприяти всебічності розгляду питань, порушених у заявах чи скаргах. У разі відмови у задоволенні таких клопотань має бути винесена вмотивована постанова про відмову.
- Забезпечення можливості авторам звернень користуватися юридичними послугами адвокатів чи інших фахівців в галузі права в обсязі і формах, як вони того потребують, при участі в перевірках поданих ними звернень.
- Визначення механізму залучення представників громадськості до перевірки звернень громадян, передбаченого пунктом 4.2. Положення.
- Приведення Положення у відповідність з Указом Президента України від 07 лютого 2008 року N 109 ( 109/2008 ) «Про першо-



чергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

- Виключити з практичної діяльності факти проведення службових розслідувань ІОС УКЗ по зверненнях громадян, в яких з боку працівників міліції вбачаються ознаки кримінально-караних діянь (до часу внесення відповідних змін, доповнень до відомих нормативних актів, Законів України).
- До наказу МВС від 14.04.2004 р. внести доповнення щодо порядку реєстрації в УМВС, ГУМВС, УМВСТ та розгляду, відповідно до ст. 97 КПК України, звернень громадян, в яких оскаржуються протиправні, кримінально-карані дії з боку працівників міліції.

## РОЗДІЛ 2.

### Щодо розслідування фактів неналежного поведження з боку працівників міліції. Аналіз технології незаконного насильства в міліції

Сучасна система боротьби із злочинністю в Україні (хоча у світі вже давно відмовилися від терміну «боротьба», адже злочинність як соціальне явище повністю викоринити неможливо, а використовують більш зважені та коректні терміни «контроль» чи «протидія») побудована на розкритті злочинів по «гарячих слідах». Саме розкриття таким способом дозволяє отримувати до 80% результатів всієї міліцейської роботи.

Наказ МВС України від 30.04.2004 № 458 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості» так визначає розкриття злочинів: *«розкриття злочинів – це визначена законодавством і нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України комплексна діяльність оперативних підрозділів, органів дізнання, досудового слідства, інших підрозділів органів внутрішніх справ, спрямована на встановлення наявності або відсутності суспільно небезпечного винного діяння, збирання доказів вини особи, яка його вчинила, з метою притягнення її до кримінальної відповідальності та відшкодування збитків, завданих злочинною діяльністю, а також установаження та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів»*. Одночасно із тим над розкриттям працює велика кількість спеціалістів: слідчі, оперативні уповноважені, експерти та фахівці з різних галузей, часто залучаються додані сили та інші правоохоронні органи. Така робота побудована на висуванні слідчих версій та їх перевірці, відпрацюванні підоблікового контингенту, аналізі криміногенної ситуації, що склалася, перевірці оперативної та агентурної інформації тощо. Але в тому ж наказі міститься також норма, яка в принципі унеможливує, навіть у часовому

сенсі, виконання всього комплексу заходів. Так, у п. 3.1. йдеться, що одним із головних критеріїв визначення ефективності діяльності ОВС з розкриття злочинів вважається *«встановлення особи, яка його вчинила, протягом однієї доби з моменту впровадження комплексу першочергових оперативно-розшукових заходів і невідкладних слідчих дій»*. За встановленням особи логічно слідує її затримання.

---

### **Адміністративна преюдиція**

Практика міліцейських затримань осіб за підозрою у скоєнні злочинів, яка склалася за роки радянської епохи, анітрохи не змінилася у період незалежності України та впровадження європейських стандартів у системі юстиції. Основою цієї практики є Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року, у який протягом 50 років було внесено значну кількість змін та доповнень. Проте, пори усі доповнення, він досі є носієм ідеології репресивного переслідування, оскільки в основу кодексу були покладені не засади верховенства права а принципи якнайшвидшого розкриття, розслідування та судового розгляду кримінальної справи. Окрім власне самого Кодексу, існує безліч підзаконних нормативних актів: наказів, інструкцій та вказівок, які регламентують численні аспекти оперативно-розшукової, оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ. На практиці все це нагромадження нормативних документів спричиняє формування такої правозастосовної практики, яка є зручною для органів дізнання та слідства у кожній конкретній ситуації. Яскравим прикладом такої практики є застосування адміністративного затримання та згодом арешту для з'ясування обставин за кримінальною справою. Так, орган дізнання (працівники блоку кримінальної міліції: кримінальний розшук, БНОН, ДСБЕЗ, УБОЗ, КМСД) отримує якусь інформацію щодо особи, яка підозрюється у скоєнні злочину, яка є достатньою або не зовсім достатньою для затримання особи та пред'явлення обвинувачення, і починає шукати оперативний привід/підставу для адміністративного затримання особи. Таким приводом/підставою здебільшого стають такі адміністративні делікти як порушення громадського порядку через дрібне хуліганство, нецензурна лайка у громадських місцях, вживання спиртних напоїв у громадських місцях тощо. Ще одним стовідсотковим варіантом реалізації «оперативної комбінації» із адміністративним арештом є власне притягнення особи до від-

повідальності за «злісну непокору працівнику міліції під час виконання нею службових обов'язків». Увесь цей перелік, що, звичайно, не є вичерпним, дає гарантію на отримання від 3 до 15 діб адміністративного арешту особи, яка є фігурантом кримінальної справи.

Після поміщення особи до ізолятора тимчасового тримання для відбуття покарання за адміністративний проступок починається «робота» із фігурантом по кримінальній справі. Звичайно, мова не завжди йде про катування або нелюдське поводження із арештованою особою. Але у такій ситуації, тобто в умовах депривації, особа обмежена у інструментах захисту, у спілкуванні з рідними та й просто пригнічена і стає більш «піддатливою» для складання та підписання процесуальних документів у кримінальній справі. Тож ще до закінчення відбуття покарання за адміністративний проступок у слідчого або органу дізнання з'являється достатньо підстав для затримання особи за підозрою у скоєнні злочину. Така «комбінація» є порушенням базового принципу кримінального судочинства — презумпції невинуватості. Це порушення полягає у обмеженні права на захист, права надавати докази своєї непричетності до скоєння злочину, консультування із фахівцями тощо. В умовах зниження якості оперативно-розшукової діяльності, яка звелася тільки до затримання особи, недостатнього фінансування придбання криміналістичної техніки, відсутності високотехнологічних експертиз (наприклад, ДНК-аналізу), відсутності єдиних електронних баз даних злочинів, злочинців, дактилокарт, кулегільзотек найефективнішим залишається отримання зізнання особи у вчиненні злочину. Звичайно, зізнання є суттєвим доказом причетності особи до скоєння злочину, але воно не повинно кластися у основу доказування, адже предмет доказування включає в себе й інші складові, а також передбачає і інші способи збирання доказів. Однак, як стверджують опитані фахівці, навіть маючи висновки експертиз, свідчення свідків, аудіо- або відео- матеріал, обвинувальний висновок у справі не буде затверджений прокурором з нагляду, а відповідно справа не потрапить до суду, якщо матеріали кримінальної справи не міститимуть визнання або часткового визнання особою своєї провини у скоєному злочині.

Вичерпний перелік підстав для затримання наведено у ст. 106 КПК України, де вказано, що орган дізнання має право затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який може бути призначено покарання у виді позбавлення волі, лише при наявності однієї з таких підстав:

- 1) коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення;
- 2) коли очевидці, в тому числі й потерпілі, прямо вкажуть на дану особу, що саме вона вчинила злочин;
- 3) коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі буде виявлено явні сліди злочину.

Цей перелік є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню. Але правозастосовна практика сучасних органів внутрішніх справ демонструє зовсім інше. Так, орган дізнання, який отримав будь-яку інформацію щодо особи, яка ймовірно має причетність до певного злочину, шукає оперативний привід для запрошення особи до приміщення органу внутрішніх справ.

На жаль, у повсякденній практиці далі справи йдуть наступним чином. Особу проводять повз Журнал обліку осіб, запрошених до МРВ, тобто без офіційної реєстрації, і де-юре такої особи взагалі нема в органі внутрішніх справ. Або можливий також варіант, коли таку особу фіксують у вказаному журналі, та через деякий час нібито виводять і заводять знов. І це може тривати досить довго, наприклад, у практиці роботи мобільних груп з моніторингу дотримання конституційних прав та свобод громадян ми стикалися із тим, що у такому режимі осіб утримували понад дві доби.

Така ситуація із відсутністю документальних доказів перебування у органі внутрішніх справ стає вкрай небезпечною для особи, яку таким чином запросили з огляду на два аспекти:

- Якщо така особа має причетність до злочину, після її «відпрацювання» працівники міліції отримують зізнання та/або інші докази, які свідчать про причетність особи до злочину, в не процесуальний спосіб. А після їх отримання вони «легалізують» їх через, наприклад, явку із повинною. У такому разі існує високий ризик застосування тортур та нелюдського поводження, яке може виражатися не тільки у фізичних знущаннях, але й у позбавлянні особи сну, їжі, води, обмеження відправлення природних потреб тощо.
- Якщо така особа не має причетності до скоєного злочину, вона також може бути піддана тортурам або жорсткому поводженню. Коли ж з різних причин її причетність не була доведена у такий спосіб (через тортури) і її звільняють, позбавляючи навіть шансу на оскар-

ження незаконних дій працівників міліції, бо де-юре такої особи у органах внутрішніх справ НЕ БУЛО.

Ще одна особливість практики діяльності органів внутрішніх справ, яка створює ризики для затриманих — це поняті. Українське кримінально-процесуальне законодавство містить інститут понятих. Так, ст. 127 КПК України містить норми, які регламентують участь таких осіб у кримінальному процесі — «при провадженні обшуку, виїмки, огляду, пред'явленні осіб і предметів для впізнання, відтворенні обстановки і обставин події, опису майна обов'язкова присутність не менше двох понятих. До участі у проведенні освідування поняті можуть бути залучені у разі, якщо слідчий визнає це за необхідне. Як поняті запрошуються особи, не заінтересовані в справі. Понятими не можуть бути потерпілий, родичі підозрюваного, обвинуваченого і потерпілого, працівники органів дізнання і досудового слідства. Поняті, присутні при провадженні зазначених вище слідчих дій, засвідчують своїми підписами відповідність записів у протоколі виконаним діям. Зауваження понятого з приводу проведених слідчих дій підлягають обов'язковому занесенню до протоколу».

З наведеного можна зробити висновок, що поняті відіграють значну роль у забезпеченні публічності та відкритості кримінального процесу в Україні. Але практика правоохоронної діяльності свідчить зовсім про інші реалії. Так, низький рівень довіри населення до міліції (не вище 20%) зробив залучення громадян до виконання функцій понятих практично неможливим. На це постійно у інтерв'ю та фокус-групах скаржаться працівники міліції. Адже залучення у ролі понятого можливе лише на добровільних засадах, а віднайти людину, яка б погодилася бути ним, сьогодні дуже важко. Звідси, інститут понятих не виконує ту функцію, яка первинно була покладена на нього, більше того він став «ускладнювати» роботу працівникам органів внутрішніх справ. Інтерв'ю з жертвами тортур та працівниками міліції свідчать про те, що останні вирішують проблему із залученням понятих у різні способи:

- Залучають «чергових» понятих. Частіше за все це друзі, знайомі, члени родин працівників міліції, яких вони у необхідний момент можуть викликати телефоном або привезти на авто. Прямої вказівки на заборону участі даних осіб у слідчих діях КПК України не містить, але якщо розтлумачити зміст ст. 127 КПК України, то можна дійти висновку, що участь таких осіб неможлива, бо вони є зацікавленими особами у справі, тобто фактично представляють орган дізнання чи досудового слідства.

- Залучають у ролі понятих «підобліковий контингент» – осіб із хімічною залежністю, алкоголіків, дебоширів, волоцюг, безхатченків тощо. Ці особи в силу власного способу життя постійно знаходяться у «полі зору» міліції, яка в обмін на лояльність у майбутньому у вигляді отримання інформації, виконання функцій понятого готова заплющити очі на їх дрібні проступки або їх частину. У даному випадку також страждає принцип неупередженості участі понятих, навіть при всій видимій їх незалежності.
- Залучають віртуальних понятих. Така технологія полягає в тому, що понятих фактично не залучають, а у протоколи слідчих дій вносять вигадані дані і коли суд або прокурор, адвокат захочуть перевірити їх, вони не зможуть це зробити, позаяк таких людей просто не існує. У такому випадку слідча дія має визнаватися незаконною, а докази по кримінальній справі, отримані у такий спосіб, повинні вилучатися з обвинувачення.

Таким чином, існуючий інститут понятих не виконує свого прямого призначення, не здатний забезпечити принцип публічності та прозорості кримінального процесу і створює додаткові умови для зловживань владою, застосування тортур та незаконного насильства в діяльності міліції.

---

### ***Відмови від захисників (адвокатів)***

Одним з базових прав затриманої особи є право на отримання кваліфікованої правової допомоги, яке відповідно до закону повинно забезпечуватися з перших хвилин затримання. Так, Закон України «Про міліцію», наказ МВС України №1155 містять норми, які регламентують поводження працівників міліції щодо затриманих, роз'яснення та реалізації їх прав. «Особам при затриманні або арешті (взятті під варту) працівниками міліції:

- повідомляються підстави та мотиви такого або арешту (взяття під варту), роз'яснюється право оскарження їх у суді;
- у разі заявлення затриманими або заарештованими (взятими під варту) особами усної або письмової вимоги про залучення захисника працівники міліції не мають права вимагати від них надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника;

- про заявленню вимоги про залучення захисника або про відмову в залученні захисника в протоколі затримання або постанові про арешт (взяття під варту) робиться відповідний запис, який скріплюється підписом затриманої або заарештованої (взятої під варту) особи;
- негайно, але не пізніше ніж через дві години після затримання або арешту (взяття під варту) особи (осіб) повідомляється про його (їх) місцеперебування родичам та в разі заявленню усної або письмової вимоги – захиснику, а також адміністрації за місцем роботи чи навчання».

Як видно з нормативних документів, процедура інформування особи про право на правову допомогу у повному обсязі закріплена. Але практика роботи органів внутрішніх справ свідчить про інше. Так, особу затриману за підозрою у скоєнні злочину (у випадку складання протоколу затримання, а це може статися через декілька днів після фактичного затримання) під підпис інформують про можливість участі професійного захисника у справі. У більшості випадків затриманими є люди з невеликими статками і розуміють, що грошей аби винайняти адвоката вони не мають. У такому випадку працівники міліції вимагають від особи відмовитися від послуг адвоката і письмово зробити про це відмітку у протоколі затримання. З точки зору ст. 59 Конституції України право на правову допомогу є невід’ємним і навіть у разі відмови на конкретний проміжок часу таке право може бути реалізовано просто через хвилину після відмови. Але працівники міліції використовують це для недопущення у майбутньому адвоката у справу. Точно така процедура триває під час досудового слідства, де обов’язковим документом у кримінальній справі є постанова слідчого про залучення адвоката у справу або письмова відмова особи від послуг захисника. Технологія отримання письмової відмови від послуг професійного захисника є наскрізною та у деякому сенсі базовою для сучасного кримінального процесу і полягає у наступному. Від особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, отримують зізнання (способи можуть бути різними — від тортур та жорстокого поводження до «угоди» із працівниками органу дізнання). Особа підписує явку із повинною і їй обіцяють полегшення покарання із урахуванням дієвого каяття. На цій підставі їй пропонують підписати відмову від користування послугами адвоката, тому що це виглядає цілком логічно з огляду на явку із повинною. Особа погоджується і підписує таку відмову. Розслідування закінчується обвинувальним висновком, в якому вказується, що обвину-



вачений визнав власну провину повністю та дієво сприяв розслідуванню кримінальної справи. У суді знову суддя вимагає відмову від послуг адвоката, гарантуючи швидкий розгляд справи й полегшення покарання. У підсумку особа отримує полегшене покарання з огляду на дієве каяття, позитивні характеристики з місця роботи або проживання, наявність неповнолітніх дітей тощо.

Але у проблеми відмови від послуг адвоката існує і інший бік. Слідчий або орган дізнання несе відповідальність за залучення адвоката у справу, тобто реалізація даного права багато у чому залежить від слідчого. У випадках, коли особа не може собі дозволити винайняти кваліфікованого адвоката, слідчий або орган дізнання і пропонує відмовитися від того, про що скласти відповідну розписку, адже без цієї розписки прокуратура не затвердить обвинувальний висновок на підставі того, що було суттєво порушено право особи на захист. Тобто у разі наявності такої розписки право на захист нібито буде реалізовано повною мірою.

Ще одна особливість, про яку варто згадати, але яка напряду не стосується роботи адвоката — вимога самого затриманого, підозрюваного, обвинуваченого роз'яснити його права, відмова від дачі будь-яких свідчень щодо себе або щодо події, вимога викликати захисника (адвоката), заяви про наміри оскаржити незаконні дії працівників міліції — все це викликає хвилю обурення працівників міліції, яке часто переростає у побиття та знущання. Одним з головних факторів успішності розкриття злочинів українською міліцією залишається втаємничення власних дій, а найголовніше — затримання та утримання осіб в незаконний спосіб у непридатних для цього приміщеннях. Тому такі вимоги, як надання адвоката або інформування третьої сторони про місцеперебування, ставлять під загрозу «успішність» роботи працівників міліції, і реакція обурення цілком зрозуміла з їх боку. Більш того, таке обурення підкріплюється 100% впевненістю у тому, що саме затримана особа справді вчинила той або інший злочин.

Завдяки рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30.09.2009 року ситуація із залученням захисника у справу на будь-якому етапі трохи вирівнюється, особливо на етапах до порушення кримінальної справи. Проте досі залишається питання щодо санкціонування такої участі у вигляді винесення постанови про залучення захисника до справи слідчим або прокурором. У зв'язку із цим без відповіді зали-

шаються питання: як лише за бажанням особи він/вона може користуватися послугами двох або більше адвокатів, замінити адвоката в ході розслідування кримінальної справи тощо?

---

**Розслідування фактів тортур та жорстокого поводження: роль інспекції з особового складу**

Згідно зі ст. 3 Європейської Конвенції прав та основоположних свобод людини існує *абсолютна* заборона на застосування тортур та жорстокого поводження навіть за часів озброєних конфліктів та стану війни. У відповідності до Конвенції Кримінальний кодекс України також у ст. 127 «Катування» містить санкції за застосування тортур, у тому числі і спеціальним суб'єктом — посадовою особою при виконанні службових обов'язків, якою у нашому випадку виступає працівник міліції. Також Україна як держава — підписант Конвенції узяла на себе позитивні зобов'язання щодо ретельного, повного, всебічного, об'єктивного розслідування *кожного факту* порушення прав людини. Всі згадані аспекти можливо розкрити лише у порядку порушення кримінальної справи, тобто започаткування офіційної процедури, в ході якої офіційні органи держави реалізують свої повноваження у відповідності з кримінально-процесуальним законом. Така процедура ініціюється у порядку ст. 97 «Обов'язковість прийняття заяв і повідомлень про злочини і порядок їх розгляду», згідно з якою у разі надходження заяви або повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані не пізніше триденного строку прийняти одно з таких рішень:

- 1) порушити кримінальну справу;
- 2) відмовити в порушенні кримінальної справи;
- 3) направити заяву або повідомлення за належністю.

Така процедура відбувається за виключною більшістю повідомлень і заяв про злочини. На жаль, це чомусь не стосується повідомлень про тортури та жорстоке поводження з боку працівників міліції. Хоча враховуючи кваліфікований та особливо кваліфікований склад за частинами 3 та 4 ст. 127 «Катування» це є тяжкий та особливо тяжкий злочин (!). Але прокурор або вищестоящий орган, посадова особа у керівництві міліції при отриманні скарги на незаконні дії працівників міліції, які виразилися у тортурі та жорстокому

поводженні, доручають Інспекції з особового складу Департаменту кадрового забезпечення МВС України (далі — ІОС) провести *перевірку* викладених у скарзі фактів. Інспектори ІОС, не маючи повноважень та допусків до проведення оперативно-розшукових заходів, бо вони не є органом дізнання і про них взагалі не згадується у чинному Кримінально-процесуальному кодексі України, здійснюють перевірку заявлених скарг шляхом використання оперативно-розшукових методів, а саме опитування, витребування документів, спостереження. За результатами таких перевірок або розслідувань складається висновок із детальним викладенням фактів, доказів, пояснень, які підтверджують або не підтверджують заявлені у скарзі факти. Висновок має резолютивну частину, у якій вказується, що на підставі проведеної перевірки інспектори ІОС вважають за доцільне передати матеріали до прокуратури із рекомендацією порушити або відмовити у порушенні кримінальної справи.

Звичайно, що у таких справах прокурор може прийняти громадян на особистому прийомі, вислухати скаргу та знову доручити ІОС перевірити викладені факти. У підсумку ми маємо технологію, коли скарги на жорстоке поведження та тортури у міліції розглядає сама міліція, що суперечить вимогам міжнародних документів, які були ратифіковані Україною, де чітко прописано, що злочини, які скоїли посадові особи поліції, повинні розслідуватися *незалежним* органом. Просто логічно неможливо ефективно розслідувати злочини, які вчинили працівники міліції, руками інших працівників міліції. На це вже вказує й сама прокуратура, так у листі Генеральної прокуратури України до Міністра внутрішніх справ № 6-327 від 25.11.2009 вказується, що *«непоодинокі випадки, коли працівники міліції, яких включено до складу слідчо-оперативних груп за вже порушеними кримінальними справами, фактично уникають участі у розкритті та розслідуванні таких злочинів або обмежуються лише формальним виконанням окремих доручень слідчих»*. В листі наводяться також дані про те, що за результатами такого розгляду скарг про використання насильства працівниками міліції в 98% випадків відмовлено у порушенні кримінальних справ. Резюмуючи наведені дані Генеральний прокурор України констатує, що *«...існуюча система реєстрації і розгляду заяв і повідомлень про можливе застосування насильства працівниками міліції... не забезпечує безумовного і своєчасного виявлення, розкриття і розслідування усіх таких злочинів, у зв'язку з чим потребує докорінного перегляду»*.

Варто загадати той факт, що службові розслідування у органах внутрішніх справ України проводяться відповідно до наказу МВС України від 06.12.1991 р. № 552 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення

службових розслідувань в органах внутрішніх справ України». Повноваження Інспекції з особового складу регламентуються наказом МВС України від 06.12.1991 р. № 553 «Про затвердження Положення про Інспекцію з особового складу», але наказ МВС України від 21.10.2003 р. №1238 «Про визнання такими, що втратили чинність, окремих нормативно -правових актів МВС України» у п. 51 визнає таким, що втратив чинність наказ МВС України від 06.12.1991 р. № 553. Це формально повинно означати, що Інспекція із особового складу діє поза межами компетенції.

Ще однією проблемою у роботі ІОС є її підпорядкування Управлінню кадрового забезпечення, яке безпосередньо підпорядковане керівнику територіального управління міліції. Керівник територіального управління, який зацікавлений у нерозголошенні та нерозповсюдженні даних у справі із катуванням, «руками» ІОС збирає по такій справі матеріал і далі сам приймає рішення:

- Покарати винних у дисциплінарному порядку, включаючи звільнення з органів внутрішніх справ;
- Погодитися на притягнення особи до кримінальної відповідальності. Таке відбувається із попереднім звільненням особи, тобто так звані звільнення «заднім числом» і відповідно до кримінальної відповідальності притягуються особи, які вже не є працівниками міліції.

«Собирает нас начальник на совещание по случаю ЧП (случай пыток) в одном из райотделов и говорит, что люди, причастные к нему, уже в милиции не работают. Поэтому мы должны собрать материал и до конца дня положить ему на стол заключение и проект приказа. Вот мы и делаем все, чтобы этого человека уволить и получается, что на момент этого ЧП он в милиции уже не работает».

З інтерв'ю з працівником ІОС, дається мовою оригіналу

Усупереч повноваженням, описаним у Положенні про ІОС, яке до речі, скасоване, досить часто роль ІОС на практиці полягає і у «роботі» із заявниками, скаржниками. Отримавши скаргу, інспектор ІОС викликає скаржника для проведення бесіди, у ході якої наполегливо намагається переконати його/її:

- Відмовитися від наданих свідчень та скарги, або
- Підтримати скаргу і навіть додати окремі обставини, яких взагалі могло і не бути.

Це відбувається залежно від того, чи намагається власне сам причетний працівник міліції «вирішити питання», або керівництво територіального органу таким чином намагається усунути конкретного працівника від виконання службових обов'язків та призначити «свою людину». Знов таки тут ми можемо заявляти про можливі порушення трудового та кримінально-процесуального законодавства, тому що ІОС не є процесуальним органом, а лише тим, який здійснює профілактично- попереджувальну роботу серед кадрового складу міліції.

«Ты пойми одну простую вещь: разница между служебным расследованием и настоящим расследованием уголовного дела заключается в том, что служебку от начала и до конца контролирует генерал или его замы. А если будет уголовное дело, то там и прокуратура, а по финалу и суд. Плюс ко всему еще резонанс, который никому не нужен».

З інтерв'ю з працівником ІОС, дається мовою оригіналу

---

***Показники розкриття злочинів як чинник, що сприяє застосуванню тортури та жорстокого поведження***

Проблема вимірювання ефективності поліцейської роботи стоїть дуже гостро у всіх розвинутих країнах світу. Але вона завжди вирішується на користь використання показників довіри населення до поліції, рівня латентної злочинності, задоволенням населення роботою поліції та відчуття безпеки у місці проживання. Стара радянська тоталітарна системи, із якої «виросла» українська міліція, оперувала виключно показниками розкриття злочинів і з них робився висновок про ефективність роботи міліції. Численні намагання зменшити вагу показника розкриття у загальній ефективності діяльності роботи міліції за всі роки незалежності України не призвели до значних зрушень. Кожного року ефективність роботи міліції, а отже рівень розкриття злочинів, не повинні бути гіршими за попередні роки. І байдуже, що, наприклад, може видатися засушливий рік і просто природно зменшаться плантації дикоростучого маку та конопель: керівництво вимагатиме зростання показників. І що будуть робити прості оперативні уповноважені відділу боротьби із незаконним обігом наркотиків? Звичайно, вони «зроблять» цей показник. Така сама ситуація відбувається із тяжкими та особливо тяжкими злочинами. Над працівниками міліції «висить» вимога: розкрити 100% тяжких та особливо тяжких злочинів. За таких умов тортури та жорстоке поведження стають най-

швидшим та найзручнішим інструментом досягнення високої ефективності у «боротьбі» із злочинністю. Численні приклади з інтерв'ю у ході дослідження свідчать про те, що перед працівниками міліції керівництвом ставиться завдання «розкрити за будь-яких умов». Ми не ставимо під сумнів важливість та необхідність розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів. Але скоєння ще декількох тяжких злочинів, якими є катування, у ході розслідування одного ставить під сумнів доцільність такої міліцейської роботи.

«Одними з головних причин застосування тортур в міліції є застаріла практика показників та проценту розкриття кримінальних справ. Хоч керівництвом і декларується відхід від «палочної» системи, але ж досі на нарадах та підсумкових колегіях на ці показники звертають увагу. Не змінилась форма 4 звітності по розкриттю злочинів. Велика кількість справ стоїть на контролі у вищестоящого керівництва. Досі в кінці звітного періоду (за квартал, півріччя, рік) розглядається статистика по процентам розкриття і керівникам, які мають гірші показники вказується на погану організацію роботи підрозділів»

Цитата з матеріалів інтерв'ю з працівником міліції  
(надається мовою оригіналу)

Треба визнати, що правдиві показники розкриття злочинів не можуть бути на рівні 85-95%. Таки показники не вдаються найуспішнішим поліцейським службам світу, які демонструють максимум 50-60% розкриття. А в Україні цілком природно сприймається такий високий рівень розкриття злочинів, куди [у процент розкриття] дуже швидко потрапляють «вибиті» зізнання та притягнення до відповідальності зовсім непричетних осіб.

«Каждый РОВД имеет свои планы. Ты должен выставить, к примеру 50 форм №4 каждый месяц. Каждый месяц 25-го числа мы работаем на закрытие показателей, выставление форм. В это время РОВД вообще парализуется. Если нормальные отношения с прокуратурой, то работа идет. Прокурор может подписать формы наперед, а если отношения плохие, то прокурор может такое устроить!»

«Причины насилия в том, что мы постоянно спешим. Мы не можем держать в камере человека больше 3-х часов — нас прокуратура за это наказывает. Мало времени на раскрытие. Сильно возросла нагрузка. Стали регистрировать все заявления. Это конечно правильно, но нагрузка возросла»

«Сильно препятствует прокуратура. Если у нас «-» по сравнению с прошлым годом, то нас наказывает наше начальство. А в прокуратуре все наоборот. Их наказывают за увеличение, то есть за рост преступности. Поэтому они часто

не подписывают нам дела, если их больше, чем в прошлом году. Просто отказываются подписывать и все»

«Есть еще один фактор. Когда сотрудник смотрит на время и думает: «Ого! А меня есть еще 4 отказных материала». Вот он и думает, как же ему побыстрее раскрыть преступление»

«Выполнение показателей. У нас по-прежнему это один из основных стимулов добывать любым путем показания и закрывать дела. С одной стороны, министр говорит со всех экранов, что показателей больше нет, с другой — мне начальник говорит «почему в этом месяце на две контрольные закупки меньше, где результаты вашей работы?»

Цитати з матеріалів інтерв'ю з працівником міліції  
(надається мовою оригіналу)

Базування ефективності роботи міліції виключно на показниках розкриття також суттєво впливає на постійне збільшення бюджетів на утримання системи МВС України в цілому. Однією з основних статей зростаючих бюджетів є фонд заробітної платні працівників міліції, яких в Україні близько 300 тисяч на 46 млн. населення України (!). Для прикладу, поліцейська служба федеральної землі Північна Рейнвестфалія (ФРН) налічує 45 тис. поліцейських, які забезпечують охорону порядку серед населення 18 млн. людей (!). Тобто, розвинута Німеччина має у більш ніж два рази менший поліцейський апарат у розрахунку на кількість населення.

Звичайно, кількість міліцейського персоналу не впливає на пряму на ефективність роботи міліції, а також на застосування тортур та поганого поводження. Але чинник постійно зростаючої кількості міліцейського апарату та зростання видатків на нього, а звідси й вимога дати «показник ефективності», приводять нас до висновку, що кількість міліціонерів в Україні повинна переростати у якість, тобто ми повинні отримувати поліцейських професіоналів, які володіють інструментами розкриття злочинів, що виключають застосування тортур та поганого поводження.

---

### **Компенсаторні побиття**

Треба відзначити, що далеко не у всіх випадках незаконне насильство є актом, що спрямований на досягнення певної мети, пов'язаної з оперативно-розшуковою діяльністю. Робота працівника міліції пов'язана із постійними

стресовими ситуаціями — контакти із особами, які підозрюються у скоєнні злочинів, постійний тиск з боку керівництва з приводу «показників», ненормований робочий час та у зв'язку із цим конфлікти у родині, низький рівень соціального забезпечення та оплати праці працівника міліції, проблеми з прокуратурою тощо. Крім того, у зв'язку із кричущою ситуацією з плінністю кадрів в органах внутрішніх справ склалася ситуація, коли на службу в міліцію беруть практично усіх бажаючих. Це призводить до того, що професійний відбір при вступі на службу практично не виконує власні функції і в міліцію може потрапити і потрапляють особи з антисоціальною, а часто із явно кримінальною мотивацією.

Всі ці фактори впливають на психологічний стан працівників міліції, і для окремих правоохоронців побої та знущання над затриманими стають «звичайною справою», буденним явищем міліцейської роботи. Як свідчать інтерв'ю із міліціонерами, окремі «фахівці» відчують певну залежність від потреби побити когось або познущатися. *«Я, наприклад, якщо протягом дня когось не зламаю — відчуюю себе погано»*, — так характеризує свою роботу один з працівників ОВС, опитаний нами під час дослідження. Інший бік проблеми очима жертв тортур описується так: *«Протягом допиту до кабінету заходили люди у цивільному, лаялися на мене, били ногами та руками по тулубу. Після чого мовчки виходили. Я навіть і не знаю, хто це заходив»*. Такі, або дуже схожі розповіді ми почули від багатьох жертв катувань у ході проведення інтерв'ю із ними.

Ситуація із тортурами та жорстоким поводженням для міліціонерів має дворівневу залежність — з одного боку, постійний тиск з боку керівництва з приводу показників розкриття злочинів, обмеженість ресурсів, знань та навичок; а з іншого – небажання, невміння і, як результат, залежність психологічна і «професійна» від катувань та жорстокого поводження.

---

### ***Доступ до лікаря (надання медичної допомоги під час перебування у міліції)***

Основним стандартом, яким повинна керуватися поліція/міліція стосовно надання медичної допомоги та медичного обстеження осіб, яких поміщують до спеціальних установ міліції, а також відразу після затримання є Загальні доповіді Комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському, або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Так, стандарт доступу до медичної допомоги виглядає наступним чином: «Медичні обстежен-



ня повинні проводитись у такий спосіб, щоб поліцейські службовці не могли чути, а по можливості й спостерігати за таким обстеженням. Після цього результати кожного обстеження, а також відповідні заяви затриманої особи і висновки лікаря офіційно протоколюються лікарем і надаються затриманій особі та її адвокату. Це право було сформульоване в такому вигляді: право на доступ до лікаря, включаючи й право бути оглянутим — якщо таке бажання висловить затримана особа — лікарем, якого обирає сама затримана особа (на додаток до будь-якого медичного огляду, який здійснювався лікарем, що його запросили поліцейські службовці)». У реаліях міліцейської роботи в Україні відбувається зовсім по-іншому. При складанні протоколу затримання, який зобов'язує працівників міліції зафіксувати загальний фізичний стан затриманої особи: наявність тілесних ушкоджень, синців, гематом, можлива констатація наявних ушкоджень без фахового висновку лікаря. Хоча нормативні документи вимагають від працівників міліції вдатися до конкретних дій у разі виявлення таких ушкоджень, а саме направити особу для проведення освідування або судово-медичної експертизи. Парадокс ситуації із направленням на судово-медичну експертизу полягає в тому, що таке направлення видають посадові особи міліції, які не зацікавлені у фіксації фактів побиття або тортур, які були скоєні їх колегами або власними ними самими.

«Скорую помощь маме пришлось вызывать через Киев. В нашем городе скорая помощь не принимает вызова из милиции. Они не хотят ехать. Более того, врач скорой помощи после осмотра в городском управлении выдал неправдивую справку, не указав там многих видимых повреждений»

Цитата з матеріалів інтерв'ю з жертвою тортур  
(надається мовою оригіналу)

«Когда его уже два часа не было, я поехала туда, а там мне говорят — тут такого нету. Я говорю как нету — вы его вызвали. Они говорят нет, смотрите в журнале не записано. Я ему звоню, а телефон вне зоны. Я тогда позвонила одному своему знакомому, он в милиции работает, достаточно высокую должность занимает и он сказал мне, что узнает и перезвонит. В общем, он через 15 мин перезвонил и сказал, что все в порядке, скоро его отпустят, чтобы я ехала домой. Ну я поехала, он когда приехал позвонил и говорит меня немного там помяли, а жена его говорит мне — да его сильно избили. Я приезжаю — он весь избитый и вообще вялый такой. Ему понимаете нельзя — у него киста в мозгу и там все что хочешь может случится. Он им это говорил, но они вообще на это внимания не обратили.

Ну мы поехали в больницу снимать побои, врач зафиксировал побои, сотрясение мозга, но потом отказался нам на руки выдавать справку. Уперся и все — говорит вы ее можете получить через милицию. А как через милицию, если его там и избивали?»

З інтерв'ю з постраждалими від незаконного насильства,  
(надається мовою оригіналу)

Практика міліцейських затримань керується зовсім іншими стандартами. При фактичному затриманні особу не піддають медичному огляду, бо фактично протокол затримання не складається, тому потреби у цьому немає. Більш того, під час прихованих затримань триває «робота» із затриманим, метою якої є отримання свідчень, зізнань. Інтерв'ю та фокус-групи з експертами свідчать, що незаконні методи роботи із затриманими останнім часом суттєво удосконалилися: працівники міліції практично не використовують методи безпосереднього фізичного впливу, тобто удари, побиття. Натомість використовують поліетиленові пакети (для удушення), електричний струм, напівпорожні пластикові пляшки, підвішують, не годують, не дають води тощо. Все це робиться з метою утаємничити сліди «роботи» із затриманим аби не мати проблем із прокуратурою у майбутньому. Перша найближча можливість бути оглянутим лікарем для затриманого відкривається лише під час вміщення до ізолятору тимчасового тримання або слідчого ізолятору. Навіть така нагода для затриманого, який отримав ушкодження від працівників міліції, є суто формальною, тому що реальних оглядів лікарі не роблять, а просто видають довідки із стандартним формулюванням «В умовах ІТТ утримуватися може». Лікарі практично завжди стоять на боці правоохоронців і навіть не намагаються порушувати проблему походження тілесних ушкоджень.

Можна із впевненістю стверджувати, що на поточний момент право бути оглянутим лікарем під час затримання є найбільш вразливим та слабко реалізованим. Це пов'язано із функціонуванням старої системи взаємодії міліції та органів охорони здоров'я, яка включає їх у загальний корпоративний ланцюжок прокуратор — суд — міліція — органи охорони здоров'я.

---

### ***Журнали реєстрації відвідувачів органів міліції***

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наполягав на виключній відповідальності за добрий стан здоров'я людини, яка

знаходиться під юрисдикцією державного органу, в нашому випадку це — поліція/міліція. Зокрема, у справі *Рібіч vs. Австрії* Європейський суд у своєму рішенні вказав, що «...державна несе моральну відповідальність за будь-яку особу, яка утримується під арештом, оскільки вона знаходиться повністю під владою поліції. У разі отримання тілесних ушкоджень у цей період саме уряд повинен надати докази, які ставлять під сумнів опис подій, що були надані потерпілим, особливо у випадках, коли такі свідчення підтверджені медичними документами».

На національному рівні фіксація усіх осіб, які переступають поріг органу внутрішніх справ, може здійснюватися у декількох книгах (журналах) обліку. Серед них дві найважливіші.

**Книга обліку осіб, доставлених до МРВ.** До неї заносяться особи, які підозрюються у скоєнні адміністративних правопорушень або злочинів. Ведення цієї Книги обумовлено наказом МВС України від 28.04.2009 року № 181 «Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань».

**Журнал обліку відвідувачів та запрошених до органу внутрішніх справ.** Ведення такої Книги регламентується наказом МВС України від 28.04.2009 року № 181 «Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань», що містить у собі наступні вимоги:

«Журнал обліку відвідувачів та запрошених до органу внутрішніх справ ведеться міліціонером із допуску та охорони.

2. У журнал обов'язково заносяться відомості щодо всіх без винятку осіб, які прибули до органу внутрішніх справ з особистих або службових питань, осіб, які були викликані до працівників міліції для проведення процесуальних та слідчих дій тощо.
3. Відомості про відвідувачів та запрошених осіб вносяться на підставі документів, що засвідчують їх особу.
4. Особа, запрошена до ОВС, супроводжується працівником, який запросив її.
5. Після залишення приміщення ОВС особи, за бажанням, мають право зробити власноручний запис про наявність або відсутність претензій до працівників міліції.

6. До журналу зносяться особи, розбір із якими проводиться за межами службових приміщень чергової частини».

Наказ МВС України від 16.09.2009 р. № 404 «Про забезпечення прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України» у п. 8 містить вимогу про необхідність вжити заходів щодо викорінення випадків відбирання у громадян письмових розписок про відсутність з їх боку претензій до працівників органів внутрішніх справ.

Практика діяльності органів внутрішніх справ використовує зараз наступні технології.

1. Особу просто не реєструють під час «проведення» до органу внутрішніх справ. Це є найпоширенішим порушенням, якому поки що важко щось протиставити. Нереєстрація потрібна працівникам органів дізнання з метою «відпрацювання висунутих версій із розкриття злочинів», яке полягає у багаточасовому утриманні громадян у приміщеннях МРВ без жодної реєстрації особи. Це дуже зручно для працівників міліції, тому що у випадку не отримання зізнання або не підтвердження «висунутої версії» особу просто випускають без жодного документального підтвердження її перебування, що надалі позбавляє громадянина можливості оскарження незаконних дій працівників міліції щодо нього.
2. Особу реєструють у Книзі та через деякий час нібито виводять її з органу, а через десять хвилин знову заводять. Це необхідно аби якось прикрити свої не цілком законні дії щодо фактично затриманих осіб.

Головним завданням, і воно повинно розглядатися як позитивне, це можливість зафіксувати наявність або відсутність претензій до працівників органів внутрішніх справ. Звичайно, з точки зору Конвенції та Конституції України такий підпис не має ніякої юридичної сили і не повинен враховуватися наглядовими органами як остаточне підтвердження відсутності таких претензій. Найгірше те, що досить часто при перевірці скарг на застосування працівниками міліції незаконного насильства навіть не ставиться під сумнів *добровільність* занесення такого запису.

Ігнорування та неналежне ставлення посадових осіб міліції до запрошених та їх реєстрації пояснюється, на нашу думку, слабким контролем за дотримання вимог зазначених нормативних документів МВС України. Також викликає занепокоєння той факт, що таке серйозне питання службової діяльності органів внутрішніх справ регламентує лише *Вказівка*, яка навіть не має

сили наказу, а тому до її виконання працівники міліції на місцях ставляться «із прохолодою». Коли реєстрацію осіб, які відвідують органи внутрішніх справ, буде прирівняно до реєстрації злочинів і вона супроводжуватиметься відповідним контролем з боку керівництва, тоді ситуація із реєстрацією відвідувачів значно поліпшиться.

---

**Візит до судді для розгляду питання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту**

Починаючи із 2001 року, відповідно до Перехідних положень Конституції України та внесених змін до Кримінально-процесуального кодексу України, повноваження санкціонування обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту було передано від органів прокуратури до судів загальної юрисдикції. Звичайно, це стало суттєвим кроком до сучасної демократичної системи кримінальної юстиції, але старі корпоративні зв'язки між прокуратурою — міліцією — судом тільки зміцніли.

Одним з базових документів, яким керуються суди при обранні запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, є Кримінально-процесуальний кодекс України та Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.04.2003 № 4 «Про практику застосування судами запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження строків тримання під вартою на стадіях дізнання і досудового слідства». Необхідність обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту повинна обґрунтовуватися наступним положенням: *«У разі, коли особа підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк не більше трьох років, взяття під варту допускається лише у виняткових випадках (ч. 1 ст. 155 КПК України). Такими є випадки, коли на підставі наявних у справі фактичних даних із певною вірогідністю можна стверджувати, що інші запобіжні заходи не забезпечать належної поведінки підозрюваного, обвинуваченого. Це можливо, наприклад, коли особа не має постійного місця проживання, зловживає спиртними напоями чи вживає наркотичні засоби, продовжує вчиняти злочини, підтримує соціальні зв'язки негативного характеру, порушила умови запобіжного заходу, не пов'язаного з позбавленням волі, раніше ухилилася від слідства, суду чи виконання судових рішень або ж коли особу підозрюваного*

взагалі не встановлено. Винятковість даного випадку має бути обґрунтована у поданні про обрання запобіжного заходу і в постанові судді».

Отже, обґрунтування обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, яке органи слідства детально виписують у поданні до суду, повинне містити обґрунтування *необхідності* такої міри в умовах, які склалися. Крім того, ще однією важливою умовою, яку ніколи не виконують органи досудового слідства у парі з прокуратурою, є терміни обрання такого заходу. «Судам необхідно мати на увазі, що відповідно до п. 3 ч. 6 ст. 106, частин 3 і 4 ст. 165-2 КПК України питання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту має бути вирішене протягом 72 годин з моменту затримання підозрюваного, обвинуваченого, а в разі перебування особи за межами населеного пункту, в якому діє суд, — не пізніше 48 годин з моменту доставки затриманого в цей пункт». На практиці цей термін використовується сповна, тобто 72 години, хоча суд може знаходитися просто через дорогу від районного відділу міліції та прокуратури. А зважаючи на те, що фактичне затримання, тобто коли особу привели до органу міліції, відбувається ще за декілька годин, а іноді й днів до юридичного затримання, тобто складання протоколу про затримання, можна із впевненістю сказати, що загальний термін на обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту може тривати до 5–7 діб!

Стосовно обґрунтування *необхідності* обрання найсуворішого запобіжного заходу, то органи дізнання та досудового слідства керуються шаблонами, які склалися за багато років роботи такої системи. Звичайно, у багатьох випадках це може бути досить ефективно, але не у всіх, тому що кожний випадок, тобто кожна особа, яка підозрюється у вчиненні злочину, потребує особливого вивчення. А часу на це правоохоронці часто не мають, тому що зобов'язані отримати висновки експертиз, покази свідків, витребувати документи, провести обшуки тощо. Хоча варто зауважити, що орган дізнання чи досудового слідства навіть і не подумає просити суд про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту не маючи «залізних», на їх думку доказів, найчастіше *зізнання* самого підозрюваного. І тому до «набору шаблонів», яким користується міліція, відносяться:

- Наявність судимості взагалі;
- Наявність судимості за однорідні злочини (повторюваність та рецидив);
- Відсутність постійного місця проживання;
- Відсутність постійного місця роботи;

- Адитивна поведінка (алкоголь, наркотики або інші хімічні субстанції, які викликають залежність);
- Відсутність визначеної позиції захисту або взагалі відсутність професійної правової допомоги;
- Порушення вимог запобіжних заходів, які не пов'язані із позбавленням волі (наприклад, виїзд із місця постійного проживання без дозволу слідчого, під час підписки про невиїзд);
- Вірогідність залякування свідків, знищення речових доказів, або інших даних або речей, що можуть підтвердити причетність особи до скоєння злочину.

Цей перелік не є вичерпним і у кожному конкретному випадку він може ставати більшим або меншим. Звичайно, термін «шаблон» не у всіх випадках є поганим, але кожного разу потребує ретельної перевірки, адже від цього залежить найцінніше — свобода людини. Варто також нагадати, що взяття під варту є найзручнішим запобіжним заходом для органів дізнання та слідства і він означає, що підозрювана або вже обвинувачена особа завжди «під рукою», їй важче буде вибудувувати свій захист, вона буде пригніченою, заляканою, що зрештою значно полегшить хід дізнання та досудового слідства.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що практика повсякденної діяльності органів внутрішніх справ дуже далека від тих моделей, які закладені у нормативних актах, що закріплюють дотримання прав людини в правоохоронній діяльності. Коротке резюме таких розбіжностей тільки підтверджує думку, що для виправлення ситуації в Україні потрібно ще дуже багато зусиль, причому не лише з боку міліції.

Для дійсно ефективного, повного, всебічного розслідування фактів тортур або жорстокого поводження в Україні необхідно:

1. Усунути Інспекцію з особового складу Департаменту кадрового забезпечення МВС України від проведення усіх службових розслідувань (перевірок) по фактам тортур та жорстокого поводження.
2. Розглядати повідомлення про можливі факти застосування тортур/жорстокого поводження в порядку ст. 97 Кримінально — процесуального кодексу України «Обов'язковість прийняття заяв і повідомлень про злочини і порядок їх розгляду», а не у якості надзвичайної події серед с особового складу, що у більшості випадків призводить до приховування або навмисного

зменшення суспільної небезпеки таких діянь й «спускання їх на гальмах».

3. Створити в Центральному Апараті МВС України Бюро внутрішніх розслідувань з прямим підпорядкуванням Міністру внутрішніх справ України, яке б взяло на себе функції проведення обов'язкових службових розслідувань по всіх фактах заяв громадян про можливі застосування тортур або жорстокого поводження. Такий орган може бути створений і в іншому форматі та/бо підпорядкування, але найголовніше при цьому — функціональна та операційна незалежність від місцевих начальників ГУМВС, УМВС.
4. Запровадити обов'язкову аудіо-, а у майбутньому й відео фіксацію допитів підозрюваних, обвинувачуваних у відділах міліції з подальшим обов'язковим долученням до кримінальної справи. Аудіо- та відео матеріали допитів дозволять уникати ситуацій із використанням недозволених методів ведення дізнання та досудового слідства, крім того дозволять значно деталізувати роботу слідчих із підозрюваними, обвинуваченими.

---

#### **Впровадження єдиної електронної системи реєстрації усіх відвідувачів відділів міліції**

Однією з первинних та ключових проблем у ході розслідування та доказування фактів тортур та поганого поводження під час перебування у відділах міліції є реєстрація відвідувачів. На сучасному етапі відповідальність за належну реєстрацію відвідувачів покладена на оперативного чергового або його помічника у відповідності до наказу МВС України від 28.04.2009 р. №181 «Про організацію діяльності чергових частин і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань». Харківський інститут соціальних досліджень за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», за сприяння Громадської Ради з питань дотримання прав людини при ГУМВС України в Харківській області розробив електронний реєстраційний термінал для осіб, які відвідують районні відділи міліції. Саме на реєстрацію осіб, які відвідують або перебувають в органі міліції і спрямований запропонована ініціатива. Головна ідея



полягала в тому, що особа, яка з будь-яких причин перетинає поріг органу міліції отримує листок обліку, який вона отримує за допомогою реєстраційного терміналу, що фіксує дата та час приходу/виходу цієї особи.

---

*До позитивних результатів впровадження терміналу можна віднести*

1. Зростання валової реєстрації відвідувачів практично у 3 рази. За перші два тижні роботи терміналу кількість зареєстрованих осіб зросла до 45-50 на добу, хоча раніше вона складала 15-20 осіб. Це пов'язано із тим, що значна кількість громадян самостійно бажає зареєструватися у терміналі, підселено контроль за пропусковим режимом з боку заступника начальника РВ — начальника штаба, встановленням відео нагляду на першому пості тощо.
2. Зростання особистої зацікавленості працівників, якій приймають громадян у своєчасній реєстрації/знятті з реєстрації громадян. Це пов'язано із тим, що у будь-який момент часу кожного працівника можна перевірити на предмет своєчасної реєстрації громадян — відвідувачів.
3. Звіт, який складає програма електронного реєстраційного терміналу дозволяє чітко відслідковувати скільки часу та як часто працюють співробітники РВ із громадянами — відвідувачами. Це є незамінним показником у прийнятті управлінських рішень по персоналу стосовно використання робочого часу та навантаження.
4. Електронна реєстрація є простим та швидким способом обліку громадян які відвідують РВ. Перспективно можливо впровадження електронної реєстрації у всіх органах та підрозділах МВС України з об'єднанням у єдиний електронний ресурс з метою відстеження проходження КОЖНОГО громадянина по міліцейській системі.
5. Електронна реєстрація громадян — відвідувачів РВ є значним запобіжником проти застосування тортур та поганого поведження у органах та підрозділах МВС України. Уперше в історії української міліції громадянин, який відвідує РВ (без урахування кримінально-процесуальних статусів) отримує документальне підтвердження свого перебування у органі міліції, яке дозволяє йому ґрунтовно відстоювати, у разі, необхідності свою позицію у прокуратурі та суді.

## Розділ 3.

### Щодо обліку злочинів на ґрунті ненависті

---

#### *Загальна ситуація щодо проявів расизму та ксенофобії в Україні*

Україна є багатонаціональною, поліетнічною державою. Найчисельнішими в Україні є такі 15 національних меншин: росіяни (8,3 млн.), білоруси (275,8 тис.), молдовани (258,6 тис.), кримські татари (248,2 тис., проживають у Криму, що складає 12 % населення АРК), болгари (204,6 тис.), угорці (156,6 тис.), румуни (151 тис.), поляки (144,1 тис.), євреї (103,6 тис.), вірмени (99,9 тис.), греки (91,5 тис.), цигани/рома (47,6 тис.), азербайджанці (45,2 тис.), німці (33,3 тис.), гагаузи (31,9 тис.).

Минулий рік ознаменувався в Україні фінансовою й економічною кризою. Інфляція та безробіття стали звичними бідами для багатьох родин. За таких умов підсилюється вплив екстремістських угруповань, які обіцяють вирішити всі проблеми за допомогою «простих рецептів». Для сучасних націонал-соціалістів (чи то «соціал-націоналістів»), економічна криза — це гарна можливість для вербування нових прихильників, адже вона призводить до:

- зростання соціальної напруженості у суспільстві;
- зростання антиімміграційних рухів, досить часто расистського або націоналістичного напрямку;
- вчинення злочинів стосовно мігрантів на побутовому ґрунті;
- вчинення побутових злочинів з боку мігрантів;
- наявності значної кількості мігрантів, які знаходяться «поза правовим полем» (нелегальні мігранти);
- паразитування на міграції злочинного бізнесу організованих груп (торгівля людьми).

Спроби неофашистів долучити нових людей до своєї діяльності зазвичай починаються із надання «для ознайомлення» пропагандистських матеріалів — буклетів та брошур відповідного змісту. Після того, як неофіти приймають їхню символіку й ідеї, фашисти починають залучати їх до демонстрацій, роздачі буклетів або розклеювання наліпок. Це призводить до того, що деякі лідери субкультурних груп, що співробітничать із неофашистами, самі приєднуються до профашистських організацій або одержують від них інструкції. Дурною славою в цьому сенсі особливо користуються деякі футбольні фани — потенційні бойовики. Скінхеди — «хранителі цінностей білого середовища», — часто втягують їх у конфлікти на національному ґрунті.

- автономні праві (ультраправі радикали на своєму сайті зазначають, що окрім інших, ворогами української нації є «жидівська» олігархія, взагалі вся система влади в Україні, а також різноманітні антифашисти, гомосексуалісти, іншорасові мігранти);

Серед характерних рис пожвавлення расистських та ксенофобських тенденцій в Україні останніми роками можна вважати наступні:

- збільшення чисельності праворадикальних партій та організацій;
- публічні протиправні акції з боку прихильників ультраправого руху та так званого «антифашистського руху»;
- балотування в якості кандидатів в президенти осіб, що публічно висловлювали ксенофобські та антисемітські погляди.

Статистика та моніторинг нападів, вчинених на расовому ґрунті, запроваджене на сайті <http://www.kngu.org/>, свідчить, що вони відрізняються від звичайних не тільки мотивацією правопорушення, але й наслідками для жертви. На відміну від багатьох інших карних діянь, жертва злочинів на ґрунті ненависті вибирається не як особистість, а як представник певної групи. При цьому передається сигнал, призначений не тільки конкретній жертві, але й більш широкому співтовариству, членом якого вона є. Злочини на ґрунті ненависті відбуваються з метою залякати жертву й співтовариство, до якого вона належить.

Важливо зауважити, що якщо злочини на ґрунті ненависті не виділяють в особливу категорію, а ставляться до них, як і до інших злочинів, їхнє розслідування часто проводиться неналежним чином. Це може проявлятися по-різному. Наприклад, слідчі не вірять показанням жертви або не проводять належного розслідування заяв про наявність мотиву упередження; при визначенні необхідної міри покарання прокуратура знижує ступінь провини правопорушника, а суд не користується власними повноваженнями щодо

жорсткості міри покарання з урахуванням мотивів, якими керувався злочинець. Тому одним із основних напрямків діяльності Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС (ліквідованого у квітні 2010 року) було визначено саме моніторинг заходів протидії расизму та ксенофобії в українському суспільстві.

---

***Етнічно-вибірковий підхід в діяльності органів внутрішніх справ України як прояв расизму та дискримінації***

Проблема поширення проявів расизму та ксенофобії в українському суспільстві протягом 2004–2009 років привертає все більшу увагу фахівців різних напрямків: представників правозахисної спільноти, науковців, політиків, державних службовців. В контексті обговорення цієї проблеми та пошуку шляхів її вирішення останнім часом все частіше почав використовуватися відносно новий для України термін «етнічний профайлінг», відомий також як «етнічно-вибірковий підхід». Під профайлінгом розуміється «практика поліції, згідно якої визначений набір характеристик (профілів) використовується для пошуку та затримання особи, яка вчинила злочин (кримінальний профайлінг), або для виявлення осіб, які вірогідно мають відношення до злочинної діяльності (поведінковий профайлінг)». Кримінальний та поведінковий профайлінг є допустимими й законними інструментами, які дозволяють найбільш ефективним способом розподіляти обмежені ресурси правоохоронних органів.

Таким чином, під профайлінгом розуміється абсолютно прийнятна й цілком законна форма роботи поліції, спрямована на ефективну боротьбу із злочинністю та забезпечення громадського порядку. До того моменту, як поліція використовує в своїй роботі профілі, що базуються на інформації про індивіда, або фактори, які є об'єктивними та статистично обґрунтованими в якості суттєвих індикаторів злочинної діяльності, профайлінг є законним.

Зовсім іншою є ситуація використання етнічного профайлінга. В найбільш широкому розумінні **під етнічним профайлінгом** розуміється будь-яка дія, вчинена представником влади відносно особи, або групи осіб з метою забезпечення безпеки або громадського порядку, яка базується на її фактичному або уявному членстві в групі, визначеного за расовою ознакою, кольором шкіри, етнічним чи національним походженням, або релігією без фактичних

підстав чи обґрунтованої підозри, що призвело до нерівного поводження з цією особою або групою.

В своїй 11-й загальнополітичній рекомендації Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКПРН) визначає **расовий (етнічний) профайлінг** як використання правоохоронними органами без об'єктивних та розумних підстав таких ознак, як раса, колір шкіри, мова, релігія, громадянство, національне чи етнічне походження при контролі, стеженні чи проведенні розслідування.

Фактично етнічний профайлінг базується на припущенні про наявність зв'язку між схильністю до вчинення правопорушень та етнічним походженням. Зазначений підхід описує практику використання працівниками правоохоронних органів узагальнень, які ґрунтуються на національності, етнічному походженні чи релігії, але не на об'єктивних поведінкових критеріях в якості підстав для підозри в причетності до злочинної діяльності.

На практиці етнічний профайлінг проявляється в більш прискіпливій увазі працівників правоохоронних органів до осіб, які відрізняються своєю зовнішністю від представників так званої «титульної» нації, більш частій перевірки документів, вуличних оглядах, затриманні та доставленні до підрозділів поліції (міліції) без достатніх на те підстав.

У зв'язку з вищезазначеним доречно буде згадати, що *будь-яке розрізнення, виняток, обмеження чи перевага, 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 розуміється як **расова дискримінація*** відповідно до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ратифікована Україною у 1969 році).

Цікаве, на нашу думку, визначення прямої расової дискримінації наводиться й у 7-й Загальнополітичній рекомендації ЄКПРН, у відповідності з яким термін **«пряма расова дискримінація»** означає *будь-яке неоднакове поводження на таких підставах, як раса, колір шкіри, мова, релігія, громадянство, національне чи етнічне походження, яке не має об'єктивного та розумного виправдання. Неоднакове поводження позбавлене об'єктивного та розумного виправдання, якщо воно не переслідує легітимну мету або якщо відсутня розумна домірність між засобами, що використовуються та поставленою метою.*

Таким чином, можна зробити очевидний висновок про те, що **етнічний профайлінг є різновидом дискримінаційної практики**, оскільки відмінність між об'єктами профайлінгу в даному випадку обумовлена виключно їх приналежністю к різним етнічним спільнотам, національностям або расам.

Відповідно етнічний профайлінг, як і будь-яка інша дискримінаційна практика, заперечує один з базових принципів прав людини, а саме рівність людей у своїй гідності та правах, адже використання цього підходу припускає можливість необґрунтованих обмежень прав певних груп людей лише на підставі їх етнічного походження.

З метою з'ясування відповідності відомчої нормативної бази МВС міжнародним стандартам захисту від дискримінації фахівцями Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності ОВС було здійснено вивчення нормативно-правових актів МВС, які регламентують діяльність служб та підрозділів ОВС з різними етнічними групами. Об'єктом вивчення стали нетаємні нормативно-правові акти служб та підрозділів, діяльність яких безпосередньо пов'язана з протидією нелегальній міграції, охороною громадського порядку та боротьбою із злочинністю. Зокрема було проаналізовано відомчі накази, розпорядження, вказівки, протоколи оперативних нарад, рішення колегій МВС за період з 2005 по 2009 роки.

В першу чергу, слід зазначити той факт, що певна частина відомчих документів містить завуальовані або ж негласні посилання на використання в роботі ОВС в першу частину не етнічно, а кримінально вибіркового підходу, що може бути прийнятним з огляду на змістовність правоохоронного компоненту як частини внутрішньодержавної політики держави. Кримінально вибіркового підхід, на відміну від етнічно вибіркового підходу, у більшості країн світу визнається сталою легітимною практикою, оскільки базується виключно на аналізі встановлених фактів та чітко визначених критеріїв. Саме про використання цього роду вибіркового підходу можна було б стверджувати стосовно українських працівників міліції, піддаючи аналізу відомчу нормативно-правову базу діяльності органів внутрішніх справ.

На це, наприклад, вказує статистика про злочини, що міститься у Рішенні селекторної наради МВС України від 11.06.2007 «Про стан роботи з попередження та розкриття злочинів, вчинених іноземцями та проти них, попередженню правопорушень на расовому ґрунті»: «...не жито дієвих заходів з протидії етнічному криміналітету в Україні, що негативно позначилося на оперативній обстановці в державі. Упродовж 2006 та 2007 років іноземними громадянами вчинено майже 3,8 тис. злочинів, зокрема 74 умисні вбивства,

79 тяжких тілесних ушкоджень, 116 розбоїв, 285 грабежів, 68 заволодінь авто-транспортном, близько 1,3 тис. крадіжок».

Проте у документі нема якісного розподілу кількості цього типу злочинів, розрахунок їх питомої ваги у порівнянні із загальною кількістю іноземців. В цілому, на жаль, нема порівняння цих показників із аналогічними показниками, розрахованими для громадян України. Розуміючи відмінність управлінського документу від наукового звіту, слід все ж таки критично зауважити наступне. За браком об'єктивної, кримінологічно грамотної інформації наведено використання у відомчих документах виключно кількісних показників досить чітко нагадує популістські способи маніпулювання суспільною свідомістю для того, щоб штучно створити негативний образ іноземців. Ми вважаємо, що використання кримінально вибіркового підходу працівниками ОВС має бути максимально ефективним і не створювати умов для поширення дискримінаційної практики етнічно вибіркового підходу. Доцільно також в подальшому відмовитися від поверхового використання кримінальної статистики та запровадити чітку процедуру висвітлення фактів, що стосуються кримінальної активності представників різних етнічних груп, щоб запобігти їхньої дискримінації.

Водночас слід вказати на вельми дискусійне значення термінів «етнічний криміналітет», «етнічна злочинність» та «злочини, що вчиняються іноземцями» у тому сенсі, як вони сприймаються європейськими поліцейстами. На думку деяких з них, використання термінів такого кшталту має досить сумнівну ефективність з огляду на цілі реальної поліцейської діяльності та швидше виконує дискримінаційну функцію, тавруючи міграційну частину так званої «нетитульної» нації як таку, що пов'язана здебільшого із виключно негативними аспектами міграційних процесів сучасності. Такий зв'язок етнічної належності злочинців при розгляді структури злочинності досить легко може перетворитися на одну з провідних ознак, за якими мають виокремлюватися криміногенні «групи ризику» у противагу іншим факторам - таким, як низький рівень статків, незадовільні умові проживання, вилучення з процесів урбанізації та сучасних форм соціальної активності. Якщо такий зв'язок можна встановити, то це можна кваліфікувати як наявну ознаку стигматизації певної категорії населення країни, що порушує міжнародні та європейські норми у сфері протидії дискримінації на расовому підґрунті.

Наведені міркування стосуються й більш пізнього документу — протоколу наради керівництва МВС від 12 жовтня 2009 року — у частині, присвяченій протидії міжнародним каналам наркоторгівлі. У одному з пунктів резо-

лятивної частини міститься вказівка щодо «...проведення комплексу оперативно-розшукових заходів відносно етнічних наркоугруповань (нігерійських, пакистанських, циганських та ін.)». Зазначення етнічної належності у наведеному документі, без сумніву, ґрунтується на потрібних фактах та статистиці, що є необхідною умовою використання кримінально вибіркового підходу як легальної практики правоохоронних органів. Проте саме брак у документі цієї аргументації досить легко створює передумови виникнення етнічно вибіркового підходу через нестачу професійно важливої інформації для рядових виконавців, для яких зазначення етнічного походження злочинців у такий спосіб часто асоціюється із належністю усіх представників тієї чи іншої національності до числа потенційних правопорушників.

У зазначених документах МВС України мало змогу, але не навело необхідних для кожного працівника аргументів, на підставі яких вони мали б виводувати правильну тактику запобіжних дій.

У багатьох інших документах використання саме кримінально вибіркового підходу зовсім не спостерігається, навіть у завуальованій формі чи у такий спосіб, який було проаналізовано вище. Це стосується, насамперед, документів Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (ДДГРФО), присвячених посиленню заходів стосовно контролю за перебуванням іноземців в Україні. Починаючи з 2004 року, у документах ДДГРФО постійно містяться вказівки щодо безпідставно посиленої уваги до іноземців «...з країн ризикової міграції та кавказького регіону», перевірки «...законності документування паспортами громадяни України вихідців з кавказького регіону», «...встановлення належності до громадянства України вихідців з кавказького регіону». Громадяни країн Північного Кавказу зазначаються у розпорядчих документах без будь-якої аргументації чи фактів їхньої участі у протиправній діяльності, що апріорі передбачає їхню причетність до кримінальної активності.

Окрім того, у листі ДДГРФО від 3 вересня 2004 року «Про організацію роботи з іноземцями з країн ризикової міграції та кавказького регіону» досить симптоматичним може вважатися посилання на видворення в примусовому порядку за межі держави «...лише 14 відсотків від загальної кількості виявлених нелегальних мігрантів», яке супроводжується констатацією того факту, що «...іноземцями, що перейшли на нелегальне становище, на території держави вчинено 110 злочинів».

Симптоматичним це посилання є з огляду на те, що викладені факти містяться у частині листа, присвяченій аналізу ситуації у сфері нелегальної міг-



рації. Проте надалі не можна знайти аналізу цих злочинів, їх мотивів, аби хоча б у який спосіб аргументувати зв'язок між нестачею фінансів і криміногенною небезпекою тих, хто перейшов на статус нелегалів, а не був ним від самого початку. Досить сумнівним виглядає логічний зв'язок між тим, що не видворено 86% виявлених нелегальних мігрантів, і тим, що частина іноземців, які перебували легально, але перейшли на нелегальний статус, вчинили злочини. Вочевидь, що це абсолютно різні категорії, які потребують різних підходів та санкцій з боку держави. У таких випадках має місце проста маніпуляція цифрами, що призвана переконати працівників міліції в тому, що існує пряма залежність між кількістю не депортованих іноземців-нелегалів та кількістю вчинених ними злочинів.

Немає научної логіки і в документах, присвячених аналізу протидії етнічній злочинності, в яких водночас розглядаються питання превентивної роботи з радикально налаштованими групами молоді (наприклад, протокол наради керівництва МВС України від 29 вересня 2008 року). При цьому профілактика протиправних дій обох категорій є під контролем Департаменту кримінального розшуку, хоча діяльність злочинних угруповань, сформованих на етнічному ґрунті, практично завжди має організований характер, що має ставити їх під пряму юрисдикцію Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю.

Такий спільний розгляд злочинів, які скоюють етнічні угруповання та прихильники ультраправої ідеології, робить очевидним їхню спільну ланку — іноземних громадян. Те, що в одній категорії злочинів вони є виконавцями, а в іншій — потерпілими, не заважає виникненню у свідомості працівників міліції досить простого та водночас досить хибного асоціативного ланцюжка «скінхед»-«іноземець»-«етнічна злочинність». У такому асоціативному зв'язку кожен іноземець, як центральний елемент, автоматично стає об'єктом упередженого ставлення та жертвою стереотипів. І такий підхід, що не зазнав істотних змін за останні два роки, є суттєвим чинником, що безпосередньо формує стереотипи як підґрунтя для застосування етнічно вибіркового підходу.

На окрему увагу заслуговують ті положення, що передбачають спеціальну профілактичну роботу працівників міліції із лідерами та прихильниками радикальних угруповань. Нашу увагу вони мають привернути з огляду на брак аналогічних приписів щодо роботи із лідерами іноземних діаспор для попередження злочинів, вчинених іноземцями. І це надалі має бути у фокусі уваги, оскільки криміногенна небезпека з боку іноземних громадян є не меншою, а ніж з боку представників радикальних угруповань.

Останнім важливим моментом є брак у документах МВС України чітко вписаних алгоритмів, які стосуються виконання працівниками міліції своїх контрольно-репресивних та профілактичних функцій. Такий стан речей надає працівникам надто широкий простір для дій на свій розсуд, що особливо відчутно у чисельних ситуаціях зупинення громадян працівниками патрульної служби, перевірки ними документів та здійснення адміністративного затримання. До цього слід додати брак у документах якісних критеріїв, на які має орієнтуватися працівник при виконанні розпоряджень міністерства, а також якісно описаних цілей та засобів реалізації поставлених службових завдань.

У випадках, коли працівник ОВС не має достатньої кваліфікації, подібна невизначеність наказів та широка свобода дій призводить щонайменше до двох негативних наслідків. По-перше, це можуть бути порушення прав іноземних громадян, оскільки за такої ситуації вони мають підвищений ризик не отримати своєчасно необхідних документів, бути незаконно депортованими або затриманими, стати жертвою расистсько-вмотивованих нападів. По-друге, виникає ризик корупційних дій з боку працівників ОВС, які можуть надавати іноземним громадянам документи, обминаючи установлені правила, не застосовувати до них законних заходів впливу, сприяти ухиленню від кримінальної відповідальності.

---

### **Заходи, що можуть бути заплановані у цій галузі**

1. Вважається за доцільне звернути увагу керівництва МВС України на необхідність реорганізації існуючого у складі ДКР відділу напруцювання й реалізації стратегії боротьби з етнічною злочинністю, створивши в структурі міністерства окремий відділ, визначений як відповідальний за профілактику злочинів, вчинених на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі.
2. Також потребують особливої уваги питання підвищення професійного рівня працівників ОВС з питань адекватного реагування на злочини, вчинені за мотивами расової, релігійної та іншої дискримінації, запобігання упередженого, нетолерантного ставлення до представників етнічних меншин. З цієї метою пропонується розробити методичні матеріали з питань запобігання етнічному профайлінгу в діяльності ОВС України для використання в ході

занять із службової підготовки. Проект рекомендацій направити керівництву МВС України для обговорення та подальшого впровадження (додаток)

3. Здійснити аналіз нормативно-відомчої бази МВС України з метою виявлення та усунення положень, що можуть призводити до випадків расизму та ксенофобії у правозастосовній діяльності, а також до дискримінації представників етнічних та релігійних меншин, іноземців, біженців та осіб без громадянства. Матеріали аналізу включити в методичні матеріали для проведення занять із службової підготовки.
4. Вважається за необхідне рекомендувати МВС України своєчасно інформувати засоби масової інформації за результатами розгляду в судах кримінальних справ в частині оголошення вироків судів стосовно підсудних, які обвинувачуються в учиненні злочинів, вчинених проти іноземців з мотивів їх расової, національної належності або ставлення до релігії.
5. У взаємодії з правозахисними організаціями продовжувати спільний моніторинг дотримання прав іноземців та представників національних меншин з боку співробітників ОВС. Ініціювати та підтримати проведення системних досліджень щодо відношення працівників міліції до проблем расизму та ксенофобії.
6. Систематично проводити аналіз та узагальнення найбільш типових конфліктних ситуацій, з якими стикаються іноземці, представники етнічних та релігійних меншин. Результати надавати на розгляд керівництву МВС для врахування у подальшій роботі.
7. Вжити заходів щодо недопущення випадків безпідставного зазначення у повідомленнях МВС, ГУМВС, УМВС етнічного походження правопорушників, злочинців та осіб, що підозрюються у скоєнні правопорушень.

*Наукове видання*

Забезпечення захисту прав і свобод людини  
шляхом реалізації громадянами права  
на звернення до органів МВС України:  
сучасний стан та шляхи покращення якості

ISBN 617-587-016-7



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*  
Редактор *Андрій Толопіло*  
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошниченко*

Підписано до друку 29.11.2010  
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Myriad Pro  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 3,32 Умов. фарб.-від. 3,58  
Умов.- вид. арк. 3,65. Наклад 500 прим.

Видавництво «Права людини»  
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37  
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України  
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи  
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4  
<http://khpg.org>  
<http://library.khpg.org>