

(Не)безпека

ПРО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ
ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАДСЬКИХ
АКТИВІСТІВ І ПРАВОЗАХИСНИКІВ У
МЕЖАХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ



Київ 2020

ДОСЛІДЖЕННЯ

Опубліковано:

Українська Гельсінська спілка з прав людини у рамках проекту **“Підтримка та захист громадянського суспільства в Україні”** за фінансування Посольства Королівства Нідерландів в Україні та Європейського Союзу



Kingdom of the Netherlands



Автори дослідження: **Олена Семьоркіна**,
адвокат **Микола Міхеєв** (на безоплатній основі)
Обкладинка: **Герман Крігер** / INSIDER

(НЕ)БЕЗПЕКА.

ПРО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАДСЬКИХ АКТИВІСТІВ І ПРАВОЗАХИСНИКІВ У МЕЖАХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

З М І С Т

Вступ.	Громадянське суспільство і безпековий клімат в Україні	4
Розділ 1.	Законодавство у сфері забезпечення заходів особистої безпеки	8
Розділ 2.	Практика застосування законодавства про забезпечення заходів безпеки	14
Розділ 3.	Міжнародні стандарти	23
Розділ 4.	Аналіз відповідності законодавства України про забезпечення заходів безпеки міжнародним стандартам	28
Розділ 5.	Міжнародний досвід	37
Розділ 6.	Висновки та рекомендації	53
	Додатки	58

ВСТУП. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І БЕЗПЕКОВИЙ КЛІМАТ В УКРАЇНІ

Протягом 2017-18 років Україною прокотилася хвиля нападів на громадських активістів¹, піковим моментом якої став жорстокий замах на херсонську активістку Катерину Гандзюк. 31 липня 2018 року нападники вилили на Катерину близько літра сірчаної кислоти, а 4 листопада, через три місяці після нападу, активістка померла в лікарні від отриманих травм.

Резонансне жорстоке вбивство Катерини Гандзюк та зухвалі напади на інших активістів по всій країні викликали хвилю обурення в українському суспільстві та серед міжнародної спільноти. Питання ефективного розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності не лише виконавців, а й замовників переслідування та насильницьких злочинів щодо активістів протягом 2018-2019 років стало політичним.

У листопаді 2018 року Верховна Рада створила Тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів. ТСК провела 18 засідань, з яких 3 виїзних - у Херсоні, Одесі та Харкові. За підсумками річної діяльності Комісія оприлюднила звіт² щодо виявлених протягом її роботи фактів та обставин. Згідно з даними, зазначеними у звіті, у кожному з розглянутих кримінальних проваджень щодо нападів на активістів ТСК виявила грубі порушення з боку правоохоронних органів, серед яких:

інертність дій Національної поліції, непродумані процесуальні дії, розголошення даних кримінальних проваджень, втрата доказів, ігнорування клопотань потерпілих та захисту, необґрунтовані закриття проваджень тощо. 11 липня 2019 року Верховна Рада України затвердила звіт ТСК із низкою рекомендацій Генеральній прокуратурі України та правоохоронним органам, проте більшість з них так і не була врахована останніми.

У грудні 2019 року нове скликання Верховної Ради створило нову ТСК для здійснення парламентського контролю за розслідуваннями нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017-2018 років. У червні 2020 року Комісія оприлюднила попередній звіт³, в якому, серед іншого наголошувала на "необхідності суттєвої активізації зусиль правоохоронних органів щодо всебічного, повного та об'єктивного розслідування вищезгаданих кримінальних проваджень".



Засідання Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуваннями нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017-2018 років. Члени комісії вивчають нові подробиці справ потерпілого активіста Сергія Стерненка. 11 березня 2020 року. Фото: Марина Хромих.

¹ Роман Сініцин, Марина Хромих та друзі Катерини Гандзюк. «Мовчання влади нас убиває. 55 нерозкритих злочинів проти активістів» https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2018/09/movchannja_vlady_nas_ubyvaje/

² Постанова Верховної Ради України про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2756-19#Text>

³ Проект Постанови про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для здійснення парламентського контролю за розслідуваннями нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів протягом 2017-2018 років. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69107.

У 2019 році правозахисні організації в Україні зафіксували зменшення кількості інцидентів, проте це, «на жаль, не можна пояснити впровадженням значущих правових чи політичних реформ щодо захисту правозахисників, здійснених протягом року, оскільки таких не було. Натомість більш імовірно, що зменшення кількості інцидентів у 2019 році пояснюється посиленням уваги до переслідування правозахисників у ЗМІ, серед політичних лідерів, міжнародних організацій та всередині самого громадянського суспільства».⁴ Натомість вже у 2020 році УГСПЛ фіксує суттєве збільшення скарг щодо переслідувань, погроз та застосування насильства до громадських активістів.

Наявний стан речей щодо безкарності за напади на громадських активістів та правозахисників становить реальну перешкоду у вирішенні проблеми безпеки громадянського суспільства у країні та спроможності ефективно захищати права своїх громадян.

Управління Верховного Комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) у своєму звіті про ситуацію щодо прав людини в Україні зазначає: «УВКПЛ залишається стурбованими тим, що системна безкарність сприяє зростанню рівня нападів на журналістів, громадянських активістів, адвокатів та політичних опонентів. Такі напади, які стали дедалі більш помітними, заохочують до вираження нетерпимості та дискримінації, становлять ризик придушення свобода виразу поглядів та компрометують засоби захисту верховенства права [...]».⁵

Згідно з опитуванням експертів, які були залучені до підготовки цього Дослідження, найбільш поширеною проблемою, з якою зустрічаються громадські активісти одразу після вчинення нападу на них, є небажання співробітників правоохоронних органів порушувати кримінальне провадження та вносити його до Єдиного реєстру досудових розслідувань України. Єдиний реєстр досудових розслідувань України (ЄРДР) – це електронна база даних, створена автоматичною

системою, відповідно до якої відбувається збирання, зберігання, захист, пошук, резюме даних щодо кримінальних правопорушень та ходу досудового розслідування у кримінальному провадженні. Введення даних щодо справи у ЄРДР означає порушення кримінальної справи. ЄРДР правоохоронними органами України використовуються з 2012 року – з моменту набуття чинності нового КПК та тимчасово, станом на тепер, доступний лише для авторизованих користувачів (слідчих, прокурорів, суддів).⁶ Навіть після неодноразових офіційних скарг, більшість подібних справ залишаються без розгляду з боку правоохоронних органів. Опитуванням з'ясовано, що багато постраждалих лише після подання скарги до суду на бездіяльність і ухвалення відповідного судового рішення, спромоглися отримати вжитих заходів щодо їхніх справ. Додаткова важливість порушення кримінального провадження походить від бюрократичної необхідності пред'являти витяг із вказаного реєстру, якщо особи бажають вжити подальших заходів щодо захисту їхніх прав у суді – на практиці для отримання такого витягу необхідно підтвердити статус потерпілої особи або бути спроможним подати клопотання у справі або скаргу на дії чи бездіяльність слідчих, прокурорів або суддів у конкретній справі.⁷

Навіть якщо кримінальне провадження порушено, слідчі дії у більшості випадків не проводяться та фактично не здійснюється розшук зловмисників, хоча в деяких випадках є відеозаписи, свідчення очевидців чи інші дані, що підтверджують їхню особу. В деяких випадках особу зловмисників злочинів встановлено, але тих, хто є замовниками нападу або хто стоїть за злочинною схемою зазвичай не переслідують.⁸

В окремих випадках громадські активісти стають жертвами нападів декілька разів поспіль, але кримінальне розслідування не проводиться.⁹

⁴ Аналітична доповідь «Становище правозахисників та громадських активістів в Україні в 2019 році» <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/StateOfHumanRightsDefenders2019-ReportUAWEB.pdf>

⁵ УВКПЛ. Звіт про ситуацію щодо прав людини в Україні. 3 16 серпня по листопад 2018 р., п. 114, доступно за посиланням: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/24thReportUkraineAugust_November2018_EN.pdf

⁶ Єдиний реєстр досудових розслідувань України (ЄРДР). Доступно за посиланням: <https://erdr.gp.gov.ua/erdr/erdr.web.system.LoginPage.cls>

⁷ Інститут Масової Інформації - незалежна, неприбуткова, недержавна громадська організація. «Що робити журналісту, якщо поліція не розслідує злочину». 19 листопада 2019 р. Доступно за посиланням: <https://imi.org.ua/monitorings/shho-robyty-zhurnalistu-yakshho-politsiya-ne-rozsliduye-zlochyn-i30496>

⁸ Наприклад, дивись справу Каті Гандзюк.

⁹ Наприклад, дивись справу Сергія Стерненка.

На тлі складності проблеми безкарності експерти та адвокати, з якими проведено опитування в рамках цього дослідження, наводять перелік факторів, що зумовлюють безкарність у випадках нападів на правозахисників, серед них - слабкі державні інституції, зокрема правоохоронні органи¹⁰ та слабка судова система. Більшість експертів, з якими проведено опитування, охарактеризували реформи поліції та прокуратури як такі, що не є ефективними. Серед інших причин, що зумовлюють безкарність, згадується відсутність політичної волі та відсутність достатніх ресурсів, а з боку представників правоохоронної системи – брак знань та компетентності для проведення ефективного розслідування, та корупція, яка вочевидь, є ключовим фактором.

Одна з рекомендацій звіту 2019 року¹¹: Національній поліції України частіше вживати заходів щодо гарантування фізичної безпеки потерпілим від нападів правозахисникам та громадським активістам, яким загрожує небезпека як учасникам кримінального провадження.

Саме на застосуванні заходів забезпечення безпеки для громадських активістів та правозахисників¹², які є учасниками кримінального провадження, і зосереджене дане Дослідження.

МЕТОДОЛОГІЯ

Мета Дослідження: провести аналіз законодавства та практики застосування заходів забезпечення безпеки для учасників кримінальних проваджень, що стосуються застосування насильства чи переслідування правозахисників, а також свідків у цих провадженнях, та оцінити вплив таких заходів на безпекову ситуацію для представників громадянського суспільства, ефективність розслідувань та подолання безкарності.

¹⁰ УВКПЛ. Звіт про ситуацію щодо прав людини в Україні. 3 16 лютого по 15 травня 2019 р., п. 64. Доступно за посиланням: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16Feb-15May2019_EN.pdf

¹¹ (Становище правозахисників та громадських активістів в Україні у 2019 році: аналітична доповідь / М. Лаврінок, В. Ліхачов; ред. Т. Печончик; Українська Гельсінська спілка з прав людини, ZMINA, Truth Hounds. – Київ, 2020. – 88 с. <https://cutt.ly/yft5y3C>)

¹² Далі в тексті використано узагальнене словосполучення “правозахисники”.

ДОСЛІДНИЦЬКІ ПРОБЛЕМИ.

1. Вплив на ефективність розслідування застосування заходів забезпечення безпеки у кримінальних провадженнях за участю правозахисників як потерпілих.
2. Міжнародні стандарти, досвід інших країн та відповідність Закону України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” інших нормативно-правових актів та практики їх застосування цим стандартам.

У ХОДІ ДОСЛІДЖЕННЯ БУЛО ПРОВЕДЕНО:

- аналіз українського законодавства, законодавства країн світу щодо застосування заходів забезпечення безпеки учасників кримінальних проваджень, оцінено відповідність українського законодавства і практики міжнародним стандартам;
- опитування осіб, які були чи є потерпілими у кримінальних провадженнях, пов'язаних з правозахистом чи громадською активністю (опитані адвокати, громадські активісти, журналісти, судді). Узагальнені відповіді на запитальник надані у Додатку. Зазначені методи роботи, по суті, є єдиним джерелом інформації про практику застосування заходів забезпечення безпеки до учасників кримінальних проваджень в Україні, оскільки відомості уповноважених органів про призначення і застосування заходів безпеки є конфіденційною інформацією, ці рішення відсутні навіть у матеріалах кримінальних проваджень (п. «а» ст. 15 «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII з відповідними змінами і доповненнями визначає шляхи нерозголошення відомостей про осіб, взятих під захист);
- направлено запити на доступ до публічної інформації до МВС.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ:

- ВСУ** Верховний Суд України
- ДБР** Державне бюро розслідувань
- ЕКПЛ** Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
- ЄСПЛ** Європейський суд з прав людини
- ККУ** Кримінальний кодекс України
- КМУ** Кабінет Міністрів України
- КПК** Кримінальний процесуальний кодекс України
- МВС** Міністерство внутрішніх справ України
- Мін'юст** Міністерство юстиції України
- МПГПП** Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
- НАБУ** Національне антикорупційне бюро України
- НАЗК** Національне агентство з питань запобігання корупції
- ОБСЕ** Організація з безпеки і співробітництва в Європі
- ООН** Організація Об'єднаних Націй
- РЄ** Рада Європи
- СБУ** Служба безпеки України
- УГСПЛ** Українська Гельсінська спілка з прав людини
- ТСК** тимчасова слідча комісія
- УВКПЛ** Управління Верховного Комісара ООН з прав людини.

РОЗДІЛ 1. Законодавство у сфері застосування заходів забезпечення безпеки

У документах ООН необхідність прийняття ефективних заходів для захисту безпеки потерпілих, свідків та їх сімей розглядається як складова доступу до правосуддя.¹³

Вітчизняними дослідниками було підготовлено ряд наукових та аналітичних документів з питання законодавчого забезпечення захисту учасників кримінальних проваджень, та запропоновано низку корисних рекомендацій по врахуванню міжнародних стандартів та досвіду країн світу.¹⁴ На жаль, рекомендації не реалізовані органами державної влади.

Це Дослідження базується на результатах опитування осіб, які є чи були потерпілими у кримінальних провадженнях, а також враховує висновки, наведені у згаданих наукових та аналітичних документах.

Основним нормативно-правовим актом України у сфері регулювання питань забезпечення безпеки учасників кримінального провадження будь-якої категорії є Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII з відповідними змінами і доповненнями (надалі - Закон про безпеку).

Відповідно до ст. 4 Закону про безпеку правовою основою забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, є Конституція України, Закон про безпеку, Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України, Закон України «Про оператив-

но-розшукову діяльність» від 18.02.1992 року № 2135-XII, інші закони.

Згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

КПК містить положення, які в тій чи іншій мірі стосуються заходів безпеки у кримінальному провадженні, в нормах, які розташовані в різних розділах і главах Кодексу.

До числа таких норм слід, зокрема, віднести наступні:

Глава 2. Засади кримінального провадження ч.4 ст.15 п.5 ч.2 ст.27;

Глава 3. Суд, сторони та інші учасники кримінального провадження п.12 ч.3 ст.42 п.5 ч.1 ст.56 п.п.9,10 ч.2 ст.65 п.8 ч.1 ст.66 п.4 ч.2 ст.68 п.7 ч.3 ст.69 п.6 ч.4 ст.71;

Глава 18. Запобіжні заходи, затримання особи п.3 ч.6 ст.206;

Глава 19. Загальні положення досудового розслідування ч.1 ст.221;

Глава 20. Слідчі (розшукові) дії ч.8 ст.224 ч.1 ст.225 ч.ч.4,5 ст.228 ч.ч.2,3 ст.231 ст.232 ;

Глава 21. Негласні слідчі (розшукові) дії ч.1 ст.252 ч.2 ст.256 ч.3 ст.273;

Глава 24. Закінчення досудового розслідування. Продовження строку досудового розслідування. ч.5 ст.290;

Глава 26. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування п.6 ч.1 ст.303;

Глава 27. Підготовче провадження ч.3 ст.317;

Глава 28. Судовий розгляд ст.336 ч.3 ст.351 ч.9 ст.352;

Глава 43. Міжнародна правова допомога при проведенні процесуальних дій ст.567 п.3 ч.5 ст.572.

ККУ передбачає кримінальну відповідальність за нежиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист (ст.380) та розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст.381).

¹³ Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_114#Text;

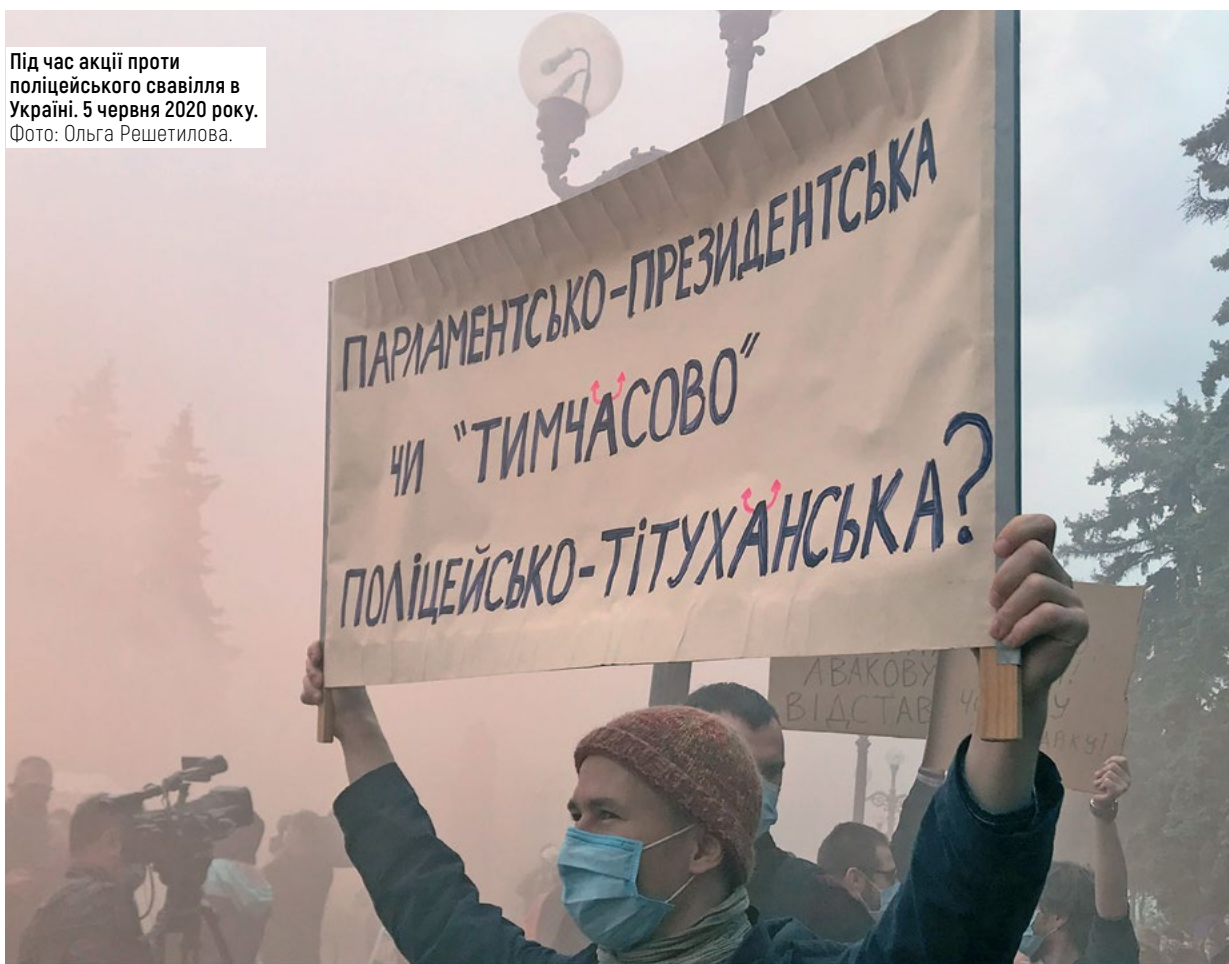
¹⁴ В.В. Касько, А.М. Орлеан, Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми. – К.: «ВАІТЕ», 2012. – 50 с. ISBN 978-966-2310-08-5 https://iom.org.ua/sites/default/files/121017_mom_ensuring_safety_brochure_a5.pdf;
Орлеан А. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3 (7). 2016 р. 92: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/86/86>;

Гриньків О.О. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: становлення і розвиток в окремих зарубіжних країнах / О. О. Гриньків // Право і суспільство. – 2007. – № 4. – С. 89 – 92

Гриньків О.О. Заходи забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві: монографія / О. О. Гриньків, А. О. Ляш [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://irbis.library.te.ua/cgi-bin/irbis64r_15/cgiirbis_64.exe?LNG=uk&C21COM=2&I21DBN=ELKKN&P21DBN=ELKKN&Z21ID=&Image_file_name=Grinkiv%5Fmonografi%2Epdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1

Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: порівняльно-правовий аналіз. <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9754/98473.pdf?sequence=1&isAllowed=1>

Під час акції проти
поліцейського свавілля в
Україні. 5 червня 2020 року.
Фото: Ольга Решетилова.



Право засуджених на особисту безпеку у зв'язку з участю у кримінальному провадженні додатково гарантується також положеннями ст.10, ч.3 ст.50, ч.1 ст.104 Кримінально-виконавчого кодексу України.

Наказом Мін'юсту від 25.04.2017 № 1408/5 (зареєстровано в Мін'юсті 26.04.2017 №550/30418) затверджено Порядок здійснення заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

Забезпечення безпеки учасників судового процесу регулюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.

Цим Законом передбачено створення Служби судової охорони, яка є державним органом у системі правосуддя, для забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах. Положення про Службу судової охорони, затверджене Рішенням Вищої ради правосуддя від 4 квітня 2019 року № 1051/0/15-19.¹⁵ Цим Положенням Службу су-

дової охорони (п.12) уповноважено на забезпечення безпеки учасників судового процесу у суді (а не за межами суду).

Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII (п.16 ч. 1 ст. 23) до основних повноважень поліції відносить забезпечення безпеки взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом. Наказом МВС від 04.12.2017 №987 (зареєстрований в Мін'юсті 27.12.2017 № 1565/31433) затверджене Положення про підрозділи поліції особливого призначення (далі – Положення № 987).

Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 2 листопада 2015 року №794-VIII (ч.1 ст.6) до повноважень ДБР відносить захист осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, від протиправних посягань.

Закон України «Про Службу безпеки України» від 5 березня 1992 року № 2229-XII (п. 9 ст. 24) до обов'язків СБУ відносить забезпечення, у межах визначеної законодавством компетенції, захисту особистої безпеки гро-

¹⁵ <http://www.vru.gov.ua/act/18007>

мадян і осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у разі надходження від них, членів їх сімей та близьких родичів заяви, звернення керівника відповідного державного органу чи отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну. Указом Президента України від 23 червня 1994 року N 335/94 створено Управління «А» Служби безпеки України. Наказом СБУ №589 від 26.07.2008 року затверджена Інструкція про порядок тримання осіб у спеціально відведених місцях для тимчасового тримання (ізоляторах тимчасового тримання) Служби безпеки України.

Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII (ч. 4 ст. 5, п.6 ч.1 ст 16, ч. 1 ст 17) до обов'язків НАБУ відносить забезпечення особистої безпеки його працівників та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях; НАБУ та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право, зокрема, видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; до структури управлінь НАБУ можуть входити підрозділи забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства.

Захист викривачів передбачений Законом України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 № 1700-VII. Відповідно до ч. 1 і 2 ст. 53 Закону викривачі, їх близькі особи перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їх близьких осіб у зв'язку із здійсненим повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом про безпеку.

ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ:

Порядок вирішення питань переселення в інше місце проживання, надання житла, матеріальної допомоги та працевлаштування осіб, взятих під державний захист, затверджений постановою КМУ від 26 червня 1995 р. N 457 (далі – Порядок N 457);

Про затвердження Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, Затверджено Наказом МВС України від 24 липня 1996 р. N 523.

Особи, які беруть участь у кримінальному судочинстві, застосовують спеціальні засоби індивідуального захисту відповідно до постанови КМУ від 7 вересня 1993 року N 706 «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку, і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії».

Документ ДСК: Спільний наказ Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки і Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 11 січня 1996 р. N 5/25/21/33/20 «Про затвердження Порядку фінансування безпеки осіб, взятих під державний захист».

ОСОБИ, ЯКІ МАЮТЬ ПРАВО НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ.

Ст. 2 Закону про безпеку визначає осіб, які мають право на забезпечення безпеки, а саме:

- а) особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень;
- б) потерпілий та його представник у кримінальному провадженні;
- в) підозрюваний, обвинувачений, захисники і законні представники;

- г) цивільний позивач, цивільний відповідач та їх представники у справі про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням;
- г¹) представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження;
- г²) персонал органу пробації;
- д) свідок;
- д¹) викривач;
- е) експерт, спеціаліст, перекладач і понятій;
- е) члени сімей та близькі родичі осіб, перелічених у пунктах «а» - «е» цієї статті, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства.

ОРГАНИ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ БЕЗПЕКУ.

Ст. 3 Закону про безпеку розмежовує органи, які забезпечують безпеку, на ті, які а) приймають рішення про застосування заходів безпеки; і ті, які б) здійснюють заходи безпеки.

Рішення про застосування заходів безпеки приймають: слідчий, дізнавач, прокурор, суд, у провадженні яких знаходяться кримінальні провадження щодо кримінальних правопорушень, у розслідуванні чи судовому розгляді яких брали або беруть участь особи, зазначені у ст. 2 цього Закону, а також орган (підрозділ), що здійснює оперативно-розшукову діяльність, щодо осіб, які брали участь або сприяли виявленню, попередженню, припиненню кримінальних правопорушень, слідчий суддя у випадках, передбачених ст. 206 КПК.

Здійснення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи:

- служби безпеки;
- ДБР;
- органи внутрішніх справ;
- органи Національної поліції або НАБУ, у складі структур яких з цієї метою створюються спеціальні підрозділи;
- орган служби безпеки, ДБР, орган внутрішніх справ, орган Національної поліції, НАБУ або орган чи установа виконання

покарань, слідчий ізолятор – забезпечують відповідно безпеку осіб, яких беруть під захист, якщо кримінальні провадження знаходяться у провадженні податкової міліції або суду, особи, взятої під захист, якщо її тримають в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі.

Заходи забезпечення безпеки¹⁶:

Заходи забезпечення безпеки можна поділити на процесуальні та позапроцесуальні заходи безпеки. При цьому, процесуальними заходами безпеки слід вважати такі, що здійснюються слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом із використанням наданих їм законом процесуальних повноважень.

Непроцесуальними заходами безпеки слід вважати такі, що здійснюються особами, котрі не є процесуальними фігурами поза межами кримінального процесу. Водночас рішення про застосування кожного такого конкретного заходу приймається слідчим, прокурором, слідчим суддею чи судом.

У ст. 7 Закону про безпеку передбачені такі заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження:

- особиста охорона, охорона житла і майна;
- видавання спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
- використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- заміна документів та зміна зовнішності;
- зміна місця роботи або навчання;
- переселення в інше місце проживання;
- поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення;
- забезпечення конфіденційності відомостей про особу;
- закритий судовий розгляд.

Наведений перелік доповнюють заходи безпеки та інші процесуальні можливості

¹⁶ Орлеан А. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3 (7). 2016 р. 92: <http://appj.tne.edu.ua/index.php/appj/article/view/86/86>

убезпечення учасників кримінального провадження від протиправного впливу передбачені КПК, зокрема:

- допит свідка/потерпілого та одночасний допит двох і більше вже допитаних осіб в судовому засіданні слідчим суддею під час досудового розслідування, у т. ч. дистанційно (ч. 1 ст. 225, ч. 2 ст. 232 КПК);
- впізнання поза візуальним і аудіоспостереженням особи, яку пред'являють для впізнання (ч. 4 ст. 228 КПК);
- допит/впізнання у режимі відеоконференції в ході досудового розслідування (ст. 232 КПК) та процесуальні дії у режимі відеоконференції під час судового провадження (ст. 336 КПК);
- допит у суді свідка, потерпілого, обвинуваченого з використанням технічних засобів з іншого приміщення чи в інший спосіб, що виключає ідентифікацію особи, у разі потреби – зі створенням акустичних перешкод (ч. 9 ст. 352, ч. 2 ст. 353, ч. 3 ст. 351 КПК);
- допит свідка за відсутності певного допитаного свідка (п. 5 ст. 352 КПК);
- допит особи, яка перебуває за кордоном, за допомогою відеоконференції або телефонної конференції в порядку міжнародної правової допомоги (ст. 567 КПК);
- відсторонення від посади службової особи, яка в силу службового становища може чинити тиск на особу, взяту під захист (ст. 154 КПК– щодо підозрюваного чи обвинуваченого);
- запобіжні заходи у вигляді домашнього арешту або тримання під вартою (ст. 176, п. 3 ч. 1 ст. 177 КПК– щодо підозрюваного чи обвинуваченого);
- покладення слідчим суддею, судом певних обов'язків на особу при обранні їй запобіжного заходу, не пов'язаного з триманням під вартою (не відлучатися з певного населеного пункту, утримуватись від спілкування з конкретною особою, не відвідувати певні місця, носити електронний засіб контролю тощо (ч. ч. 5,6 ст. 194 КПК);
- аудіо- і відеоконтроль особи, місця,

спостереження за особою або місцем, арешт, огляд і виїмка кореспонденції, заняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж і електронних інформаційних систем, обстеження публічно недоступних місць, житла, іншого володіння особи, встановлення місця перебування радіоелектронного засобу тощо (ст. ст. 258, 267–270 КПК).

Крім того, до таких заходів можуть бути віднесені:

- виділення матеріалів кримінального провадження щодо однієї з осіб, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину й погодилась на угоду (ч. 8 ст. 469, ч. 3 ст. 217 КПК);
- ненадання доступу до матеріалів кримінального провадження щодо застосування заходів безпеки або видалення таких відомостей з матеріалів кримінального провадження (ч. 1 ст. 221 та ч. 5 ст. 290 КПК).

Також, відповідно до ст. 10 Кримінально-виконавчого кодексу України, до засуджених можуть додатково застосовуватись такі заходи забезпечення безпеки:

- ізольоване тримання;
- переведення в іншу установу виконання покарань;
- переведення засудженого в безпечне місце.

Виділяють й інші заходи, які за конкретних обставин найкращим чином відповідають інтересам забезпечення безпеки учасників кримінального провадження:

- офіційне письмове попередження особи, від якої може виходити потенційна загроза для особи, взятої під захист, про кримінальну відповідальність за ст. 386 ККУ за перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого або експерта до суду, органів досудового слідства, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку, а також до давання завідомо неправдивих показань чи висновку шляхом погрози вбивством, насильством, знищенням майна цих осіб чи їх близьких родичів або розголо-

шення відомостей, що їх ганьблять, або підкуп свідка, потерпілого чи експерта з тією самою метою, а також погрозу вчинити зазначені дії з помсти за попередні показання або висновок;

- оголошення особи, взятої під захист, померлою чи безвісно відсутньою;
- усиновлення неповнолітньої особи, взятої під захист, яка втратила батьків внаслідок вчинення злочину;
- зміна домашнього і мобільного номерів телефону на номери, які не будуть відображатися у телефонних довідниках та інформація щодо яких не буде надаватися операторами без спеціального дозволу;
- зведення до мінімуму відкритих контактів з представниками поліції у формі та використання таємних приміщень для контактів з особою тощо.

Додатковими процесуальними гарантіями забезпечення безпеки для учасників кримінального провадження в Україні є низка положень КПК:

- зобов'язання будь-якої особи, якій надано доступ до інформації про приватне життя, запобігати її розголошенню (ч. 4 ст. 15 КПК);
- заборона незаконного розголошення відомостей досудового розслідування (ст. 222 КПК);
- заборона надання стороні захисту для ознайомлення і відкриття матеріалів про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві (ч. 1 ст. 221, ч. 5 ст. 290, ч. 3 ст. 317 КПК).

До реалізації таких заходів можуть залучатись й інші особи. Це, зокрема: забезпечення конфіденційності відомостей про особу в матеріалах кримінального провадження; допит слідчим суддею в судовому засіданні під час досудового розслідування, у тому числі дистанційно; впізнання поза візуальним і аудіоспостереженням; допит, впізнання та інші процесуальні дії в режимі відеоконференції, у дистанційному режимі, з використанням технічних засобів, зі створенням акустич-

них і/або відеоперешкод; відсторонення від посади; негласні слідчі (розшукові дії), які проводяться на підставі КПК в рамках кримінального провадження; закритий судовий розгляд тощо.

У юридичній практиці заходи забезпечення безпеки прийнято поділяти на короткострокові та довгострокові. При цьому перші, як правило, застосовуються у разі необхідності негайного усунення загрози, а другі – для тривалого захисту особи. До короткострокових заходів можна віднести: особисту фізичну охорону, охорону житла і майна тощо. Довгостроковими заходами можуть бути: зміна особистих документів, зміна зовнішності, зміна місця роботи і навчання, переселення в інше місце проживання та інші.

РОЗДІЛ 2. Практика застосування законодавства про забезпечення заходів безпеки

Для вивчення проблем у сфері застосування заходів забезпечення безпеки були опитані адвокати, журналісти, громадські активісти, судді, щодо яких були застосовані заходи особистої безпеки (далі – опитувані особи). Знеособлені відповіді на запитальники наведені у Додатку.

За результатами опрацювання відповідей на запитальник було виявлено ряд проблем у застосуванні Закону про безпеку та інших нормативно-правових актів про застосування заходів забезпечення безпеки. Ці проблеми, умовно, можна поділити на категорії (1) недосконалості законодавства і (2) проблеми правозастосування законодавства.

(1) проблеми недосконалості законодавства:

1. Не врегульовано питання конфлікту інтересів. Опитуваною особою була описана ситуація: особа потребувала захисту як потерпіла у кримінальному провадженні, в якому посадова особа органу, що здійснює заходи безпеки, є стороною кримінального провадження.

Досвід опитуваної особи: питання виникло у процесі видачі дозволу на носіння зброї.

Оцінка законодавства: жодних застережень з цього питання не містять ні згадані у п.2 дослідження нормативно-правові акти, ні Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ



Під час акції «Ніч на Банковій-2» учасники вкотре вимагають розслідування злочинів проти громадських активістів. 27 вересня 2019 року. Фото: Ольга Решетилова.

України, затверджений Законом України від 22 лютого 2006 року №3460-IV, ні Правила етичної поведінки поліцейських, затверджені наказом МВС від 09.11.2016 №1179 (зарєєстровано в Мінюсті 06 грудня 2016 р. за № 1576/29706). У даному випадку не може бути застосований Закон України «Про запобігання корупції», оскільки йдеться не про корупційні ризики, а про ймовірність причетності посадової особи до скоєння злочину.

2. Відсутні чіткі критерії, за наявності яких орган, який приймає рішення про застосування заходів безпеки або суд (в порядку судового контролю) зобов'язаний призначити заходи безпеки.

Досвід опитуваної особи: на клопотання особи слідчий Національної поліції не вбачав потреби у заходах безпеки. Ситуація була вирішена після втручання посадовця з Департаменту превентивної діяльності Національної поліції.

У Законі про безпеку таких критеріїв немає, натомість прийняття такого рішення є дискрецією уповноваженої особи. Закон про безпеку містить такі норми: особи мають право на забезпечення безпеки за наявності відповідних підстав (ст.2); підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки осіб, зазначених у ст. 2 цього Закону, є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу і майну (ст.20); заходи щодо безпеки осіб, взятих під захист, застосовуються тільки за наявності підстав, зазначених у ст. 20 цього Закону. Порядок здійснення заходів безпеки визначається цим Законом, іншими актами законодавства України (ст.22).

Частково це питання деталізовано в узагальненні судової практики.

Так, у Постанові Пленуму ВСУ від 02.07.2004 № 13 «Про практику застосування судами законодавства, яким передбачені права потерпілих від злочинів», зокрема, зазначено, що потерпілий або його представник за наявності реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу чи майну мають право на забезпечення безпеки. Члени сімей та близькі родичі зазначених осіб набувають такого права, якщо шляхом висловлювання погроз або вчинення

інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на потерпілого чи його представника. Підставою для застосування заходів безпеки щодо перелічених осіб є тільки фактичні дані про наявність небезпеки. Підстави для застосування зазначених заходів щодо потерпілого або його представника і щодо членів їхніх сімей та близьких родичів можуть відрізнятися. Зокрема, ці заходи не застосовуються у разі існування реальної загрози честі й гідності потерпілого (його представника), на відміну від членів їхніх сімей та близьких родичів (п.18). ВСУ звернув увагу судів на необхідність з'ясувати у потерпілого, чи не застосовувались до нього погрози, насильство, підкуп та чи не вчинялись інші протиправні дії підсудним, його родичами, іншими особами з метою примусити відмовитись від давання показань або дати завідомо неправдиві показання. Встановивши такі факти, суд має обговорити питання про направлення матеріалів прокурору для перевірки та про застосування щодо потерпілого заходів безпеки. У такий же спосіб він повинен реагувати у разі встановлення факту примушування потерпілого давати показання (за допомогою вчинення незаконних дій особою, яка провадила дізнання або досудове слідство) (п.20)17.

Узагальненні практики застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві від 24.11.99, ВСУ зазначив, що реальність загрози встановлюється в кожному окремому випадку виходячи з конкретних обставин з урахуванням як об'єктивного, так і суб'єктивного критеріїв (змісту, часу, способу, інтенсивності погрози, даних, що характеризують особу, яка її висловлює, стосунків останньої з особою, яка бере участь у судочинстві). Терміновість заходу безпеки означає негайне виконання постанови суду чи судді. Якщо при перевірці факт загрози не підтвердиться, голова суду (суд) виносить постанову (ухвалу) про відмову в застосуванні заходів безпеки, яка може бути оскаржена у суді вищого рівня. Така скарга розглядається головою зазначеного суду невідкладно.¹⁸

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-04#Text>

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-99#Text>

3. Відсутні алгоритми дій органу, що здійснює заходи безпеки (інструкції, протоколи, регламенти тощо).

Права і обов'язки органів, що здійснюють заходи безпеки, а також загальні застереження (наприклад, дотримання конфіденційності щодо осіб) визначені різними нормативно-правовими актами (див. розділ 1 Дослідження). Навряд чи програма професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників відповідних органів передбачає знання всіх згаданих нормативних приписів.

4. Відсутні процедури, критерії, індикатори визначення конкретних засобів захисту, які необхідні в конкретній ситуації.

Орган, якому доручено здійснення заходів безпеки, встановлює перелік необхідних заходів і способів їх реалізації, керуючись при цьому конкретними обставинами справи і необхідністю усунення існуючої загрози. Про заходи безпеки, умови їх здійснення та правила користування майном або документами, виданими з метою забезпечення безпеки, повідомляється особа, взята під захист. Про вжиті заходи безпеки та їх результати орган, який здійснює заходи, інформує слідчого, прокурора, суд, у провадженні якого знаходиться кримінальне провадження, а також слідчого суддю, якщо рішення про застосування заходів безпеки приймалося ним, а в разі усунення загрози подає відповідному органу за місцем перебування особи, взятої під захист, клопотання про скасування заходів безпеки (ст.23 Закону про безпеку).

Розгорнутий аналіз та рекомендації з цього питання були надані в дослідженні Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми.¹⁹

5. Практика призначення заходів безпеки на 2 місяці не виправдовує себе, а автоматичне припинення заходів особистої охорони в момент завершення досудового розслідування і передачі матеріалів кримінального провадження до суду є може становити загрозу для особи.

Жоден з наведених у розділі 1 Дослідження нормативно-правових актів не передбачає строку призначення заходів безпеки. Закон про безпеку лише передбачає підстави і приводи для їх скасування.

Відповідно до Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, затвердженого Наказом МВС України від 24 липня 1996 р. N 523 (далі – Положення №523), для прийняття рішення про видачу спеціальних засобів індивідуального захисту на підставі заяви особи, яка потребує захисту, та відповідної перевірки такої заяви компетентним органом виноситься мотивована постанова із зазначенням конкретних заходів щодо забезпечення безпеки таких осіб та строків їх здійснення (п.1.3).

Підставою для скасування заходів безпеки, що здійснюються відповідно до Закону про безпеку, може бути:

- а) закінчення строку конкретного заходу безпеки;
- б) усунення загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, взятих під захист;
- в) систематичне невиконання особою, взятою під захист, законних вимог органів, що забезпечують безпеку, якщо ця особа письмово була попереджена про можливість такого скасування.

Приводом для скасування заходів забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, членів їх сімей та близьких родичів може бути:

- а) заява учасника кримінального судочинства, члена його сім'ї або близького родича, щодо якого були застосовані заходи безпеки;
- б) отримання достовірної інформації про усунення загрози життю, здоров'ю, житлу і майну зазначених осіб (ст.21).

6. Не врегульовано порядок забезпечення особи заходами безпеки, які вимагають отримання попереднього дозволу. Йдеться про відсутність взаємодії між різними підрозділами органів внутрішніх справ у за-

¹⁹ В.В. Касько, А.М. Орлеан, Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми. – К.: «ВАІТЕ», 2012. – 50 с. ISBN 978-966-2310-08-5 https://iom.org.ua/sites/default/files/121017_mom_ensuring_safety_brochure_a5.pdf

безпеченні безпеки осіб та про відсутність правової визначеності у питанні фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів безпеки.

Опитуваними особами було вказано на декілька проблем:

- неузгодженість між строками призначення заходів безпеки та ступенем небезпеки для конкретної особи. Наприклад, весь час проходження дозвільної процедури для отримання спеціальних засобів індивідуального захисту (зброї) особа залишалась без захисту, оскільки не було призначено інших заходів безпеки;
- опитувана особа сплачувала власні кошти за придбання спеціального засобу індивідуального захисту, внаслідок відсутності зв'язку між нормами законодавства про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві та загальними нормативно-правовими актами, які регулюють питання здійснення дозвільних повноважень органами поліції та надання ними адміністративних послуг.

Спочатку особі була видана "тривожна кнопка", яка не працювала. Її згодом замінили, але тривалий час особа залишалась без захисту.

Потім виникла проблема при видачі зброї: окрім згаданого в п.1 цього розділу питання конфлікту інтересів, постало питання про дотримання особою необхідних для отримання зброї процедур, а також оплати дозволу на носіння та зберігання зброї, самостійного придбання самої зброї (оскільки уповноважений орган зброю не видав). При цьому, особа не давала письмової згоди на самостійну оплату заходів забезпечення безпеки.

Відповідно до ст.7 Закону про безпеку, заходами забезпечення безпеки є:

- а) особиста охорона, охорона житла і майна;
- б) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку;
- в) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження;
- г) заміна документів та зміна зовнішності;
- д) зміна місця роботи або навчання;
- е) переселення в інше місце проживання;

- е) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення;
 - ж) забезпечення конфіденційності відомостей про особу;
 - з) закритий судовий розгляд.
2. З урахуванням характеру і ступеня небезпеки для життя, здоров'я, житла та майна осіб, взятих під захист, можуть здійснюватися й інші заходи безпеки²⁰.

Фінансування і матеріально-технічне забезпечення заходів безпеки, передбачених Законом про безпеку, здійснюються на основі законодавства України і в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, **а також за рахунок осіб, взятих під захист, якщо на це є їхня письмова згода** (ст. 27 Закону про безпеку).

Орган, якому доручено здійснення заходів безпеки, встановлює перелік необхідних заходів і способів їх реалізації, керуючись при цьому конкретними обставинами справи і необхідністю усунення існуючої загрози (ст.22 Закону про безпеку).

Відповідно до Положення №523 особам, які беруть участь у кримінальному судочинстві, згідно з Законом про безпеку видаються тільки спеціальні засоби індивідуального захисту. Кожній такій особі може видаватися один газовий пістолет (револьвер) та комплект патронів до нього, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії. Вогнепальна зброя таким особам не видається. У необхідних випадках, особам можуть видаватись бронезилети.

Зброя та спецзасоби видаються:

- на підставі мотивованої постанови компетентного органу про здійснення заходів безпеки відносно осіб, які потребують відповідного захисту;
- медичної довідки про стан їх здоров'я;
- після проведення з ними спеціальних занять згідно з учбовим та тематичним планами з вивчення вимог відповідних законодавчих і нормативних актів;
- за наявності умов для зберігання зброї за

²⁰ детальний аналіз інших заходів забезпечення безпеки див. у В.В. Касько, А.М. Орлеан, Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми. – К.: «ВАІТЕ», 2012. – 50 с. ISBN 978-966-2310-08-5 https://iom.org.ua/sites/default/files/121017_mom_ensuring_safety_brochure_a5.pdf

місцем проживання таких осіб, за результатами обстеження яких складається акт. Для проведення практичних стрільб та здачі заліків з них передбачається 120 патронів на один пістолет на рік (п.2.2).

У всіх випадках перевезення чи носіння вказаних предметів, їх користувачі повинні мати дозволи органів внутрішніх справ на право їх зберігання і носіння (п.2.3).

На право зберігання і носіння вогнепальної зброї та спеціальних засобів індивідуального захисту, виданих особам, відносно яких здійснюються заходи безпеки працівниками служби дозвільної системи органів внутрішніх справ видаються спеціальні дозволи (Посвідчення на право зберігання і носіння вогнепальної зброї) (п.3.2).

Колізія в тому, що видача дозволу - це платна адміністративна послуга (Перелік платних послуг, що надаються підрозділами МВС, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року №1098). Зокрема, Національна поліція надає адміністративні послуги:

видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація):	
мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система	Вартість 9 грн.

Зберігання зброї також здійснюється за рахунок коштів особи (на це, як згадано вище, також надається дозвіл). Хоча тут є альтернатива: за відсутності потреби у зберіганні вогнепальної зброї вона підлягає здачі до чергової частини органу внутрішніх справ, що видав зброю. У разі відсутності умов для надійного зберігання такої зброї та боєприпасів до неї за місцем тимчасового перебування особи, яка бере участь у кримінальному судочинстві, зброя підлягає здачі до чергової частини органу внутрішніх справ за місцем проживання або тимчасового перебування таких осіб, про що робиться відповідний запис у

книзі видачі озброєння та спеціальних засобів (Ф N5, затвердженій наказом МВС України №233 від 15 квітня 1995 р.) органу внутрішніх справ, до якого здано зброю, боєприпаси та спеціальні засоби на тимчасове зберігання (п.2.3. Положення №523).

6.1. Щодо фінансування і матеріально-технічного забезпечення заходів безпеки за рахунок держави:

а) особиста охорона, охорона житла і майна.

Окремого порядку особистої охорони осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, їх житла і майна, не затверджено.

Тому, проаналізовано законодавство щодо повноважень органів внутрішніх справ, оскільки повноваження і порядок їх здійснення інших органів, що забезпечують заходи безпеки, не врегульовано.

Так, в системі органів внутрішніх справ до забезпечення заходів безпеки фактично залучені підрозділи поліції особливого призначення (фізична охорона осіб), поліція охорони (встановлення на договірних засадах сигналізації та інших технічних охоронних пристроїв) та Національна поліція (як дозвільний орган²¹).

Стаття 23 Закону України «Про Національну поліцію» та Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877, до основних повноважень поліції відносить:

забезпечення безпеки взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом (п.16 ч.1 Закону); (пп.21 п.4 Положення);

здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності (п.20 ч.1 Закону); здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб, а також технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами (пп. 26 п.4 Положення).

²¹ Положення про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивою та дратівної дії затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1993 р. N 706. Перелік платних послуг, що надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року №1098).

Національна поліція фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України (за винятком діяльності поліції охорони, яка утримується за рахунок коштів від надання послуг з охорони, які здійснюються на договірних засадах, крім виплат державою компенсації частини лізингових платежів у разі забезпечення поліцейського житлом на умовах фінансового лізингу, а також гарантованої з боку держави одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи втрати працездатності поліцейського або колишнього працівника міліції, що здійснюються за рахунок коштів, передбачених державним бюджетом для Національної поліції), інших джерел, не заборонених законом, а також забезпечує ефективно і цільове їх використання (пп.9 п.5 Положення).

Положення №987 до завдань підрозділів поліції особливого призначення (далі - Підрозділи) головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві (далі - ГУНП) відносить забезпечення безпеки взятих під захист осіб, членів їх сімей, охорону адміністративних, державних будівель та інших об'єктів на підставах та в порядку, визначених законодавством України.

Підставами є рішення органу, який призначає заходи безпеки. Натомість досі не затверджено порядок забезпечення безпеки.

Попри те, що Положення №987 передбачає взаємодію підрозділів поліції особливого призначення під час виконання покладених на них завдань та функцій у межах компетенції з органами і підрозділами поліції (п.3), на практиці охорона житла і майна фізичної особи, якій призначено заходи забезпечення безпеки, здійснюється поліцією охорони на договірних засадах за рахунок коштів цієї фізичної особи.

Відповідно до п.1.4 Положення про порядок придбання, видачі, обліку, зберігання та застосування вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту працівниками судів і правоохоронних органів, а також особами, які беруть участь у кримінальному судочинстві, **фінансування заходів, які повинні здійснюватися з метою забезпечення безпеки** працівників

суду і правоохоронних органів, а також **осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, здійснюється органом, що прийняв рішення про застосування таких заходів безпеки** (вимоги спільного наказу Міністерства фінансів, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки і Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 11 січня 1996 р. N 5/25/21/33/20 «Про затвердження Порядку фінансування безпеки осіб, взятих під державний захист» /наказ ДСК/).

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» (ч. 4 ст. 5, п.6 ч.1 ст 16, ч. 1 ст 17) надає право Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків, зокрема, видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; до структури управлінь Національного бюро можуть входити підрозділи забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства. Проте, порядку реалізації цієї норми також не затверджено.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИМИ ЗАСОБАМИ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ЗАХИСТУ.

П.3 Наказу МВС від 24.07.1996 № 523 доручено відповідним структурним підрозділам центрального апарату МВС при виділенні цільових коштів забезпечити ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі необхідною кількістю вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту, кобур та інших пристосувань для їх носіння, а також бланками службової документації, передбаченими цим Положенням.

Як було зазначено вище, органами, які приймають рішення про застосування заходів безпеки є слідчий, дізнавач, прокурор, суд, а також орган (підрозділ), що здійснює оперативно-розшукову діяльність, щодо осіб, які брали участь або сприяли виявленню, попередженню, припиненню кримінальних правопорушень (ст.3 Закону про безпеку).

Проте аналіз змісту бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання за 2017 – 2019 роки МВС, Національної поліції, Офісу Генерального прокурора, Державної судової адміністрації, НАБУ, ДБР тощо (розміщена на офіційних веб-сайтах цих органів) свідчить про відсутність планування коштів на виконання функції забезпечення заходів особистої безпеки.

Переселення в інше місце проживання, надання житла, матеріальної допомоги та працевлаштування осіб, взятих під державний захист.

Порядок №457 містить такі гарантії особам, взятим під державний захист:

- у разі переселення в інше місце проживання житло надається поза чергою за поданням відповідного органу, що прийняв рішення про застосування заходів безпеки;
- орган, що прийняв рішення про застосування заходів безпеки, виплачує матеріальну допомогу, передбачену статтею 12 Закону про безпеку;
- орган, що прийняв рішення про застосування заходів безпеки, виплачує компенсацію за час вимушеного прогулу в зв'язку з переселенням в інше місце проживання (у розмірі, визначеному договором про умови застосування заходів безпеки, але не більш як середня заробітна плата за попереднім місцем роботи) та різницю у заробітній платі, якщо заробіток за новим місцем роботи менший ніж за попереднім;
- час вимушеного прогулу цих осіб включається до трудового стажу;
- трудові гарантії: у зв'язку з переведенням, прийняттям або направленням на роботу в іншу місцевість працівники, до яких застосовуються заходи безпеки, мають право на відшкодування витрат і одержання інших компенсацій відповідно до статті 120 Кодексу законів про працю України; подання органу, що прийняв рішення про застосування заходів безпеки, є підставою для розірвання з особою, взятою під державний захист згідно з чинним законодавством, трудового договору або для збереження за нею (за домовленістю сторін) місця робо-

ти на час вимушеного прогулу в зв'язку із здійсненням заходів безпеки; особи, переселені в інше місце проживання у зв'язку із забезпеченням їх безпеки, працевлаштовуються органом, що прийняв рішення про застосування заходів безпеки, або за його дорученням, органом, що здійснює заходи безпеки. При цьому вони забезпечуються роботою у разі можливості за фахом та відповідно до кваліфікації;

- за бажанням особи, взятої під державний захист і яка має намір придбати чи збудувати житло (квартиру, будинок) у зв'язку з переселенням в інше місце проживання, за поданням органу, що прийняв рішення про застосування заходів безпеки, їй надається земельна ділянка для будівництва та відповідний кредит згідно з чинним законодавством.

За наявності письмової згоди особи, яка бере участь у кримінальному судочинстві та взята під державний захист згідно з чинним законодавством, заходи безпеки можуть здійснюватися також за її рахунок.

Порядок забезпечення інших заходів безпеки детально розглянуто в дослідженні “Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми”.²²

У спеціалізованій Постанові Пленуму ВСУ №10 від 18 червня 1999 року «Про застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві» Пленум був змушений визнати, що стан забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судочинстві, суддів і працівників правоохоронних органів є незадовільним і не гарантує об'єктивний та неупереджений розгляд справ, захист прав і свобод громадян.

На відсутність належного фінансування та процедур забезпечення заходів безпеки звертав увагу ВСУ в узагальненні практики застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві від 24.11.99, зокрема, ВСУ зазначив:

²² детальний аналіз інших заходів забезпечення безпеки див. у В.В. Касько, А.М. Орлеан, *Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми*. – К.: «ВАІТЕ», 2012. – 50 с. ISBN 978-966-2310-08-5 https://iom.org.ua/sites/default/files/121017_mom_ensuring_safety_brochure_a5.pdf

«Вирішення питань про переселення в інше місце проживання, надання житлової площі, матеріальної допомоги та працевлаштування регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 1995 р. N 457 «Про порядок вирішення питань переселення в інше місце проживання, надання житла, матеріальної допомоги та працевлаштування осіб, взятих під державний захист». Фактично не врегульований порядок здійснення інших заходів безпеки: заміни документів, зовнішності, встановлення телефону за місцем проживання з використанням технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, зміна місця роботи або навчання тощо.

Встановлено непоодинокі факти залишення без реагування повідомлень про надходження погроз та вчинення інших протиправних діянь щодо суддів, працівників судів, потерпілих і свідків».

У зв'язку з такими фактами Пленум ВСУ у п. 7 постанови N10 наголосив: «При встановленні факту невиконання або неналежного чи несвоєчасного виконання без поважних причин посадовою особою спеціального підрозділу постанови (ухвали), якщо це призвело до смерті особи, взятої під державний захист, заподіяння їй тілесних ушкоджень, її викрадення, знищення або пошкодження належного їй майна тощо, суд чи суддя зобов'язаний за наявності ознак злочину порушити кримінальну справу, а в разі необхідності перевірити такий факт - надіслати прокурору відповідне подання».

6.2. Щодо фінансування заходів безпеки за рахунок особи, взятої під захист:

Закон про безпеку (ст. 27) передбачає, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення заходів безпеки, передбачених цим Законом, може здійснюватись за рахунок осіб, взятих під захист, якщо на це є їх письмова згода.

Жоден інший нормативно-правовий акт це питання не врегулює, зокрема, не розроблені обґрунтовані тарифи на надання послуг, вартості обладнання тощо.

(2) проблеми правозастосування:

7. Опитуваними особами були наведені випадки відмови слідчого видати особі на руки копію постанови про призначення заходів особистої безпеки. Це унеможливило, зокрема, оскарження постанови.

В ЄДРСР є ухвали про оскарження постанов. Тому, в таких випадках винна конкретна уповноважена особа.

8. Були випадки невиконання постанови слідчого про призначення заходів особистої безпеки органом, який повинен забезпечити такі заходи.

Закони дають однозначну відповідь на це питання, а саме:

- постанова чи ухвала про застосування заходів безпеки є обов'язковою для виконання органами, яким доручено здійснення заходів безпеки (ч.2 ст.22. Закону про безпеку);
- про вжиті заходи безпеки та їх результати орган, який здійснює заходи, інформує слідчого, прокурора, суд, у провадженні якого знаходиться кримінальне провадження, а також слідчого суддю, якщо рішення про застосування заходів безпеки приймалося ним, а в разі усунення загрози подає відповідному органу за місцем перебування особи, взятої під захист, клопотання про скасування заходів безпеки. (ч.3 ст.22. Закону про безпеку);
- неприйняття, несвоєчасне прийняття рішення, невжиття, несвоєчасне вжиття або невжиття достатніх заходів щодо безпеки осіб, зазначених у статті 2 цього Закону, працівниками суду і правоохоронних органів тягне за собою дисциплінарну або кримінальну відповідальність (ст. 24 Закону про безпеку);

ККУ встановлена кримінальна відповідальність за невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист (ст. 380).

9. У випадку розголошення працівниками органів, які забезпечують безпеку (або одного з органів) відомостей про призначення засобів безпеки конкретній особі, не було застосовано покарання до винних посадових осіб. Відсутня процедура внутрішнього розслідування.

Попри наявність чітких нормативних приписів про відповідальність посадових осіб (ст.25 Закону про безпеку, ст. 381 ККУ) у випадку з опитуваною особою відомості про призначення заходів безпеки були викладені в Інтернет (не копія постанови слідчого, а відомості з цієї постанови).

Крім того, у норми про конфіденційність відомостей про призначення заходів безпеки конкретній особі закладена певна колізія: якщо заходи безпеки особи є явними, наприклад, особиста охорона чи носіння шолому і бронежилету, то сама демонстрація цих засобів захисту (адже цього об'єктивно не уникнути) вже є розголошенням відомостей про призначення заходів безпеки.

10. На практиці від особи не вимагали повертати спеціальні засоби індивідуального захисту після припинення заходів особистої охорони.

Відповідно до Положення №523 (п.2.7.) у разі прийняття органом, що виніс мотивовану постанову про застосування заходів безпеки, рішення про їх скасування, вогнепальна зброя та спеціальні засоби індивідуального захисту у десятиденний термін повертаються особами, яким вони були видані, до органу внутрішніх справ, що їх видав.

Розділ 3. Міжнародні стандарти

Для мети цього Дослідження доцільно навести міжнародні стандарти і документи загального характеру у сфері прав людини, документи стосовно правозахисників, т.зв. “галузеві” документи (зокрема, у сфері протидії корупції) та стандарти у сфері захисту осіб у кримінальному судочинстві, в тому числі – ефективного правосуддя. Усі ці міжнародні документи та стандарти накладають на державу зобов’язання загального характеру та зобов’язання у визначених сферах.

За міжнародним правом у сфері прав людини, громадські активісти та їх захисники адвокати повинні бути захищені проти нападів, що витікає із прав людини як самих активістів, так і прав людини їхніх захисників - адвокатів. Насилля проти активістів, як і проти їхніх захисників адвокатів, може призвести до порушень, серед інших, права на справедливий суд (ст. 14 МПГПП; ст. 6 ЄКПЛ), права на свободу (ст. 9 МПГПП; ст. 5 ЄКПЛ) або свободу від тортур або інших видів жорсткого поводження (ст. 7 МПГПП; ст. 3 ЄКПЛ), права на життя (ст.2 ЄКПЛ).

Відповідно до Декларації ООН про право та обов’язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи (Декларація про правозахисників)²³ та Керівних принципів ОБСЄ щодо захисту правозахисників²⁴ правозахисник – це людина, яка працює індивідуально або у співпраці з іншими людьми з метою просування або захисту прав людини мирними засобами та уникаючи дискримінації. Як визначено ООН, кожна людина має право, як індивідуально, так і спільно з іншими, приймати участь в мирній діяльності, яка направлена проти порушень прав людини та основних свобод. **Саме держава, зазначає ООН, вживає усі необхідні заходи захисту, з допомогою компетентних органів, щодо будь-якої людини, яка виступає індивідуально чи разом із іншими, від будь-якого насильства, погроз, помсти, негативної дискримінації де-факто чи де-юре, примусу або будь-якої іншої довільної дії пов’язаної із законним виконанням його прав і свобод.**²⁵

²³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_349#Text;

²⁴ <https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/150476.pdf>;

²⁵ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/53/144;

В аспекті підтриманні верховенства права та забезпечення гарантій дотримання прав людини відзначається важлива роль адвокатів, так само як суддів й прокурорів.²⁶ Саме адвокати є ключовими учасниками захисту прав людини (і активістів) та системи правосуддя, що визнано міжнародним правом і стандартами щодо ролі адвокатів які є «невід’ємними учасниками адміністрування правосуддя».²⁷ Багато громадських активістів є також і правозахисниками. ООН зазначає, що правозахисники та громадські активісти відіграють важливу роль у діяльності демократичного суспільства. Серед іншого, вони сприяють поліпшенню ситуації з дотриманням прав людини, нагляду за діяльністю державних та місцевих органів влади та ефективній боротьбі з корупцією.²⁸

Відповідно до ч. 3 ст. 12 Декларації ООН, кожна людина має право на ефективний захист, а також проти насильницьких актів.

Декларація Комітету міністрів РЄ щодо поліпшення захисту правозахисників та сприяння їхній діяльності (Прийнята Комітетом міністрів 6 лютого 2008 року на 1017-му засіданні постійних представників міністрів): засуджує будь-які напади на правозахисників і порушення їх прав в державах-членах РЄ або в інших країнах, незалежно від того, здійснюються вони державними службовцями або особами, не пов’язаними з державними органами; закликає держави-члени: вживати ефективних заходів для попередження нападів або переслідувань правозахисників, забезпечувати проведення незалежних та ефективних розслідувань подібних актів і застосовувати до тих, хто за них несе відповідальність, адміністративні заходи та/або залучати їх до кримінальної відповідальності (пп. 1 і 2).

²⁶ Резолюція Ради ООН: Права людини, незалежність та неупередженість системи правосуддя, присяжних та юридичних радників, незалежність адвокатів. Док. ООН A/HRC/29/L.11 (2015);

²⁷ Практичне керівництво МКЮ № 1: Міжнародні принципи незалежності та звітності суддів, адвокатів та прокурорів;

²⁸ Становище правозахисників та громадських активістів в Україні у 2019 році: аналітична доповідь / М. Лаврінок, В. Ліхачов; ред. Т. Печончик; Українська Гельсінська спілка з прав людини, ZMINA, Truth Hounds. – Київ, 2020. – 88 с.

Захист активістів як учасників кримінального провадження (потерпілих, свідків) **впливає на ефективність слідства та подолання безкарності.**

Захист активістів як учасників кримінального провадження (потерпілих, свідків) впливає на ефективність слідства та подолання безкарності. Враховуючи попередню кваліфікацію злочинів проти активістів (були відкриті кримінальні провадження за ч. 1 ст. 129 ККУ (Погроза вбивством); повідомлено про підозру за ст.15 та ч.1 ст.115 ККУ (замах на умисне вбивство), доцільно взяти за основу критерії ефективного розслідування, вироблені ЄСПЛ щодо ст.2 ЄКПЛ ("право на життя"). Так, мінімальні критерії ефективності розслідування включають в себе вимоги щодо:

- незалежного та безстороннього розслідування, і громадський контроль, а компетентні органи влади повинні діяти зі зразковою ретельністю та оперативністю (див. рішення у справі «Олександр Ніконенко проти України» (Aleksandr Nikonenko v. Ukraine), заява № 54755/08, пункт 44, від 14 листопада 2013 року з подальшими посиленнями). Справа «Бурлаков та Лисенко проти України» (Заява № 19103/11), рішення від 31 липня 2012 року у справі «Мута проти України» (Muta v. Ukraine), заява № 37246/06, п. 61);
- оперативності і розумної швидкості. Ефективне розслідування, нехай і за наявності об'єктивних перешкод чи труднощів, повинне утверджувати віру громадськості у дотримання принципу верховенства права. Разом із цим, значна тривалість розслідування зменшує його ефективність. «Риженко проти України»: Ефективне розслідування має бути своєчасним (ст. 2 Конвенції, заява № 55902/11, від 30.07.2015 р.);
- головна мета такого (ефективного) розслідування полягає у забезпеченні ефективного виконання національних законів, які захищають право на життя, а у випадках, коли беруть участь представники держави або органи, у забезпеченні їх відповідальності за смерті, в яких вони винні. Форма розслідування, яка досягне такої мети, може бути різною в залежності від обставин. Проте, який би з методів не брався за основу, державні органи влади повинні діяти за своєю власною ініціативою у випадку, коли вже якесь питання звернуло їхню увагу.

Вони не можуть перекласти це на ініціативу родичів чи чекати подання формальної скарги або взяття кимось на себе відповідальності за проведення слідчої процедури (див. *mutatis mutandis* рішення у справі «Ilhan v. Turkey», заява N 22277/93, п. 63, ЄСПЛ 2000-VII).

Для того, щоб розслідування стверджуваного незаконного вбивства за участі представників держави було ефективним, здебільшого незалежність осіб, які здійснюють розслідування, від тих, хто брав участь у злочині, повинна вважатись як необхідність (див. рішення від 27 липня 1998 року у справі «Guelec v. Turkey», 1998-IV, пп. 81-82, та рішення у справі «Ogur v. Turkey», заява N21594/93, пп. 91-92 ЄСПЛ 1999-III).

Органи державної влади повинні були б вжити всіх заходів для збереження доказів, які мають відношення до події. Прогалини у розслідуванні, які підривають його здатність встановити причину смерті або відповідальних осіб, чи то прямих виконавців, чи то тих, хто замовив або організував злочин, створюють ризик недодержання такого стандарту.

Також у цьому контексті опосередковано існує вимога розумної швидкості (див. рішення від 2 вересня 1998 року у справі «Yasa v. Turkey», 1998-VI, пп. 102 - 104; рішення у справі «Cakici v. Turkey», заява N 23657/94, пп. 80, 87,106, ЄСПЛ 1999-IV). Має бути визнано, що у розслідуванні можуть виникнути складнощі та перепони, які перешкоджають його прогресу за певних обставин. Проте швидка реакція органів державної влади у дослідженні використання смертельної сили або зникненні повинна розумітись як основа у забезпеченні громадської довіри у їх виконанні норм права та у попередженні будь-яких ознак змови або поблажливості до незаконних дій (див. рішення у справі «McKerr v. United Kingdom», заява N 28883/95, пп. 108-115, ЄСПЛ 2001-III; рішення у справі «Avsar v. Turkey», заява N25657/94, пп. 390 - 395, ЄСПЛ 2001-VII (справа «Гонгадзе проти України», заява N 34056/02, 2005 року).

Незалежність – ієрархічна або інституційна незалежність, а також практична незалежність. Мінімальна вимога до такої системи полягає в тому, що особи, відповідальні за проведення слідства, мають бути незалежні від тих, хто причетні до подій, що розслідуються. Мається на увазі ієрархічна або інституційна незалежність, а також практична незалежність. (Рішення у

справах «Пол та Одрі Едвардс проти Сполученого Королівства» (Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom) від 14 березня 2002 р., заява № 46477/99, п. 70, та «Мастроматтео проти Італії» (Mastromatteo v. Italy) [GC] від 24 жовтня 2002 р., заява № 37703/97, пп. 90, 94 та 95.)

Збереження доказів. Органи державної влади повинні були б вжити всіх заходів для збереження доказів, які мають відношення до події. Прогалини у розслідуванні, які підривають його здатність встановити причину смерті або відповідальних осіб, чи то прямих виконавців, чи то тих, хто замовив або організував злочин, створюють ризик недодержання такого стандарту. (Рішення у справі «Гонгадзе проти України» (Gongadze v. Ukraine) від 8 листопада 2005 р., заява № 34056/02, п. 176.).²⁹

У Плані дій ООН щодо забезпечення безпеки журналістів і проблеми безкарності, зокрема, було зазначено, що без свободи вираження думок і особливо свободи преси неможливе формування інформованого, активного і готового до дії громадянського суспільства. Зусилля покласти край безкарності за злочини проти журналістів повинні супроводжуватися заходами щодо захисту і охорони прав людини правозахисників в ширшому плані. Крім того, захист журналістів не слід обмежувати тільки тими, хто офіційно визнається журналістами, і ними слід охоплювати інших осіб, включаючи працівників громадських ЗМІ та позаштатних журналістів, а також осіб, які можуть використовувати нові засоби масової інформації в якості інструментів роботи зі своєю аудиторією.

Визнаючи, що розслідування злочинів щодо журналістів залишається сферою відповідальності держав-членів, слід визнати, що акти насильства і залякування (включаючи вбивства, викрадення, взяття заручників, утиски, домагання, переслідування і незаконний арешт і затримання) стають все більш частими явищами в різних контекстах. Зокрема, та загроза, яка виходить від недержавних суб'єктів, таких як терористичні організації та злочинні угруповання, зростає. Це заслуговує пильної і враховує контекст розгляду різних потреб журналістів в конфліктних і неконфліктних зонах, а також різних правових документів, наявних в

цілях їх захисту. (п.п.1.5, 1.16).³⁰

Генеральна Асамблея ООН наполегливо закликає також держави вжити належних заходів для вирішення проблеми безкарності за вчинені державними і недержавними суб'єктами напади на правозахисників та їхніх родичів, за погрози на їхню адресу та акти залякування, включаючи випадки насильства за ознакою статі, в тому числі за допомогою забезпечення оперативного розслідування скарг правозахисників і прийняття оперативних, транспарентних і незалежних заходів в умовах підзвітності.³¹

В документах ООН необхідність прийняття ефективних заходів для захисту безпеки потерпілих, свідків та їх сімей розглядається як складова доступу до правосуддя.³²

Конвенція ООН проти корупції (ст. 13): кожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як: а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; с) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію. Можуть установлюватися певні обмеження цієї свободи, але тільки такі обмеження, які передбачені законом і є необхідними: і) для поваги прав або репутації інших осіб; ii) для захисту національної безпеки, або публічного порядку, або охорони здоров'я чи моральності населення.³³

²⁹ Принципи ефективного розслідування відповідно до практики Європейського суду з прав людини [Текст]: наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, Є.О. Гладкова, Т.М. Малиновська, І.О. Святокум, О.В. Федосова – Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ.– 2017. – 81с.

³⁰ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Journalists/UN_plan_on_Safety_Journalists_RU.pdf;

³¹ Резолюція, прийнята ГА ООН 19 декабря 2011 года №66/164 "Пропаганда Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы" (п.8) <https://undocs.org/ru/A/RES/66/164>;

³² Декларация основных принципов правосудия для жертв злочинів і зловживання владою, прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_114#Text;

³³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#top;

Основними міжнародно-правовими актами у сфері забезпечення безпеки учасників кримінального провадження³⁴ є:

прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою: слід сприяти тому, щоб судові та адміністративні процедури більшою мірою відповідали потребам жертв шляхом, зокрема, вжиття заходів для зведення до мінімуму незручностей для жертв, охорони їхнього особистого життя в тих випадках, коли це необхідно, і забезпечення їх безпеки, а також безпеки їх сімей та свідків з їхнього боку і їх захисту від залякування і помсти (пп (d) п.6).³⁵

Здійснення Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою (резолюція 1989/57 Економічної і Соціальної Ради від 24 травня 1989 року).³⁶

Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року, прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року:

(ст. 24): (1) кожна Держава-учасниця вживає, у межах своїх можливостей, належних заходів, спрямованих на забезпечення ефективного захисту від імовірної помсти або залякування щодо свідків, які беруть участь у кримінальному провадженні та дають свідчення у зв'язку зі злочинами, що охоплюються цією Конвенцією, і, у відповідних випадках, щодо їхніх родичів та інших близьких їм осіб. (2) Заходи, передбачені в пункті 1 цієї ст., без шкоди для прав обвинувачуваного, у тому числі для права на належний розгляд, можуть, зокрема, включати: встановлення процедур для фізичного захисту таких осіб, наприклад - у тій мірі, в якій це необхідно і практично може бути здійснене, - для їхнього переселення в інше місце, і прийняття таких положень, які дозволяють, у відповідних випадках, не розголошувати інформацію, що стосується особи і місцезнаходження таких осіб, або встановлюють обмеження на таке розголошення

³⁴ В цьому Дослідженні не розглядаються детально міжнародні документи щодо захисту жертв та свідків дітей, жінок, жертв домашнього насильства, спеціальні документи щодо захисту жертв торгівлі людьми а також жертв злочинів у сфері незаконного обігу наркотиків https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/R_ebook.pdf;

³⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_114#Text

³⁶ <http://docs.cntd.ru/document/901747241>;

інформації; b) прийняття правил доведення, що дозволяють свідчити таким чином, який забезпечує безпеку свідка, наприклад, дозвіл свідчити за допомогою засобів зв'язку, таких як відеозв'язок або інші належні засоби. (4). **Положення цієї ст. застосовуються також до потерпілих, оскільки вони є свідками.**

Ст. 25. Допомога потерпілим та їхній захист: кожна Держава-учасниця:

- вживає, у межах своїх можливостей, відповідних заходів для надання допомоги і захисту потерпілим від злочинів, що охоплюються цією Конвенцією, особливо у випадках погрози помстою або залякування;
- встановлює належні процедури для забезпечення доступу до компенсації і відшкодування збитків потерпілим від злочинів, що охоплюються цією Конвенцією;
- за умови дотримання свого внутрішнього законодавства, створює можливості для викладу і розгляду думок і побоювань потерпілих на відповідних стадіях кримінального провадження щодо осіб, які вчинили злочини, так, щоб це не завдало шкоди правам захисту.³⁷

Про захист потерпілих і/або свідків також прямо говориться в протоколах до Конвенції про організовану злочинність, і зокрема в Протоколі про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (резолюція 55/25 Генеральної Асамблеї, додаток II, ст. 6 і 7), і в Протоколі проти незаконного ввезення мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (резолюція 55/25 Генеральної Асамблеї, додаток III, ст. 5 і 16).

Конференція Учасників Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності на своїй другій сесії, проведеної у Відні 10-21 жовтня 2005 року, включила захист свідків в число сфер, стосовно яких буде періодично розглядатися хід реалізації Конвенції та пов'язаних з нею протоколів (СТОС / COP / 2005/8, пункт 1, рішення 2/1, 2/3 і 2/4).³⁸

³⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text;

³⁸ Рекомендуемые виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. 2008 г. ЮНОДК. <https://cutt.ly/WfaaLul> ;

У Резолюції 1784 (2011) 1 Генеральної Асамблеї РЄ «Захист свідків як наріжний камінь правосуддя і примирення на Балканах», зокрема, Асамблея вважає, що свідки мають право на фізичний захист, з тим, щоб мати можливість безпечно і без страху дати свої свідчення. Крім того, вона вважає, що свідкам слід надавати підтримку, в тому числі юридичну і психологічну, до, під час і після суду. Визнаючи роботу, проведену в зв'язку з цим деякими НПО, Асамблея висловлює жаль з приводу того, що підтримкою свідків найчастіше нехтують у відповідних країнах, і настійно закликає компетентні органи надавати підтримку свідкам або через державні програми, або у співпраці з кваліфікованими співробітниками НПО (п.7).³⁹

Рекомендація № R (85) 11 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу, Рекомендація № R (97) 13 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо залякування свідків і прав сторони захисту, Рекомендація Rec (2005) 9 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям,⁴⁰ Рекомендація Rec (2006) 8 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо допомоги потерпілим від злочинів.⁴¹

Конвенція ООН проти корупції: (ст. 32): кожна Держава-учасниця вживає належних заходів, відповідно до своєї внутрішньої правової системи та в межах своїх можливостей, для забезпечення ефективного захисту від ймовірної помсти або залякування свідків та експертів, які свідчать у справах за злочинами, що визначені цією Конвенцією, та, у відповідних випадках, щодо їхніх родичів та інших близьких їм осіб.

2. Заходи, передбачені частиною 1 цієї ст., без шкоди для прав обвинуваченого, у тому числі для права на належний розгляд справи, можуть включати:

- a) встановлення процедур для фізичного захисту таких осіб, наприклад, - тією мірою, якою це необхідно й практично можливо, - для їхнього переселення в інше місце, і прийняття таких положень, які дозволяють, у відповідних випадках, не розголошувати інформацію, що стосується особи та місцезнаходження таких осіб, або встановлюють обмеження щодо такого розголошення інформації;
 - b) прийняття правил доведення, які дозволяють свідкам та експертам свідчити в такий спосіб, який забезпечує безпеку таких осіб, наприклад, дозвіл свідчити за допомогою засобів зв'язку, таких як відеозв'язок або інші відповідні засоби.
3. Держави-учасниці розглядають можливість укладання з іншими державами договорів або домовленостей про переселення осіб, зазначених у частині 1 цієї ст..
4. **Положення цієї ст. застосовуються також до потерпілих тією мірою, якою вони є свідками.**
5. Кожна Держава-учасниця створює, за умови дотримання свого внутрішнього права, можливості для викладу й розгляду думок і побоювань потерпілих на відповідних стадіях кримінального провадження стосовно осіб, які вчинили злочини, так, щоб це не завдавало шкоди правам захисту.⁴²

Кримінальна конвенція РЄ про боротьбу з корупцією (ETS 173)(ст.22) зобов'язує кожную Сторону вживати таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення ефективного й належного захисту помічників правосуддя та свідків.⁴³

У постконфліктних країнах, а також у випадках злочинів проти людяності або серйозних порушень прав людини величезне значення має можливість забезпечення захисту потерпілих і свідків, з тим, щоб вселити в них рішучість, необхідну для надання свідчень. Наприклад, Римський статут (ст. 68-69) і Правила процедури і доказування Міжнародного кримінального суду містять положення, які стосуються захисту жертв і свідків (наприклад, Правило 87 про застосування захисних заходів).⁴⁴

³⁹ https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/Russian_documents/1784_rus.asp;

⁴⁰ [https://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](https://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B);

⁴¹ <https://cutt.ly/xfpKQNZ>;

⁴² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#top;

⁴³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text;

⁴⁴ Общие вопросы. Потерпевшие и свидетели. Пособие по оценке систем уголовного правосудия. ООН.2010. https://www.unodc.org/documents/russia/Reports/10-52547_4_Witnesses_victims_3_Rus.pdf;

Розділ 4. **Аналіз відповідності законодавства України про забезпечення заходів безпеки міжнародним стандартам**

В аналізі акцент зроблений на проблемі захисту правозахисників, наявності та стану імплементації в законодавство України міжнародних стандартів. Проте автори не уникнули загальних рекомендацій щодо зміни системи захисту свідків/потерпілих, оскільки без таких системних змін ефективність заходів захисту залишатиметься незадовільною.

Для досягнення цілей даного Дослідження, доцільно провести аналіз відповідності законодавства у сфері забезпечення безпеки осіб по визначеним у розділі 2 Дослідження проблемним питанням, а саме:

1. Правозахисники не є окремою категорією осіб, яким надається захист.
2. Відсутність чітких критеріїв прийняття рішення про застосування заходів безпеки, а також процедур, критеріїв, індикаторів визначення конкретних засобів захисту, які необхідні в конкретній ситуації. Необґрунтованість строків тривалості заходів безпеки.
3. Відсутність алгоритмів дій органів, що здійснюють заходи безпеки (інструкції, протоколи, регламенти тощо). Не врегульовано порядок забезпечення особи заходами забезпечення безпеки, які вимагають отримання попереднього дозволу. Відсутність взаємодії між різними підрозділами органів внутрішніх справ у забезпеченні безпеки осіб.
4. Не врегульовано питання фінансування і матеріально-технічного забезпечення заходів безпеки за рахунок держави та особи, взятої під захист.
5. Не врегульовано питання конфлікту інтересів. Відсутність процедур внутрішнього контролю за діями чи бездіяльністю органів, які призначають та органів, які забезпечують заходи безпеки.
6. Не врегульовано питання взаємодії органів, які забезпечують безпеку, та осіб, взятих під захист.

Це Дослідження не має на меті робити повний аналіз відповідності законодавства у сфері забезпечення безпеки осіб міжнародним стандартам. Але авторами використані окремі висновки та рекомендації по згаданих питаннях, запропоновані вітчизняними дослідниками.

1. Чи є правозахисники окремою категорією осіб, яким надається захист?

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ:

Керівні принципи ОБСЄ щодо захисту правозахисників:

З метою забезпечення безпеки правозахисників, які піддаються ризику, державам слід на основі консультацій з громадянським суспільством і при технічній підтримці відповідних міжнародних органів розробити оптимальні стратегії, програми та механізми захисту. Ці механізми повинні включати забезпечення фізичного захисту, тимчасову зміну місця проживання та інші необхідні заходи (п.19).

Держави повинні виділяти достатні кошти зі свого регулярного бюджету на фізичний і психологічний захист правозахисників, що піддаються ризику, невідкладну допомогу в надзвичайних обставинах і інші послуги (п.21).

Доповідь Спеціального доповідача з питання про становище правозахисників:

Спеціальний доповідач пропонує сім принципів, які, на його думку, повинні лежати в основі передової практики держав в області захисту правозахисників, зокрема, Принцип 4: Державам слід приділяти найпильнішу увагу «цілісної безпеки» правозахисників, зокрема їх фізичної безпеки, цифрової безпеки і психологічного благополуччя. (п.111).

Спеціальний доповідач рекомендує державам (а) прийняти законодавчі та політичні рамки з метою розробки національних програм захисту правозахисників, діючи в консультації з правозахисниками і громадянським суспільством (п. 113).⁴⁵

⁴⁵ Доклад Спеціального докладчика по вопросу о положении правозащитников. A/HRC/31/55. 1 February 2016. <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/31/55>;

VIII. Рекомендації щодо зміцнення і/або прийняття нормативно-правової бази в області захисту потерпілих і свідків⁴⁶:

- державам, які бажають зміцнити або прийняти нове законодавство на основі Типового закону УНП ООН про захист свідків⁴⁷, рекомендується вжити таких заходів, які в жодній мірі не претендують на повноту охоплення:

(d) визначити, хто може бути захищеною особою відповідно до законодавства. Держави повинні розглянути можливість застосування заходів захисту до широкого кола осіб із забезпеченням гнучкого підходу до вирішення цього питання.

Законодавство України: ні.

Пропозиції: в КПК та Законі про безпеку передбачити правозахисну діяльність як додатковий аргумент на користь наявності підстав для призначення захисту особі, яка є постраждалою та/або свідком у зв'язку з правозахисною діяльністю (захистом суспільних інтересів).

Наприклад, взяти аналогію з рекомендацією, що містять Керівні принципи ОБСЄ щодо захисту правозахисників державам-учасникам: з огляду на важливу роль правозахисної діяльності в демократичному суспільстві і той факт, що загрози і насильство по відношенню до правозахисників у зв'язку з їх правозахисною діяльністю часто мають на меті залякати не лише безпосередню жертву, але і інших правозахисників, з тим щоб перешкодити їм виконувати свою роботу, розглянути питання про прийняття національного законодавства, яке визнає такі мотиви в якості обтяжуючих обставин при винесенні вироків за такі злочини (п.77).⁴⁸

⁴⁶ Допомога, успішні види практики і порівняльний аналіз національного законодавства в області виявлення і захисту потерпілих і свідків у справах, пов'язаних з організованою злочинністю. СТОС/СОР/WG.2/2013/2. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2_CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

⁴⁷ Типові законодавчі положення, що стосуються створення програми захисту свідків. Додаток I до вищезгаданого документа Допомога, успішні види практики і порівняльний аналіз національного законодавства в області виявлення і захисту потерпілих і свідків у справах, пов'язаних з організованою злочинністю. СТОС/СОР/WG.2/2013/2. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2_CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

⁴⁸ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/123728.pdf>.

2. Відсутність чітких критеріїв прийняття рішення про застосування заходів безпеки, а також процедур, критеріїв, індикаторів визначення конкретних засобів захисту, які необхідні в конкретній ситуації. Необґрунтованість строків тривалості заходів безпеки.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ:

Рекомендація № R (97) 13 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо залякування свідків і прав сторони захисту:

«залякування» означає будь-які прями, опосередковані або потенційні погрози свідку, які можуть призвести до втручання у здійснення цим свідком його обов'язку вільно давати свідчення без будь-якого і жодного впливу. Це включає залякування внаслідок самого лише існування злочинної організації, сумнозвісної своїм насильством і мстивістю, або в результаті того, що свідок належить до закритої суспільної групи і перебуває в ній в уразливому становищі;

у випадках, коли це необхідно, слід із повагою до прав захисту в кримінальному провадженні організувати захист свідків та їхніх рідних і близьких, включаючи захист їхніх життів і особисту безпеку до, під час і після судових слухань (п.2);

Співробітники системи кримінального правосуддя повинні бути належно навчені працювати зі справами, свідкам у яких може загрозувати залякування (п.7).

Рекомендація Res (2005) 9 Комітету міністрів РЄ «Про захист свідків та помічників правосуддя» (преамбула, пп.2, 7, 10-15, 22-25, 27):

- «заходи щодо захисту» - це індивідуальні процесуальні або непроцесуальні заходи, спрямовані на захист свідка або особи, що співпрацює з правосуддям, від будь-якого залякування і/або будь-яких небезпечних наслідків самого рішення співпрацювати з правосуддям;
- «програма захисту» означає стандартний або спеціально розроблений комплекс заходів, які, наприклад, описані в договорі про взаєморозуміння, підписаному відповідальними органами і особою, яка захищається: свідком або особою, яка співпрацює з правосуддям.

За потреби захист свідків, осіб, які співпрацюють з правосуддям, і їхніх близьких слід організувати при дотриманні прав захисту **до початку, під час і після** судового процесу.

Для того, щоб займатися справами, у яких свідки можуть потребувати застосування заходів або програм захисту, персоналові органів кримінального правосуддя слід мати належну підготовку й керівні документи.

При розробці комплексу заходів, спрямованих на боротьбу з тяжкими правопорушеннями, в тому числі пов'язаними з організованою злочинністю і тероризмом, і порушеннями міжнародного гуманітарного права, необхідно вживати відповідних заходів щодо захисту свідків і осіб, які співпрацюють з правосуддям, від залякування.

Жоден злочин, пов'язаний з тероризмом, не повинен виключатися зі списку злочинів, у зв'язку з якими передбачені спеціальні заходи/програми по захисту свідків.

При прийнятті рішення про надання захисту свідкові/особі, що співпрацює з правосуддям, повинні враховуватися, *inter alia*, такі критерії:

- участь потребує захисту особи (в якості жертви, свідка тощо) в розслідуванні і/або в справі;
- значимість вкладу;
- серйозність загроз;
- готовність і придатність до захисту шляхом відповідних заходів або програм.

При прийнятті рішення про використання заходів щодо захисту слід також враховувати, на додаток до критеріїв перерахованих в параграфі 12, чи є інші свідчення, які можуть вважатися достатніми для того, щоб порушити справу за фактом тяжких правопорушень.

Необхідно дотримувати пропорційності між характером заходів щодо захисту і серйозністю загроз свідкові/особі, що співпрацює з правосуддям.

Свідки/особи, які співпрацюють з правосуддям, які піддаються одному й тому ж виду залякування, повинні мати право на подібний захист. Однак при прийнятті будь-яких заходів/програм із захисту необхідно враховувати конкретні обставини справи і персональні потреби осіб, що захищаються.

По можливості, необхідно розробляти програми захисту свідків і надавати особам, які потребують захисту: свідкам і особам, які співпрацюють з правосуддям, можливість скористатися цими програмами. Основною метою даних програм повинна бути охорона життя та особистої безпеки свідків / осіб, які співпрацюють з правосуддям, і їх близьких, особливо забезпечення необхідних фізичного, психологічного, соціального та фінансового захисту і підтримки.

Програми захисту, які мають на увазі докорінні зміни приватного життя осіб, які захищаються (такі, як зміна місця проживання й особистої ідентифікації), слід застосовувати до тих свідків і осіб, які співпрацюють з правосуддям, які потребують захисту протягом періоду, що перевищує строки розгляду кримінальних справ, в яких їм належить свідчити. Ці програми, які можуть здійснюватися протягом обмеженого часу або довічно, слід розпочинати тільки в тому випадку, якщо жодні інші заходи не можуть уважатися достатніми для захисту свідка або особи, яка співпрацює з правосуддям, і їхніх близьких.

Започаткування таких програм вимагає наявності інформованої згоди особи (осіб), що підлягають захисту, а також належної правової структури, включаючи відповідні гарантії прав свідків або осіб, які співпрацюють з правосуддям, згідно з нормами внутрішньодержавного права.

У разі потреби до формального початку програми захисту могли б застосовуватися термінові дочасні заходи захисту.

Навмисне здійснення злочину особою, яка співпрацює з правосуддям, що перебуває під захистом, мало б за відповідних обставин тягти за собою анулювання заходів захисту.

ГА ООН закликає держави розширювати обізнаність і забезпечувати підготовку з питань, що стосуються Декларації (про правозахисників), з тим щоб посадові особи, установи, органи влади і судові органи могли дотримуватися положень Декларації і тим самим сприяти кращому розумінню та повазі окремих осіб, груп і органів суспільства, що займаються заохоченням і захистом прав людини, а також їх роботи (п.12)⁴⁹.

⁴⁹ Резолюція, прийнята ГА ООН 19 декабря 2011 года №66/164 "Пропаганда Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы" (п.8) <https://undocs.org/ru/A/RES/66/164>;

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ:

Ст. 20 Закону про безпеку не містить необхідної для коректного правозастосування деталізації, яка передбачена наведеними міжнародними стандартами.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 20 підставою для вжиття заходів забезпечення безпеки осіб, зазначених у ст. 2 цього Закону, є дані, що свідчать про наявність реальної загрози їх життю, здоров'ю, житлу і майну.

Як свідчить досвід застосування Закону про безпеку, відсутність чіткої характеристики того, що включає в себе «реальна загроза» призводить до необґрунтованих відмов відповідного органу (уповноваженої особи) призначити заходи захисту, або, навпаки, призначення заходів захисту будь кому, хто звернеться з відповідною заявою.

Термін «реальна загроза» у ст. 20 Закону про безпеку є надто вузьким і буквально його тлумачення не завжди сприяє досягненню цілей, які перед цим Законом поставлені. Так, у кримінальних справах певних категорій, зокрема, пов'язаних з організованою злочинністю, може існувати так звана «високо ймовірна» чи «потенційна» загроза вжиття незаконних заходів впливу до учасників кримінального провадження. Саме така потенційна загроза/ризик виникає у разі, коли учасник кримінального провадження виявляє бажання надати показання, які мають вирішальне значення для викриття серйозного злочину і причетних до нього осіб.⁵⁰

Вітчизняне законодавство не ставить за критерій важливість свідка для слідства (як, наприклад, в США, підхід «пріоритету свідка») та не містить реальної оцінки рівня небезпеки, що загрожує особі (італійський підхід). Таким чином, маємо систему, яка працює на кількість свідків, а не на їх якість. Найбільш популярним засобом залишається особиста охорона, яка не завжди є надійним чи належним заходом (згадаємо ситуації з нападами та вбивствами).⁵¹

Крім погроз та конкретних посягань на життя, здоров'я, житло і майно громадян, про наявність реальної загрози можуть свідчити характер злочину щодо якого здійснюється

кримінальне провадження, характеристика особи, котра становить потенційну загрозу, та її зв'язки, важливість свідчень особи, якій загрожує небезпека.

Варто визнати, що подальша процедура індивідуалізації рішення про обрання конкретних заходів захисту законом не регламентована. Передбачається лише, що орган, якому доручено здійснення заходів безпеки, встановлює перелік необхідних заходів і способів їх реалізації, керуючись при цьому конкретними обставинами справи і необхідністю усунення існуючої загрози (ч. 3 ст. 22 Закону про безпеку). Тому, було б корисним, звернувшись до Директиви Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу щодо встановлення мінімальних стандартів забезпечення прав, підтримання та захисту жертв злочинів від 25 жовтня 2012 р.⁵², а також до Рекомендації Rec (2005) 9 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям, чітко визначити як критерії застосування заходів безпеки (залучення особи до програми захисту свідків), так і критерії обрання необхідної комбінації ефективних заходів безпеки.⁵³

Перелік заходів забезпечення безпеки (ст. 7 Закону про безпеку) є неповним, його доцільно доповнити такими заходами:

психологічна реабілітація та підтримка;
компенсація особі (за рахунок держави чи засудженого) витрат на особисту охорону та охорону майна, якщо особа бажає укласти договір з приватною охоронною організацією, а не правоохоронними органами. Таке відшкодування можна включити до переліку процесуальних витрат в КПК. Підставами для такого рішення може бути суттєва недовіра свідка кадровим підрозділам МВС, зокрема, у випадках свідчення проти колишніх/поточних працівників органів правопорядку, державних службовців, що обіймають високі посади, політичних діячів тощо.⁵⁴

У юридичній практиці заходи забезпечення безпеки прийнято поділяти на короткостроко-

⁵⁰ В.В. Касько, А.М. Орлеан, Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми. – К.: «ВАІТЕ», 2012. – 50 с. ISBN 978-966-2310-08-5 https://iom.org.ua/sites/default/files/121017_mom_ensuring_safety_brochure_a5.pdf;

⁵¹ Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: порівняльно-правовий аналіз. <https://cutt.ly/VfaWXDC>;

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32012L0029>;

⁵³ Орлеан А. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3 (7). 2016 р. 92: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/86/86>;

⁵⁴ Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: порівняльно-правовий аналіз. <https://cutt.ly/VfaWXDC>;

ві та довгострокові. При цьому перші, як правило, застосовуються у разі необхідності негайного усунення загрози, а другі – для тривалого захисту особи. На відміну від європейських країн, в Україні механізм застосування короткострокових заходів не відрізняється від довгострокових. Проте в перспективі це має бути змінено, оскільки останні значно витратніші. До передбачених національним законодавством короткострокових заходів можна віднести: особисту фізичну охорону, охорону житла і майна тощо. Довгостроковими заходами можуть бути: зміна особистих документів, зміна зовнішності, зміна місця роботи і навчання, переселення в інше місце проживання та інші. Застосування конкретних заходів безпеки потребує комплексного, певною мірою творчого підходу. Поєднання різних заходів повинно ретельно продумуватись та плануватись уповноваженими суб'єктами, наскрізну роль серед яких відіграє прокурор. Загалом, наявний в Україні інструментарій щодо забезпечення безпеки учасників кримінального провадження не породжує суттєвого дисонансу із наявними європейськими стандартами у зазначеній сфері. В той же час, сучасний стан справ не дозволяє стверджувати й про їх гармонічну відповідність. Потрібна ґрунтовна робота з адаптації вітчизняної законодавчої бази, яка принаймні може бути спрямованою у кількох основних напрямках. Насамперед, це створення спрощеного механізму обрання та застосування короткочасних заходів безпеки та ґрунтовно деталізованого механізму довгострокових заходів за стандартами програми захисту свідків, передбаченої Рекомендацією Rec (2005) 9 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям. При цьому, доцільно виділити критерії оцінки для індивідуалізації потреб особи у захисті та визначенні необхідних спеціальних заходів, що мають бути ефективними протягом кримінального провадження.⁵⁵

Також слід змінити підходи до тривалості заходів безпеки, виходячи з інтересів правосуддя та існування загроз особі, в тому числі після завершення судового розгляду.

⁵⁵ Орлеан А. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3 (7). 2016 р. 92: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/86/86>;

Пропозиції:

Розробити та запровадити, на основі міжнародних стандартів та кращих світових практик, програми захисту. Такі програми мають:

- бути повністю забезпечені необхідними ресурсами;
- змінити підходи до системи захисту осіб, зокрема, розглянути доцільність поєднання підходів цінності свідка та ступеню небезпеки; врахувати при цьому, як мінімум, критерії, визначені в Рекомендації (2005) 9 Комітету міністрів РЄ; індивідуалізувати рішення про обрання конкретних заходів захисту, чітко визначити як критерії застосування заходів безпеки (залучення особи до програми захисту свідків), так і критерії обрання необхідної комбінації ефективних заходів безпеки;
- деталізувати ознаки загроз, залякування, небезпеки тощо, включаючи довготривалі наслідки таких неправомірних дій (наприклад, існування злочинної організації, сумнозвісної своїм насильством і мстивістю);
- передбачити критерії визначення строків призначення заходів захисту (короткотривалі, довготривалі), в тому числі, передбачити захист особи після завершення судового розгляду;
- у разі потреби, передбачити до формального початку програми захисту застосування термінових дочасних заходів захисту;
- врегулювати договірні засади з особою, яка потребує захисту (див.ст.10 «Меморандум про домовленості» Типових законодавчих положень, що стосуються створення програми захисту свідків);
- забезпечити постійне навчання персоналу органів, які призначають та забезпечують заходи захисту та врахувати інші міжнародні стандарти і кращі практики.⁵⁶

Перелік заходів забезпечення безпеки доповнити такими заходами:

- психологічна реабілітація та підтримка;
- компенсація особі (за рахунок держави чи засудженого) витрат на особисту охорону та охорону майна, якщо особа бажає укла-

⁵⁶ Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. СТОС/СОР/WG.2/2013/2 19 август 2013. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2/CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

сти договір з приватною охоронною організацією, а не правоохоронними органами. Таке відшкодування можна включити до переліку процесуальних витрат в КПК.

3. Відсутність алгоритмів дій органів, що здійснюють заходи безпеки (інструкції, протоколи, регламенти тощо). Не врегульовано порядок забезпечення особи заходами забезпечення безпеки, які вимагають отримання попереднього дозволу. Відсутність взаємодії між різними підрозділами органів внутрішніх справ у забезпеченні безпеки осіб.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ:

Рекомендація Res (2005) 9 Комітету міністрів РЄ «Про захист свідків та помічників правосуддя»:

З дотриманням основних принципів, що визначають адміністративній устрій кожної держави, персоналові, відповідальному за впровадження заходів захисту, слід користуватися оперативною самостійністю і не брати участі ні в розслідуванні, ні в підготовці справи, у якій свідкові або помічники правосуддя належить давати показання. Із цією метою слід передбачити організаційне відокремлення відповідних функцій. Утім, з метою прийняття й ефективного здійснення заходів та програм захисту слід забезпечити відповідний рівень співробітництва й контактів між правоохоронними відомствами або з ними (п.28).

Рекомендація Res (2006) 8 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо допомоги потерпілим від злочинів (п.1.2, 1.3, 10.2, 10.5-10.7):

Повторна віктимізація означає становище, коли та ж сама особа потерпає внаслідок більше як одного випадку з кримінально-правовими наслідками протягом певного періоду. Вторинна віктимізація означає віктимізацію, яка не є прямим наслідком злочинної дії, а спричиняється реакцією на потерпілого з боку інститутів та окремих осіб.

Потерпілі, щодо яких існує ризик залякування, репресій або повторної віктимізації, мають стати об'єктом особливих заходів захисту.

Держави мають розробити правила з метою запобігання повторній віктимізації і протидії їй. Запобігання випадкам повторної віктимізації має бути істотним складником усіх

стратегій надання допомоги потерпілим та профілактики злочинності. Усі працівники, які підтримують контакт із потерпілими, мають пройти відповідну підготовку щодо ризиків повторної віктимізації та способів зниження таких ризиків. Потерпілих слід інформувати про ризики повторної віктимізації та способи зниження таких ризиків, а також про сприяння в утіленні запропонованих засобів у житті.

Документ Економічної і соціальної ради 1989/57 «Здійснення Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою»:

Економічна і соціальна рада рекомендує також державам-членам у співпраці з відповідними службами, установами і організаціями докладати зусиль для того, щоб встановлювати ефективні канали зв'язку між усіма особами, які займаються наданням допомоги жертвам, організовувати курси і наради і поширювати інформацію, з тим щоб дозволити їм запобігти подальшій віктимізації в результаті функціонування системи (пп. (с) п.3).⁵⁷

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ:

Закон про безпеку та інші нормативно-правові акти не передбачають взаємодію органів, які приймають рішення про застосування заходів безпеки та органів, які здійснюють заходи безпеки між собою та з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Також не враховані вищезгадані вимоги щодо запобігання повторної і вторинної віктимізації осіб.

Пропозиції:

Передбачити в законодавстві взаємодію органів, які приймають рішення про застосування заходів безпеки та органів, які здійснюють заходи безпеки між собою та з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Включити в Закон про безпеку вимоги щодо запобігання повторної і вторинної віктимізації осіб в ході розгляду питання про призначення, продовження строків або скасування заходів безпеки.

⁵⁷ 1989/57. Осуществление Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (резолюция 1989/ Экономического и Социального Совета от 24 мая 1989 года). <http://docs.cntd.ru/document/901747241> ;

4. Не врегульовано питання фінансування і матеріально-технічного забезпечення заходів безпеки за рахунок держави та особи, взятої під захист.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ:

Резолюція 1784 (2011) 1 ГА РЕ «Захист свідків як наріжний камінь правосуддя і примирення на Балканах»: Асамблея закликає компетентні органи відповідних держав і територій:

- в повному обсязі виконувати рекомендації Комітету міністрів № R (97) 13 про залякування свідків і право на захист і Res (2005) 9 про захист свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям;
- збільшити обсяг ресурсів, що виділяються на фінансування програм захисту свідків, належним чином оснащувати суди необхідними засобами і технічним обладнанням (п. 16.1.1., 16.1.3.).⁵⁸

Ст. 14 Типового закону УНП ООН про захист свідків: держава передбачає в національному бюджеті необхідні кошти для фінансування діяльності Програми.⁵⁹

Доповідь Спеціального доповідача з питання про становище правозахисників: Спеціальний доповідач рекомендує державам (b) виділяти достатні кошти для захисту правозахисників і утримуватися від обмеження фінансування з зовнішніх джерел (113).⁶⁰

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ:

Фінансування і матеріально-технічне забезпечення заходів безпеки, передбачених цим Законом, здійснюються на основі законодавства України і в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також за рахунок осіб, взятих під захист, якщо на це є їх письмова згода (ст. 27 Закону про безпеку). В Державному бюджеті коштів на ці заходи не передбачені.

⁵⁸ [https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/%5b2011%5d/%5bJan2011%5d/Res1784_rus.asp](https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/%5b2011%5d/%5bJan2011%5d/Res1784_rus.asp);

⁵⁹ Типовые законодательные положения, касающиеся создания программы защиты свидетелей. Приложение I Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. СТОС/COP/WG.2/2013/2 19 август 2013. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2/CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

⁶⁰ Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников. A/HRC/31/55. 1 February 2016. <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/31/55>;

Пропозиції:

Питання фінансового і матеріально-технічного забезпечення заходів безпеки має бути врегульовано в рамках розроблення та запровадження, на основі міжнародних стандартів та кращих світових практик, програми захисту. (див. рекомендації до п.2 цього розділу).

До впровадження реформи системи захисту осіб доцільно на основі аналізу кількості рішень про застосування заходів безпеки, їх видів та тривалості та також ефективності, принаймні за останні 2 роки, передбачити у кошторисах витрат органів, які забезпечують безпеку, відповідні кошти. При цьому, на найбільш запитувані послуги (наприклад, особиста охорона, охорона майна) затвердити економічно обґрунтовані тарифи, для забезпечення можливості забезпечення заходів безпеки за рахунок осіб, взятих під захист, якщо на це є їх письмова згода (ст. 27 Закону про безпеку).

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ:

Відповідно до частини 4 ст. 22 Закону про безпеку, орган, який здійснює заходи безпеки, і особа, яка береться під захист, можуть укласти договір про умови застосування цих заходів та відповідальність сторін. При цьому, зміст угоди та її правові наслідки для сторін законодавством не визначені. Права і обов'язки осіб, щодо яких здійснюються заходи забезпечення безпеки та органів, які забезпечують безпеку визначені відповідно ст.ми 5 і 6 Закону про безпеку.

Пропозиції:

В рамках розроблення та запровадження, на основі міжнародних стандартів та кращих світових практик, програми захисту (див. рекомендації до п.2 цього розділу) врегулювати питання взаємодії органів, які забезпечують безпеку та осіб, взятих під захист.

5. Не врегульовано питання конфлікту інтересів. Відсутність процедур внутрішнього контролю за діями чи бездіяльністю органів, які призначають та органів, які забезпечують заходи безпеки.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ:

Резолюція 1784 (2011) 1 ГА РЕ «Захист свідків як наріжний камінь правосуддя і примирення на Балканах»: Асамблея закликає компетентні органи відповідних держав і територій: створити незалежний орган, окремий від поліції і слідчих органів, для нагляду за програмами захисту свідків і розподілом коштів (п. 16.1.1., 16.1.3.).⁶¹

Ст. 15 Типового закону УНП ООН про захист свідків: Порядок розгляду скарг. 1) Порядок подання та розгляду скарг захищаються осіб та співробітників, які забезпечують захист, носить конфіденційний характер.

Рекомендація Rec (2001) 10 Комітету міністрів державам – членам щодо Європейського кодексу поліцейської етики (Ухвалена Комітетом міністрів 19 вересня 2001 року): органи державної влади повинні розробити ефективні і неупереджені процедури оскарження дій поліції. Скарги на поліцію повинні ставати предметом неупередженого розслідування. «Поліція, яка розглядає справи поліції», - це операція, яка зазвичай викликає сумніви щодо її неупередженості. Тому держава повинна створювати системи не просто неупереджені, але очевидно неупереджені, щоб завоювати довіру громадськості. В останній інстанції має бути можливим передавати ці скарги до суду (п.61)⁶².

Законодавство України:

У системі забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві процедур внутрішнього неупередженого контролю не створено. Передбачено лише судовий контроль: Відповідно до п.6 ч. 1 ст. 303 чинного КПК України, на досудовому провадженні рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора при застосуванні заходів безпеки можуть бути оскаржені до слідчого судді особами, до яких можуть бути застосовані заходи безпеки, передбачені законом. Відповідна скарга розглядається не пізніше 72 годин з моменту надходження (ч. 2 ст. 306 КПК України 2012 р.). За наявності підстав для скасування заходів забезпечення безпеки органом, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, слідчим, прокурором, слідчим суд-

дею, судом виноситься мотивована постанова чи ухвала про їх скасування, яка письмово доводиться до відома особи, яка перебувала під захистом. Це рішення може бути оскаржено заінтересованою особою прокурору до відповідного вищого органу, що забезпечує безпеку, а також у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України – до суду. (Зокрема, рішення слідчого і прокурора може бути оскаржене в порядку, передбаченому ст. ст. 303, 306 КПК України, до слідчого судді).⁶³

Пропозиції:

Вирішення питання конфлікту інтересів та впровадження процедур внутрішнього контролю за діями чи бездіяльністю органів, які призначають та органів, які забезпечують заходи безпеки має бути врегульовано в рамках розроблення та запровадження, на основі міжнародних стандартів та кращих світових практик, програми захисту. (див. рекомендації до п.2 цього розділу).

6. Не врегульовано питання взаємодії органів, які забезпечують безпеку та осіб, взятих під захист.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ:

Ст. 10 Типового закону УНП ООН про захист свідків: Меморандум про домовленість:

- 1) особи, що захищаються, включаються до Програми після підписання з Органом щодо захисту Меморандуму про домовленість.
- 2) Меморандум про домовленості не є юридично обов'язковим договором і не може бути оскаржений в судовому порядку.
- 3) У меморандумі викладаються добровільні умови, які будуть застосовуватися в рамках Програми, і містяться щонайменше такі відомості:
 - a) умови включення в Програму;
 - b) всі дозволені загальні категорії заходів захисту, викладені в ст. 9 (1);
 - c) фінансова та інша матеріальна допомога;

⁶¹ https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/Russian_documents/5b2011%5d/%5bJan2011%5d/Res1784_rus.asp;

⁶² <https://polis.osce.org/file/8641/download?token=5AIYESI>;

⁶³ Орлеан А. Процедура забезпечення безпеки учасників кримінального провадження: адаптація законодавства України до європейських стандартів. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3 (7). 2016 р. 92: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/86/86>;

- d) згоду свідка на виконання всіх вказівок Органу по захисту, включаючи проходження медичного обстеження та психологічної експертизи;
- e) згоду захищається особи не ставити під загрозу цілісність Програми і безпеку її учасників;
- f) згоду особи, що захищаються на надання відомостей про всі свої юридичні і фінансові зобов'язання, а також згоду особи, що захищаються щодо способу виконання цих зобов'язань;
- g) згоду особи, що захищаються на надання Органу щодо захисту відомостей про всі кримінальні і цивільні справи і справи про банкрутство, які були порушені проти неї в минулому або ведуться в даний час, а також про всі такі справи, які можуть бути порушені після її включення до Програми;
- h) умови, що дають Органу щодо захисту право на виключення особи, що захищаються з Програми.⁶⁴

⁶⁴ Типовые законодательные положения, касающиеся создания программы защиты свидетелей. Приложение I Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. СТОС/СОР/ВГ.2/2013/2 19 август 2013. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2/CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

Розділ 5. Міжнародний досвід

Досвід країн світу також розглядається на основі зазначених у розділі 2 Дослідження проблемних питань законодавства та правозастосування у сфері забезпечення безпеки осіб.

У всіх системах кримінального правосуддя процес розслідування і судового переслідування у зв'язку з кримінальними злочинами у значній мірі залежить від інформації і свідчень свідків. Хоча співпраця свідків відіграє важливу роль, не менш важливе значення мають їх надійність, а також достовірність, точність і повнота їх показань. Першорядне значення має участь у судочинстві свідків, свідчення яких можна визнати правдивими, точними і повними. У той же час ступінь співпраці або надійності свідків може зменшуватися або підірватися, коли вони всерйоз побоюються, що якщо вони заявлять в поліцію або дадуть свідчення в суді, то особа (особи), про яких вони надають інформацію, може вжити заходи і заподіяти шкоду їм самим або близьким їм людям. За таких обставин може знадобитися вжиття заходів щодо забезпечення фізичного захисту. Існують різні засоби захисту, і необхідна форма захисту в кожному конкретному випадку буде залежати головним чином від ступеня загрози або залякування, а також від категорії свідка (потерпілий, вразливі свідки, помічник правосуддя і т. д.) і виду злочину.⁶⁵

1. Щодо осіб, які можуть претендувати на захист.

У документах ООН належні заходи, спрямовані на забезпечення ефективного захисту від ймовірної помсти або залякування свідків, які дають показання стосовно злочинів, що охоплюються Конвенцією, і, в належних випадках, щодо їхніх родичів та інших близьких їм осіб, також поширюються на потерпілих.⁶⁶

У деяких правових системах заходи за-

безпечення захисту поширюються не тільки на осіб, які будуть давати свідчення, але і на більш широку категорію осіб, яка може включати осіб, що мають інформацію, яка стосується розслідування, або інформаторів поліції. Крім того, у багатьох правових системах захист надається урядовим посадовим особам, які беруть участь в роботі системи кримінального правосуддя, наприклад суддям, прокурорам, співробітникам правоохоронних органів і експертам, яким може загрозувати небезпека. Слід зазначити, що забезпечення фізичного захисту урядових посадових осіб може бути не єдиною можливою мірою. Посадові особи, яким загрожує заподіяння шкоди, можуть також перекладатися на нову посаду або тимчасово призначатися на роботу в іншому місці до тих пір, поки не зникне ця загроза. Відповідно до законодавства деяких держав до категорії осіб, які мають право на захист, відносяться також журналісти і правозахисники, яким загрожує серйозна небезпека в силу тієї інформації, якою вони володіють у кримінальній справі.⁶⁷

«Свідок» або «учасник» - будь-яка особа незалежно від її правового статусу (інформатор, свідок, співробітник органів юстиції, таємний агент і ін.), яка відповідно до законодавства або політики відповідної держави може розглядатися в якості кандидата на включення в програму захисту свідків.⁶⁸

У документах Ради Європи «свідок» означає будь-яку особу, що володіє інформацією, істотною для кримінального провадження, про яку вона дала та(або) може дати свідчення в його рамках (хоч би як за нормами національного права визначався статус такої особи та форма таких свідчень – прямі чи непрямі, усні чи письмові), і не охоплена означенням «особа, яка співпрацює з правосуддям»;

⁶⁵ Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. Вена, 28-30 октября 2013 года. СТОС/СОР/WG.2/2013/2. 19 Августа 2013. <https://cutt.ly/9fagBaN>

⁶⁶ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности.

⁶⁷ Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. СТОС/СОР/WG.2/2013/2 19 август 2013. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2/CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf

⁶⁸ Рекомендуемые виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf)

- «особа, яка співпрацює з правосуддям», означає будь-яку особу, переслідувану або засуджену за участь у злочинному співтоваристві або в будь-якій іншій злочинній організації або в злочинах, вчинених організованою злочинністю, яка однак погоджується співробітничати з органами кримінального правосуддя, зокрема даючи показання проти злочинної асоціації або організації, або щодо якого-небудь правопорушення, що має зв'язок з організованою злочинністю або з іншими тяжкими злочинами;⁶⁹
- коли це видається доцільним і особливо коли йдеться про боротьбу з організованою злочинністю, потерпілому та його сім'ї має забезпечуватись ефективний захист від залякувань і можливої помсти злочинця.⁷⁰

2. Програми захисту та інші заходи захисту.

«Програма захисту свідків» у документах ООН - офіційно заснована секретна програма з суворими критеріями відбору учасників, що передбачає переселення і зміну особистих даних свідків, життя яких знаходиться під загрозою з боку злочинної угруповання внаслідок їх співпраці з правоохоронними органами.⁷¹

“Програма захисту свідків” у документах Ради Європи - це стандартний або спеціальний комплекс заходів особистого захисту, які, наприклад, визначаються в меморандумі про домовленість, підписаному компетентними органами і захищеним свідком або помічником правосуддя.⁷²

В основі захисту свідків лежать взаємоповнюючі елементи, які включають методи і заходи надання підтримки:

- забезпечення захисту поліцією,
- процесуальний і внутрішньо судовий захист і

- послуги, що надаються в рамках секретної програми захисту свідків для забезпечення безпеки свідків з метою полегшення їх співпраці і дачі ними показів (свідчень);
- вжиті заходи повинні бути пропорційними загрози та
- діяти протягом обмеженого терміну.

Найважливішим елементом при визначенні форми захисту, мабуть, є оцінка загрози, яку можна визначити як один зі слідчих або оперативних методів роботи, що застосовуються правоохоронними органами для виявлення, оцінки та регулювання ризику і потенційних джерел насильства, спрямованого проти свідка. Оцінка загрози може здійснюватися поліцією або слідчим органом самостійно або у співпраці з підрозділом по захисту свідків. При проведенні оцінки загрози компетентний орган визначає, чи загрожує життю свідка серйозна небезпека і чи слід розглядати такі питання, як джерело погрози, характер насильства, рівень організації і тип групи (наприклад, вулична банда, група мафіозного типу, терористичний осередок) або можливості групи для втілення погроз в життя.

Слід підкреслити, що в усіх випадках потрібно отримати згоду свідка, а також інших осіб, яким може загрозувати небезпека в силу їх зв'язку зі свідком. У практичному плані більшість заходів забезпечення захисту не будуть ефективними без наявності бажання (згоди) свідка.⁷³

Програми захисту свідків можна класифікувати по розділах, що стосуються потерпілих та інших груп свідків, таких як помічники правосуддя. Їх можна також поділити за видами вирішуваних завдань, наприклад адміністративні завдання, оперативні завдання, завдання матеріально-технічного забезпечення тощо.⁷⁴

⁶⁹ Рекомендація Rec (2005) 9 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям;

⁷⁰ Рекомендація № R (85) 11 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо положення потерпілого в рамках кримінального права і кримінального процесу;

⁷¹ Рекомендуются виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf)

⁷² Рекомендація Rec (2005) 9 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо захисту свідків та осіб, які співпрацюють з правосуддям;

⁷³ Рекомендуются виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf);

⁷⁴ Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. СТОС/СОР/WG.2/2013/2 19 август 2013. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2/CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

США

Історично склалося, що найбільший досвід у встановленні та розвитку інституту захисту мають США, де нині функціонує ефективна й надійна система підтримки жертв злочинів та громадян, які добровільно співпрацюють із правоохоронними органами та ризикують зазнати посягань злочинців.⁷⁵ Передумовою створення програми захисту свідків стала наполеглива боротьба з американсько-італійською мафією у 1960-х роках. У подальшому законодавство США пройшло еволюційний шлях, розширювало перелік засобів та заходів, що забезпечують свідків, а також створило комплексну систему норм, що дозволяє говорити про міжгалузевий характер цього інституту.

Наприклад, у 1968 році відповідно до Комплексного закону «Про контроль над злочинністю» правоохоронні органи США, оберігаючи життя свідка, отримали можливість використати відеозапис його показань. При цьому суду, якщо це здійснювалося у «державних інтересах», було надано право приймати такі показання як докази.

У 1970 році Конгрес США прийняв закон «Про контроль за організованою злочинністю», який наділяв Генерального прокурора США правом виділяти кошти на забезпечення захисту свідків, котрим загрожує небезпека.⁷⁶ Але згідно з цим законом надання захисту було передбачено лише свідкам у справах, пов'язаних з організованою злочинністю, а у справах загальнокримінальної спрямованості свідки та інші учасники процесу не були захищені. **Тобто, було введено критерії для визначення категорій справ та осіб, які потребують захисту, зроблено це з метою уникнення зловживань та раціонального використання засобів та заходів. В даному випадку можна говорити про впровадження принципу пропорційності при застосуванні відповідних заходів до свідка, коли отримана користь є відповідною затраченим засобам.**

⁷⁵ Гриньків О.О. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: становлення і розвиток в окремих зарубіжних країнах / О. О. Гриньків // Право і суспільство. – 2007. – № 4. – С. 89 – 92.

⁷⁶ Гриньків О.О. Заходи забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві: монографія / О. О. Гриньків, А. О. Ляш [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://irbis.library.te.ua/cgi-bin/irbis64r_15/cgiirbis_64.exe?LNG=uk&C21COM=2&i21DBN=ELKKN&P21DBN=ELKKN&Z21ID=&Image_file_name=Grinkiv%5Fmonografi%2Epdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1

У подальшому, на виконання вищезазначеного закону, в США було прийнято низку правових актів, що сприяли розвитку інституту забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а саме: Програма щодо захисту свідків (1982), закони «Про захист жертв і свідків злочинів» (1982), «Про реформу системи забезпечення безпеки свідків» (1984), «Про контроль за злочинністю» (1984), «Про права потерпілих і реституції» (1990).

Програма щодо захисту свідків (1982) закріпила за правоохоронними органами повноваження щодо створення свідкові особливих умов для забезпечення його безпеки. Зокрема, згідно з цією Програмою, захист може здійснюватися у випадках, коли свідок надає усю відому йому інформацію для здійснення правосуддя; свідок і члени його сім'ї, які беруть участь у кримінальному процесі, ризикують життям; можлива повна або часткова компенсація владою штату або місцевими органами коштів на організацію заходів безпеки.⁷⁷

Основна мета прийняття закону «Про захист жертв і свідків злочинів» (1982)⁷⁸ – **«надання громадянам відносно безпечних та більш прийнятних форм участі у кримінальному процесі, підвищення їхньої захищеності та значимості у судочинстві».** Законом також передбачено кримінальну відповідальність за здійснення таємного впливу на жертву чи свідка злочину, удосконалено механізм відшкодування завданих збитків особам, які постраждали від злочину. Так, відповідно до цього закону за залякування або замах на залякування передбачено накладення штрафу у розмірі 250 000 доларів США або позбавлення волі на строк до 10 років чи застосування обох видів покарання одночасно. У подальшому цей закон було доопрацьовано і у 1984 році прийнято закон «Про реформу системи забезпечення безпеки свідків» і закон «Про контроль за злочинністю», яким було істотно розширено коло осіб, щодо яких мають застосовуватися заходи безпеки.

⁷⁷ Witness Security Program. U.S. Marshals Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.usmarshals.gov/witsec/>

⁷⁸ Victim and Witness Protection Act of 1982. – Public Law. 97-291-Oct.12/1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg1248.pdf>

У кримінально-процесуальних законах окремих штатів закріплено конкретні норми, спрямовані на забезпечення безпеки свідка.

Федеральна програма безпеки свідків (WITSEC) є найтривалішою програмою у світі, протягом 30 років вона підпорядковується Службі судових приставів. Основним елементом її роботи є секретність і постійне переміщення. Також практикується зміна особистих даних свідків та членів їх сімей. Враховуючи суттєву затратність, Програма діє лише на незначну кількість осіб, зважаючи на критерії, що це особи, які знаходяться в особливо небезпечному стані.⁷⁹

Головна особливість при застосуванні вказаних заходів є їх комплексний характер. Доктрина США робить ставку, умовно, на «якість» свідка та важливість його показань. Тому програма захисту свідків має обмежений характер, охоплює не більше 360 осіб на рік. Водночас, це компенсується дійсно якісним захистом.

Наведе вище свідчить про поступове розширення в законодавстві США кола осіб та заходів, що використовувалися для захисту свідків з одночасним перетворенням базового закону на комплексний міжгалузевий акт. WITSEC стала зразком для таких програм по всьому світі. У Канаді та Австралії діють аналогічні федеральні програми, які співіснують з програмами, встановленими окремими штатами.

Слід додати, що захист свідків у США відбувається не тільки в прямій формі, заходи в рамках програми є набагато ширшими. Наприклад, у Нью-Йорку, діє спеціальна телефонна лінія зв'язку для жертв злочинів. Зате телефонувавши, людина, яка піддалася нападу злочинців, може з'ясувати, де відбувають покарання її кривдники, а також строки їхнього звільнення. Будь-який клієнт цієї телефонної служби сповіщення може зареєструвати спеціальний пароль, і тоді комп'ютерна система зв'яжеться з ним через 10 хвилин після звільнення ув'язненого. Якщо абонент не відповідь, комп'ютер буде дзвонити йому щопівгодини протягом доби.⁸⁰

⁷⁹ Семків Т. Удосконалення забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні / Т. Семків // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 3(15). – С. 119–128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/3-2017/semkiv.pdf>

⁸⁰ Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства: порівняльно-правовий аналіз. <https://cutt.ly/VfaWXDC>;

ІТАЛІЯ

В Італії розробка програми захисту свідків значною мірою пов'язана із зростанням пеніті («тих, хто покався»). Загалом, ще в 1930 році Кримінальний кодекс Італії передбачав частковий імунітет від покарання, якщо злочинець здійснював репарації за кримінальну шкоду або співпрацював з владою у випадках політичної змови або бандитської діяльності.

У січні 2001 року набув чинності переглянутий Декрет-Закону 1991 року. Однією з головних складових переглянутого закону було створення в рамках програми захисту свідків, окремої структури для помічників правосуддя.

Основними положеннями Декрету-Закону №822 від 15 березня 1991 року із змінами, внесеними у 2001 році, є:

а) Особи, які мають право на захист:

- свідки та помічники правосуддя у вчиненні злочинів проти наркотиків, мафії чи вбивств; свідки усіх серйозних злочинів та особи, близькі до помічників правосуддя/свідків, яким загрожує небезпека.

б) Види захисту:

- «Тимчасовий план», що передбачає переїзд та проживання на 180 днів;
- «Спеціальні заходи», що передбачають забезпечення захисту та соціальну реінтеграцію

в) плани для переселених; і

- «Спеціальна програма захисту», яка забезпечує переселення, зміну документації особи, фінансову допомогу та (в крайньому випадку) нову правову ідентичність (зміну особи).

с) Помічники правосуддя, які отримують тюремні вироки, повинні відбутися щонайменше чверть покарання, або якщо у них є довічне покарання, десять років ув'язнення до того, як вони будуть допущені до програми захисту.

д) Залежно від рівня небезпечності обставин, в яких опиняється особа, італійське законодавство надає різноманітні види захисту та допомоги.

Зміна посвідчення особи повинна бути дозволена Центральною службою захисту, яка відповідає за здійснення та виконання заходів із захисту.⁸¹

⁸¹ Handling and Protecting Witnesses and Collaborators of Justice. Mr. Fausto Zuccarelli Vice Chief Prosecutor Prosecutor's Office attached to the Court of Naples, Italy. Jakarta, 20 July 2011. <https://cutt.ly/xfaWASl>

Таким чином, італійський підхід спирається на оцінку рівня небезпеки, що загрожує особі, в той час як доктрина США базується на «пріоритеті свідка», не диференціюючи заходи захисту залежно від характеру загроз.

НІМЕЧЧИНА

У Німеччині відповідний інститут та правова база сформувалися значно пізніше, ніж у США. Довгий час у ФРН такі заходи здійснювали спеціальні підрозділи поліції, що керувалися у своїй діяльності відомчими нормативними актами МВС та Міністерства юстиції, які нерідко вступали в протиріччя з чинним законодавством, що було пов'язано з дискреційним характером повноважень органів, які приймали рішення.⁸² В середині 1980-х років уперше було застосовано заходи забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства під час розслідування злочинів, вчинених мотоциклетними бандами у Гамбурзі. В подальшому їх систематично здійснює Федеральне управління кримінальної поліції.

У ФРН суттєве розширення прав потерпілого у кримінальному процесі було закріплене в законі «Про захист жертви», який набув чинності у 1987 році. У зв'язку з цим КПК було доповнено новим розділом «Інші права потерпілого».

Незважаючи на те, що закон щодо захисту свідків та потерпілих у ФРН було прийнято, механізм забезпечення безпеки таких осіб упродовж тривалого часу не було відпрацьовано. Тому ФРН обмежувалася застосуванням щодо свідків можливих заходів забезпечення їх безпеки. Так, у 1995–1996 роки в провадженні федеральних органів та органів федеральних земель знаходилося 480 справ, у яких було застосовано заходи забезпечення безпеки. Найпоширенішим з-поміж них була зміна місця проживання свідка, що потребувало значних фінансових витрат. Заходи забезпечення безпеки свідків здійснювалися відповідно до спільної директиви робочої групи II «Внутрішня безпека», яка входила до складу Конференції (ради) міністрів та сена-

торів внутрішніх справ земель. Застосування заходів забезпечення безпеки свідків ґрунтувалось на кримінально-правових принципах, які регулюють діяльність поліції, зокрема принципу крайньої необхідності. Однак за потреби їх розширення (збільшення обсягу та урізноманітнення) німецькі фахівці дійшли висновку, що наявної нормативної бази недостатньо для вирішення цієї проблеми.⁸³

У 1998 році у ФРН прийнято закон «Про регулювання питань забезпечення безпеки свідків, яким загрожує небезпека», згідно з яким до осіб, які підлягають захисту, належать свідки (потенційні свідки), які дають або можуть дати істотні показання з метою розкриття особливо тяжких злочинів, зокрема насильницьких злочинів терористичного характеру та інших, вчинених організованими групами, а також їхні родичі та близькі, якщо їхньому життю, здоров'ю чи добробуту загрожує небезпека. Цим законом було передбачено процедуру прийому до програми захисту свідків і після її завершення. Застосовуваний захід захисту свідка може бути скасовано, якщо особа досягла його реалізації шляхом обману, погрози, підкупу, умисного надання недостовірних чи неповних даних.

Цим законом також передбачено такі заходи забезпечення безпеки свідків як використання відеозапису показань свідків, особливо дітей, потерпілих від насильницьких злочинів; забезпечення конфіденційності персональних даних свідків на всіх стадіях кримінального судочинства; надання юридичної допомоги потерпілим та свідкам.

З 1 січня 2002 року у ФРН діє закон «Про узгодження заходів захисту вразливих свідків», що розкриває безпосередній механізм забезпечення безпеки свідків. Відповідно до пункту 1 § 1 («Сфера застосування») цього закону право на забезпечення безпеки має особа, без показань якої встановлення фактичних обставин у кримінальному процесі або з'ясування місцезнаходження обвинуваченого є суттєво утрудненими або неможливими, за умови отримання згоди особи та у разі загрози її життю, здоров'ю, свободі чи особистому майну.⁸⁴

⁸² Серебрянский П.В. Порівняльно-аналітична характеристика правового регулювання застосування заходів забезпечення безпеки до учасників кримінального процесу (зарубіжний досвід формування правової доктрини) П. В. Серебрянский // Право і суспільство. – 2016. – № 3. – С. 194–198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/3_2016/part_1/38.pdf

⁸³ Гриньків О.О. Заходи забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві: монографія / О. О. Гриньків, А. О. Ляш [Електронний ресурс], с.35.

⁸⁴ Там же, с.35.

Ізраїль

Правова система Держави Ізраїль побудована на прецедентно-правовій англо-саксонській системі. В рамках Дослідження аналітиками проведено опитування експертів, поліцейських, приватних нотаріусів і адвокатів, та адвокатів системи державної безоплатної правової допомоги для з'ясування досвіду та позитивних уроків по захисту громадських активістів, журналістів та осіб, які залучені у кримінальне провадження щодо можливого застосування в Україні. Цікаво те, що у порівнянні із наведеними вище прикладами США, а також Німеччини та інших країн Європи, система захисту свідків у Державі Ізраїль досить молода та побудована із залученням та вивченням досвіду інших країн. Так, лише в 2002 році на базі Міністерства громадської безпеки була заснована ініціативна група з числа фахівців Прокуратури, Національної поліції, Міністерства громадської безпеки (аналог МВС України) та міністерства фінансів для формування пропозицій уряду, яка сформувала і подала свої пропозиції в вересні 2004 року. 1 січня 2006 року було затверджено рішення Уряду Ізраїлю щодо формування програми охорони свідків, яким передбачено вивчення кращого світового досвіду, залученні іноземних експертів та навчання національних фахівців щодо захисту свідків. В тому числі в рішенні Уряду було передбачено «..провести роз'яснювальну роботу серед населення і зміцнення почуття громадського обов'язку щодо дачі правдивих показань в суді».⁸⁵ Лише із прийняттям Кнесетом Ізраїлю (парламент Ізраїлю) 2 квітня 2008 року закону "Про захист свідків", який набрав чинності 16 листопада 2008 року, та опануванням виділених урядом коштів на формування відповідних органів управління, система запрацювала на повну силу з 2010 року.

У законі "Про захист свідків" описані етапи процедури включення свідка в програму захисту і порядок визначення індивідуальної програми його захисту; встановлені різні положення щодо здійснення програми захисту, в тому числі положення, що стосуються зміни ідентифікації підзахисного свідка. Також в за-

коні визначені різні положення щодо захисту свідків поліцією і управлінням в'язниць.⁸⁶

На думку експертів, систему захисту в Ізраїлі корисно розглядати в трьох напрямках: (1) захист осіб які мають процесуальний статус в кримінальних, адміністративних, та інших провадженнях, (2) захист осіб які діють в рамках журналістських розслідувань (питання блогерів досить активно і жваво обговорюється на сучасному етапі), та (3) захист активних громадян через побудовану систему балансу та перевірок дій поліції щодо звернення громадян.

В Ізраїлі побудована якісна правова система щодо надання захисту свідкам злочинів, які виступають свідками від держави. Програма захисту свідків, включаючи зміну ідентифікації особистості, або переміщення в іншу країну адмініструється офісом Генерального прокурора, який виступає від держави з боку обвинувачення в суді. При прийнятті рішення про переведення свідка у програму по захисту свідків прокуратура Ізраїлю зобов'язується не розголошувати особисті дані свідка та надати йому охорону. Порядок укладання юридичної угоди між свідком, якого переводять у програму захисту та державою викладено у Настанові Генерального прокурора Ізраїлю №4.2201 від 30 серпня 2005 року.⁸⁷ Разом із тим, захист за цією Настановою надається виключно свідкам або постраждалим, які перейшли чи набудуть у статус свідка. При цьому, особа навіть не обов'язково має мати статус учасника процесу. На етапі досудового слідства Прокуратура має право прийняти рішення щодо надання захисту свідку. Більше того, одна із функцій Генерального прокурора Ізраїлю пов'язана із захистом публічних інтересів від можливих шкідливих дій урядовців.⁸⁸

Особлива увага в Ізраїлі приділена захисту професійної діяльності журналістів. Законом Ізраїлю "Про Інформацію" передбачені різні види захисту для журналістів, а саме від захисту інформаторів, джерел інформації до фізичного захисту.⁸⁹

⁸⁵ https://www.gov.il/ru/departments/guides/witness_protection_authority_guide?chapterIndex=3

⁸⁶ https://www.gov.il/ru/departments/guides/witness_protection_authority_guide?chapterIndex=5

⁸⁷ <https://www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Seven/42201.pdf>

⁸⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Attorney_General_of_Israel,

⁸⁹ https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A2%D7%93_%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94

Колумбія⁹⁰

Із метою зміцнення інституційної основи для захисту і забезпечення роботи правозахисників в країні створені Елітний корпус національної поліції, Спеціалізований підрозділ Національного управління із захисту, Спеціальна слідча група Генеральної прокуратури країни з питань ліквідації злочинних організацій і діянь (Указ 898/2017) і функціонує Єдиний командний пункт (Єдиний командний пункт чи Універсальний командний пункт - міжвідомча робоча група, створена в лютому 2017 року, метою якої є формулювання заходів запобігання, захисту та розслідування фактів, що загрожують життю та особистій недоторканності правозахисників).

Крім того, в рамках Мирної угоди була заснована Національна комісія з гарантіями безпеки (НКГБ) (Указ 154/2017), очолювана президентом Республіки, метою якої є розробка і моніторинг державної політики кримінального переслідування і ліквідації злочинних організацій або дій, спрямованих проти правозахисників. З моменту створення Національної комісії було проведено п'ять її сесій. При НКГБ функціонує Національна підкомісія по гарантіях безпеки - оперативний підрозділ, очолюване віце-президентом Республіки; до теперішнього часу проведено 13 засідань Підкомісії.

У період з 2016 по 2017 рік було скоєно 144 вбивства правозахисників. У зв'язку з цими злочинами були арештовані 103 особи і вдалося досягти прогресу в розслідуванні 50% справ (ідентифіковані передбачувані злочинці і видані ордери на арешт). Крім того, Генеральна прокуратура країни прийняла директиву, що враховує міжнародні моделі і практику розслідування і судового переслідування злочинів проти правозахисників; розробка директиви була здійснена за підтримки МАКПЛ.

У Колумбії діє Програма заходів щодо запобігання нападів і захисту, метою якої є забезпечення захисту жертв збройних конфліктів, правозахисників, журналістів, профспілкових лідерів, осіб, які заявляють претензії на ділянки землі, і лідерів політичних груп, особливо

лідерів опозиційних груп. У 2017 році на забезпечення захисту 5789 бенефіціарів цієї програми було спрямовано понад 137 млн. Доларів. Програма передбачає врахування при реалізації відповідних заходів чинників етнічного та гендерного характеру, і в її рамках розроблені заходи колективного захисту відповідних груп і громад (Указ 2078/2017).⁹¹

Однак, правозахисні організації та УВКПЛ вказують на неефективність механізму захисту. Так, правозахисники зазначають, що Колумбія не виконала рекомендації, що стосуються правозахисників, а також, що зростає кількість агресій щодо правозахисників та громадських лідерів. У період 2013-2017 років в країні було зареєстровано щонайменше 276 вбивств і 164 замахів на вбивство. Більша частина вбивств була здійснена в зонах сільської місцевості, їх жертвами були місцеві правозахисники, жертви конфлікту і ті, хто підтримують їх організації, а також активісти, які виступали за відновлення миру.

91% випадків вбивства правозахисників залишилися безкарними, в період з січня по червень 2017 року було вбито 51 правозахисників. Урядові чиновники стверджують, що замішані особи «самі себе бояться», що перешкоджає проведенню належного розслідування.

Група юристів Сполученого Королівства «Коламбійан Каравану» відзначає зростання насильства і вбивств щодо юристів-правозахисників, у зв'язку з чим деякі юристи відмовляються від участі в роботі по резонансних справах.

Організація «Репортери без кордонів» звернула увагу на вбивства репортерів в Колумбії. Група юристів Сполученого Королівства «Коламбійан Каравану» і Міжнародна конфедерація профспілок підкреслюють, що жертвами погроз і навмисних вбивств стають члени профспілок.

Організація «Міжнародна амністія» відзначає, що Колумбійський механізм по захисту на чолі з Національним відділом по захисту забезпечив заходи щодо захисту тисячам осіб, які перебувають в небезпечних ситуаціях, і домогся прогресу в прийнятті протоколу

⁹⁰ Слід врахувати, що Колумбія досі відчуває наслідки тривалого збройного конфлікту, який, ніби, завершився Мирною угодою 2016 року. Підписання Мирної угоди є однією з найважливіших подій в історії країни, яке призвело до припинення збройного конфлікту, що тривав протягом більше п'яти десятиліть. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/050/20/PDF/G1805020.pdf?OpenElement>;

⁹¹ Національна доповідь Республіки Колумбія (далі - доповідь), підготовлена в рамках третього циклу універсального періодичного огляду. П.70-73. (A/HRC/WG.6/30/COL/1, 26 лютого 2018). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/050/20/PDF/G1805020.pdf?OpenElement>;

про реалізацію плану колективного захисту «Заборона всіх форм рабства». Окремі організації звернули увагу на той факт, що державні органи не оцінюють належним чином ризику, користуються бюрократичними процедурами, що заважають впровадженню належних програм і не враховують програми захисту, яких потребують вразливі верстви населення. Організація «Коламбійан Каравану» висловила думку, що національна програма захисту не була достатньо продуманою для того, щоб забезпечити права адвокатів. Організація «Кариби Афірмативо» відзначила той факт, що чоловікам і жінкам - лідерам ЛГБТ не було забезпечено ефективного захисту прав.⁹²

Мексика

22 червня 2012 року колишній президент Мексики Феліпе Кальдерон підписав указ про прийняття закону про Захист правозахисників та журналістів (Law for the Protection Human Rights Defenders and Journalists).

Закон відповідає рекомендаціям Спеціального доповідача ООН з прав людини у 2011 році, визначає правозахисників відповідно до Декларації ООН 53/144 1998 року.

Закон забезпечує правову основу для координації між різними державними установами, відповідальними за захист прав людини та журналістів, забезпечує участь організацій громадянського суспільства у реалізації механізмів та процесів прийняття рішень. Це також гарантує право бенефіціара брати участь в аналізі ризику та визначенні заходів захисту. Закон передбачає запобіжні заходи, захисні заходи та термінові захисні заходи. Зокрема, визначається надзвичайний процес реагування на надзвичайні ситуації менш ніж за 12 годин. Закон включає угоди про співпрацю з урядами державного рівня з метою їх забезпечення участь у Механізмі, встановлює «принцип субсидіарності», зобов'язуючи Сегоб нести відповідальність за здійснення захисних заходів у випадках неіездатності муніципального чи державного рівня або коли показано, що ці рівні управління пов'язані з існуючою загрозою. Закон гарантує, що державні службовці, які не виконують впорядко-

ваних заходів, Механізм буде санкціонований законом. Також передбачена процедура подання скарг у випадках, коли бенефіціар не погоджується з санкціонованими заходами або коли ці заходи виконуються в недостатньому порядку.

Структура механізму захисту:

- **Правління:** Максимальний орган Механізму, до складу якого входять представники - молодшого міністра (субсекретаріо) або еквівалент - Міністерства внутрішніх справ, Комісія Національної безпеки (CNS), Міністерство закордонних справ (SRE), Офіс Федерального прокурора (PGR), Національний омбудсмен з прав людини (CNDH) та чотири представники Консультативної Ради (Consejo Consultivo). Правління очолює представник Міністерства внутрішніх справ, який несе остаточну відповідальність за належне функціонування Механізму та правильне виконання його захисних заходів. Правління було офіційно створено 12 листопада 2012 року і провело дві зустрічі з Консультативною радою в жовтні 2013 року та в лютому 2014 року.
- Консультативна рада (Consejo Consultivo): дев'ять добровольців-членів громадянського суспільства (представники прав людини та журналісти), які відповідають вимогам, встановленим законом і які були обрані самим громадянським суспільством 19 жовтня 2012 року. Вони контролюють Механізм і направляють представників до Правління.
- Національна координація виконавчої влади (Coordinación Ejecutiva Nacional): відповідає за координацію дій між різними органами Механізму. Відповідальною особою є Хуан Карлос Гутьєррес Контрерас, керівник UPDDH у Сегобі.
- Відділ прийому справ та швидкого реагування (Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida); Підрозділ оцінки ризиків (Unidad de Evaluación de Riesgos); Підрозділ з питань профілактики, подальшого спостереження та Аналізу (Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis): допоміжні, оперативні підрозділи в Механізмі.⁹³

⁹² Резюме матеріалів по Колумбії, представлених зацікавленими сторонами. Доповідь УВКПЛ ООН. П.51-54. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/061/11/PDF/G1806111.pdf?OpenElement>

⁹³ https://pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/1403BriefingMechanismPBI.pdf

У Національній доповіді Уряду Мексики про заходи, прийняті для виконання рекомендацій за підсумками другого циклу універсального періодичного огляду (УПО)⁹⁴ зазначено, що з моменту створення механізму захисту ним скористалися 948 правозахисників і журналістів. В даний час забезпечується захист 697 осіб, з яких 396 осіб є правозахисниками, а 301 осіб - журналістами. З 2012 року по червень 2018 року було отримано 695 заяв про охоплення заходами захисту механізму, з яких були прийняті 584 заяви. Механізм переглядається для включення в його процедури компонента обліку гендерної проблематики.

Механізм організовує діяльність федеральних установ, відомств на рівні штатів і організацій громадянського суспільства з метою захисту життя, фізичної недоторканності, свободи і безпеки правозахисників і журналістів, які піддаються ризику в результаті їх діяльності та здійснення їх права на вільне вираження думок.

З метою оцінки ефективності превентивних і захисних заходів, що вживаються в рамках механізму, в НППЧ був включений показник, відповідно до якого їх ефективність досягала 92% в 2013 році, 92,2% в 2014 році, 92,75% у 2015 році і 92,94% в 2016 році.

Був створений Фонд захисту правозахисників і журналістів для здійснення захисних заходів, затверджених органами механізму МЗПЗЖ.

Співробітники механізму підтримують робочі відносини з органами прокуратури штатів і федерального рівня, а у відповідних випадках - з представниками корінних громад, консультантами та адвокатами.

У Спеціальній прокуратурі у справах про злочини, що порушують свободу вираження поглядів співробітники проходять підготовку для ефективної роботи зі скаргами та забезпечення належної процедури розслідувань з застосуванням диференційованого і спеціалізованого підходу згідно з міжнародними стандартами в галузі свободи вираження думок; відповідно до принципів законності, об'єктивності, ефективності, професіоналізму, сумлінності, лояльності і дотримання прав людини; з метою встановлення фактів, які послужили основою для порушення кримінальної справи щодо обвинувачених, і в цілях забезпечення

відшкодування шкоди. Такі дії і прийняті заходи принесли позитивні результати в тому, що стосується боротьби з безкарністю:

	2016	2017	2018
Методи розслідування під судовим контролем	0	24	17
Розгляду в судових органах	0	20	33
Постанови про затримання	4	29	11
Кримінальні переслідування	15	19	15

У 2017 році Національна конференція губернаторів (НКГ) з метою забезпечення свободи вираження думок і захисту правозахисників і журналістів оголосила про прийняття наступних заходів:

- зміцнення структури і бюджету Федерального механізму захисту правозахисників і журналістів;
- створення національної програми координації між Федеральним механізмом і урядами штатів і розробка протоколу по координації заходів, спрямованих на попередження та скорочення ситуацій ризику, якому піддаються журналісти і правозахисники;
- зміцнення Спеціальної прокуратури.⁹⁵

В інформації УВКПЛ та правозахисних організацій, однак, вказується на недостатню ефективність механізму:

у 2012-2017 роках було вбито як мінімум 41 журналіст і 110 правозахисників. Міжнародний центр з прав профспілок повідомив про вбивство профспілкових діячів. В більшості випадків безкарність зберігається, оскільки твердження про утиски та інших нападах належним чином не розслідуються.

Громадські лідери, лідери корінних народів і правозахисники, які беруть участь в процесах, пов'язаних із землями і територіями, виявляються в особливо вразливому становищі, оскільки піддаються переслідуванням з боку як держави, так і суб'єктів приватного сектора.

У СП-9, СП-10 і матеріалах, представлених організацією «Таулов пров Мексика», повідомлялося про вбивства правозахисників, общин-

⁹⁴ Док.А/НRC/WG.6/31/MEX/1, 23 серпня 2018. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/256/75/PDF/G1825675.pdf?OpenElement>;

⁹⁵ Там само. П.120-125. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/256/75/PDF/G1825675.pdf?OpenElement>;

них лідерів і лідерів корінних народів, особливо в штатах Герреро, Оахака, Чьяпас і Веракрус.

У СП-9 було зазначено, що роботи громадянського суспільства перешкоджає проводиться урядом незаконне стеження за журналістами, правозахисниками, організаціями та активістами, здійснювана за допомогою програмного забезпечення для шпигунства «Пегас», розробленого Групою НСО.

У СП-9 говорилося, що установа Механізму захисту правозахисників і журналістів є незаперечним успіхом, однак його ефективність залишається обмеженою через труднощі в плані здійснення. МА особливо відзначила створення спеціального підрозділу з питань запобігання, моніторингу та аналізу, підготовки його співробітників, а також оцінку вжитих заходів захисту.

У СП-15 повідомлялося, що Механізм підтримував постійний діалог з громадянським суспільством.

Як зазначалося в СП-21, бюджет Механізму захисту був значно скорочений, що підірвало його можливість надавати ефективну допомогу підрозділу з питань запобігання, моніторингу та аналізу, що входить до його складу. В СП-7 були відзначені перешкоди, пов'язані з управлінням ресурсами, кадровим складом, розслідуваннями, діяльністю щодо попередження та оцінки, а також безкарністю.⁹⁶

Однією з перешкод ефективності застосування механізму захисту правозахисників та журналістів є те, що адміністрація Лопеса Обрадора досі не виділила ресурси, необхідні для його посилення, таких як камери безпеки, бронезилети та охоронці, журналістам групи ризику та правозахисникам. Хоча Механізм, безумовно, врятував багато життів, брак людських та фінансових ресурсів суттєво обмежив можливості відомства належним чином виконувати свою роботу. Однак в основі проблеми лежить відсутність всеохоплюючої державної політики, спрямованої на подолання основних причин насильства, з якими стикаються журналісти та правозахисники. Зусилля державних службовців на всіх рівнях влади з метою наклепу та криміналізації критичних голосів, невдача протидії незаконним

видобутку корисних копалин, вирубці деревини та іншим підприємствам, що сприяють руйнуванню навколишнього середовища, а також неспроможність розслідувати та санкціонувати напади проти свободи слова, сприяти ворожому середовищу, з яким стикаються журналісти та правозахисники у своєму повсякденному житті.⁹⁷

3. Повноваження органів. Взаємодія органів, які забезпечують безпеку та осіб, взятих під захист.

Інституціоналізація програм захисту свідків може здійснюватися різними способами. «У деяких країнах вибір на користь поліції видається природним, оскільки захист свідків розглядається перш за все як завдання поліцейських органів. В інших державах більше значення надають поділу функцій захисту свідків і ведення слідства, керуючись міркуваннями неупередженості та прагнучи зменшити ризик того, що перспектива включення в програму захисту сама собою почне підштовхувати свідків до дачі неправдивих показань, продиктованих прагненням «догодити» або «допомогти» прокуратурі. У країнах, де основні завдання щодо захисту свідків покладені на поліцію, відповідальність за керівництво цими програмами несе старша посадова особа поліцейського відомства». Разом з тим **«вкрай важливо забезпечити ізоляцію і автономію (в організаційному, адміністративному та оперативному відношеннях) секретного підрозділу, що займається здійсненням програми, від інших поліцейських формувань»**. Це не означає тільки забезпечення незалежності від слідчих підрозділів поліції, але і служить гарантією цілісності програми. Поліції властиво проявляти цікавість, і поліцейські, які не беруть участь у програмі, можуть намагатися отримати інформацію, що може завдати шкоди безпеці свідка або цілісності програми.

До числа країн, в яких **захист свідків здійснюється під керівництвом поліції**, відносяться Австралія, Австрія, Німеччина, Канада, Латвія, Нова Зеландія, Норвегія, Російська Федерація, Словаччина, Сполучене Королівство, Спеціальний адміністративний район Китаю Гонконг і Швеція.

⁹⁶ Резюме матеріалів по Мексиці, представлених зацікавленими сторонами. Доповідь УВКПЛ ООН. А/НRC/WG.6/31/MEX/3. 24 серпня 2018. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/257/72/PDF/G1825772.pdf?OpenElement>;

⁹⁷ Мексика потребує всебічних стратегій боротьби з насильством щодо журналістів та правозахисників. Коментар Gina Inohosa, Maureen Meyer. 13 травня 2020. <https://www.wola.org/analysis/journalists-human-rights-defenders-mexico/>;

В інших країнах, наприклад, у Болгарії, Колумбії, Нідерландах, Сполучених Штатах, Філіппінах і Південній Африці, програми захисту свідків організаційно відокремлені від поліції і підпорядковані міністерству юстиції, міністерству внутрішніх справ, державній прокуратурі або аналогам цих відомств.

У деяких країнах, в яких ці програми знаходяться у веденні міністерства юстиції, вони здійснюються міжвідомчим органом, що складається з високопоставлених представників правоохоронних, прокурорських, судових і урядових структур, а іноді і громадянського суспільства. Цей орган може приймати рішення з таких питань, як включення в програму або її припинення. Він також може здійснювати певний нагляд за здійсненням програми і подавати на затвердження уряду її бюджет. Такий порядок існує в Італії і Сербії.

У 2010 році уряд Кенії вніс поправку до свого Закон про захист свідків 2006 року і заснував Агентство із захисту свідків, яке діє незалежно як від поліції, так і від прокуратури, і має також Консультативну раду у складі міністра юстиції, міністра фінансів, керівника служби національної безпеки, комісара поліції, комісара в'язниць, директора державної прокуратури та голови Кенійської національної комісії з прав людини. Основне завдання Ради полягає в загальному консультуванні Агентства по захисту свідків з питань здійснення його повноважень і функцій відповідно до Закону, зокрема з питань розробки політики в області захисту свідків, здійснення загального адміністративного нагляду, затвердження бюджету і виконання інших функцій, які можуть бути необхідними відповідно до цього Закону або іншого законодавством.⁹⁸

У цілому питання про відомчу приналежність програм захисту не є настільки важливим, як необхідність забезпечення відповідності з існуючими урядовими структурами і функціями і дотримання принципів відділення від слідчих органів, оперативної самостійності по відношенню до поліції і конфіденційності операцій. Іншими важливими

міркуваннями є здатність обмінюватися конфіденційною інформацією з іншими національними органами, а також з програмами захисту в інших країнах. Нарешті, оперативні співробітники повинні мати можливість носити і застосовувати вогнепальну зброю.⁹⁹

Хоча керівними принципами програм захисту свідків є конфіденційність і оперативна самостійність, успіх таких програм залежить і від налагодження ними партнерської взаємодії з державними установами та приватним сектором, завдяки якому свідкам може надаватися широкий асортимент необхідних послуг (видача нових посвідчень особистості, забезпечення житлом, фінансова підтримка, медичне обслуговування, освіту для дітей і т. д.).

Програми захисту свідків повинні діяти в тісному робочому контакті з установами, відповідальними за:

- a) видачу посвідчень особи (паспортний стіл, водійські посвідчення);
- b) надання державної житлоплощі;
- c) соціальне страхування;
- d) пенітенціарні установи (якщо свідки перебувають в ув'язненні);
- e) соціальну реабілітацію раніше засуджених злочинців;
- f) освіту;
- g) медичну, стоматологічну та психологічну допомогу;
- h) банківські та інші фінансові послуги.

Для координації дій необхідні захищені канали зв'язку між підрозділом по захисту свідків і всіма цими установами. Чіткому функціонуванню програми і підвищенню рівня безпеки вельми сприяє призначення в кожному з цих органів і організацій ретельно перевірених контактних осіб для зв'язку з захисним підрозділом.¹⁰⁰

На ранніх стадіях здійснення програми вкрай важливо організувати зустрічі її старших співробітників з контактними особами, призначеними для зв'язку з нею в інших державних відомствах і приватних організаціях для складання протоколів, якими регулюва-

⁹⁸ Помощь, успешные виды практики и сравнительный анализ национального законодательства в области выявления и защиты потерпевших и свидетелей по делам, связанным с организованной преступностью. Документ Рабочей группы правительственных экспертов по технической помощи. СТОС/СОР/ WG.2/2013/2 19 август 2013. https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/2013_CTOC_COP_WG2/CTOC_COP_WG2_2013_2_R.pdf;

⁹⁹ Там само.

¹⁰⁰ Рекомендуемые виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf);

тиметься їх взаємодія при здійсненні програми. Ці протоколи повинні містити докладні положення про захист інформації, про дотримання режиму секретності і про те, що доступ до документів про зміну особистих даних надається тільки особам, які мають необхідний допуск і обґрунтовану потребу в таких відомостях. На цьому етапі повинні бути також визначені завдання з навчання допоміжного і додаткового персоналу.

НІМЕЧЧИНА

Забезпечення захисту особи, згідно з законом ФРН «Про узгодження заходів захисту вразливих свідків» (1 січня 2002 року)¹⁰¹, покладено на підрозділи поліції або відповідно до федерального права (на підставі законів земель) на відповідні установи захисту свідків. Відповідні органи та підрозділи поліції мають у своєму розпорядженні значні фінансові та матеріальні ресурси, що в межах наявної програми захисту уможливають забезпечення цілодобової безпеки свідків. Окрім забезпечення безпеки та фізичної недоторканості особи, значні зусилля зазвичай спрямовано на нормалізацію її психологічного стану. Це є певною запорукою отримання правдивих показань особи, яка почуватися захищеною від спроб залякування, погроз, а також їх можливої реалізації.¹⁰²

У ФРН, як і в США, розроблено комплексні програми, створено спеціальні підрозділи, що забезпечують безпеку осіб, які беруть участь і сприяють кримінальному судочинству. Наведені інститути мають багато спільного: поєднання процесуальних гарантій забезпечення безпеки з фізичним захистом осіб, їх майна та близьких; визначення категорій злочинів, за якими може бути застосований захист; визначення критеріїв «придатності» свідка до співпраці та поширення на нього захисту; гарантування фінансової та психологічної допомоги особам; використання методу зміни персональних даних; системний характер вживаних заходів: допомогу особі надають як урядові служби так і органи місцевого самоврядування (штату/округу).

¹⁰¹ Там же, с.35.

¹⁰² Азаров М. Ю. Досвід роботи Італії та Німеччини щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві / М. Ю. Азаров // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. – К., 2003. – № 7. – С. 139 – 145. С. 143.

США

Важливим критерієм довіри є той факт, що система забезпечення безпеки свідків не є винятковою прерогативою лише одного державного органу, вона є багаторівневою. Участь у забезпеченні безпеки свідків беруть як федеральні органи влади, так і органи влади штатів, окремих муніципальних служб (Служба маршалів – безпосередньо здійснює заходи, спрямовані на забезпечення безпеки свідків; приміщення для переселення учасників кримінального процесу надає влада штатів; органи влади графств та окремих міст вирішують питання щодо працевлаштування свідків).¹⁰³

ІЗРАЇЛЬ

Прокуратура Ізраїлю відіграє ключову роль у прийнятті рішення про надання охорони учаснику процесу. Це рішення буде виконувати, залежно від обставин, Національна поліція Ізраїлю, чи Департамент пенітенціарної системи, через загальне керівництво та управління Департаментом по захисту свідків Міністерства внутрішньої безпеки, до функцій якого, в тому числі, належить розробка єдиних стандартів з оцінки небезпеки і інструментів захисту; розробка робочих інструкцій по захисту свідків, яким загрожує небезпека, за погодженням з відповідними державними структурами, і на підставі методики роботи зі свідками.¹⁰⁴

4. Взаємодія органів, які забезпечують безпеку та осіб, взятих під захист.

Після включення в програму свідки повинні укласти з підрозділом по захисту свідків меморандум про домовленість, який в більшості випадків являє собою документ, що детально і заздалегідь визначає дії органу із захисту свідків з одного боку і свідка - з іншого. Він не вважається угодою або договором і не може бути оскаржений в суді. Однак в деяких країнах меморандум про домовленість має обов'язкову юридичну силу, і порядок його здійснення підрозділом по захисту або питання про відсутність такого можуть бути розгля-

¹⁰³ Falcon, G. (2013, 2 16). Inside the witness protection program. CNN. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://edition.cnn.com/2013/02/16/justice/witness-protection-program/>

¹⁰⁴ https://www.gov.il/ru/departments/Units/unit_witness_protection

нуті в судовому порядку (наприклад, в Спеціальному адміністративному районі Китаю Гонконг і в Південній Африці). Питання про те, чи слід вважати меморандум про домовленість договором, залежить від того, чи несуть підрозділи по захисту свідків відповідальність за збитки або шкоду, заподіяні особі, що підлягає захисту за слабкість або неефективність заходів. У Сполучених Штатах офіційний орган, що засновує програму захисту, звільняє всіх співробітників від відповідальності за зроблені дії або заподіяну шкоду, якщо ці дії робилися в зв'язку з цією програмою.

Незалежно від того, чи має меморандум про домовленість обов'язкову юридичну силу, підрозділи по захисту повинні встановлювати процедури для розгляду скарг свідків щодо здійснення меморандуму про домовленість, особливо виду застосовуваних заходів і зловживання повноваженнями або їх неправильного застосування підрозділом по захисту свідків. Будь-яке розслідування за такими скаргами або заявами повинно бути закритим для публіки, з тим щоб забезпечити вирішення окремої або системної проблеми без розголошення конфіденційної інформації про свідка.

Меморандум про домовленість зазвичай включає:

- a) заяву свідка про те, що його або її включення в програму захисту є абсолютно добровільним і що будь-яка допомога не повинна розглядатися як винагорода за дачу показань;
- b) обсяг і характер наданого захисту і допомоги;
- c) перелік заходів, які можуть бути прийняті підрозділом по захисту для забезпечення фізичної безпеки свідка;
- d) зобов'язання сторін за програмою і можливі санкції за порушення, включаючи виключення з програми;
- e) умови, які регулюють припинення здійснення програми.

І свідок, і особи, що включаються разом зі свідком у програму, повинні укласти меморандум про домовленість з підрозділом по захисту. З метою безпеки їм зазвичай не надають копії підписаного документа, який зберігається в безпечному місці підрозділом по за-

хист таким чином, щоб його не могли виявити особи, що розшукують свідка.

У надзвичайних випадках, коли свідкові безпосередньо загрожує серйозна небезпека, йому може бути тимчасово надано захист до підписання меморандуму про домовленість і поки вирішується питання про його включення в програму. Тривалість такого строку становить від декількох днів (10 днів в Латвії) до більш тривалого періоду (в Словаччині три місяці, а в Італії стільки часу, скільки необхідно органу по захисту свідків для збору достатньої інформації для прийняття рішення з даного питання). Такі тимчасові невідкладні заходи часто можуть бути дорогими і вимагати координації зі спеціальними поліцейськими підрозділами.

Тимчасовий захист не завжди веде до включення в програму захисту свідків. Якщо свідок не вважається важливим для судового переслідування або якщо рівень загрози недостатній для переселення і зміни особистих даних, свідку не варто очікувати участі у такій програмі. Останньою умовою для включення в програму є підписання меморандуму про домовленість.¹⁰⁵

НІМЕЧЧИНА

Програмою захисту свідків у ФРН передбачено низку вимог, які мають виконувати обидві зацікавлені сторони, а саме: добровільність участі особи у програмі захисту свідків; здійснення регулярного контролю за укладеними домовленостями; спрямованість матеріальної та фінансової допомоги в межах захисту на підтримання відповідного рівня забезпечення, а не на збагачення підзахисної особи; двостороння відповідальність за забезпечення режиму конспірації щодо всіх ужитих заходів захисту свідка тощо.¹⁰⁶

5. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення заходів безпеки за рахунок держави та особи, взятої під захист.

Однією з причин, що утримують країни від впровадження програм захисту свідків, можуть бути витрати на їх організацію та функ-

¹⁰⁵ Рекомендуются виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf)

¹⁰⁶ Там само, с. 144.

ціонування. Обсяг цих витрат є неоднаковим у різних державах і залежить від вартості життя, чисельності населення, рівня злочинності та інших факторів. Ці витрати необхідно зіставляти з потенційними вигодами: ліквідацією організованих злочинних угруповань, скороченням термінів розслідування, більш ефективним кримінальним переслідуванням винних і належним функціонуванням системи кримінального правосуддя. Навіть в абсолютних цифрах витрати на захист свідків зазвичай складають лише невеликий відсоток від загального бюджету поліцейських органів в країнах, де такі програми існують. Ці витрати складаються з наступних основних статей:

- a) одноразові витрати на організацію програми (матеріально-технічна база підрозділу, службові приміщення);
- b) витрати на переселення;
- c) заробітна плата співробітників і понаднормові;
- d) витрати на поїздки;
- e) допомоги для свідків;
- f) психологічні обстеження і консультації психологів.

Основна частина витрат припадає на зарплату співробітників, виплату понаднормових і поїздки. Витрати на переселення свідків можуть бути істотними, але їх рівень залежить від того, які пільги та допомоги пропонуються свідкам в рамках тієї чи іншої програми. Наприклад, в **Новій Зеландії** свідки, як правило, забезпечуються допомогою через систему соціального страхування і лише зрідка отримують додаткові виплати за рахунок програми.

Для забезпечення життєздатності програми і наявності у неї необхідних ресурсів протягом всього терміну захисту програма повинна отримувати з державного бюджету адекватне фінансування на регулярній основі. При бюджетному плануванні слід враховувати цілий ряд змінних і взаємопов'язаних факторів, таких як:

- a) наявність у поліції альтернативних механізмів для забезпечення безпеки на надзвичайній і тимчасовій основі;
- b) ефективність процесуальних заходів захисту в плані скорочення числа свідків, які потребують участі в захисних програмах;

- c) суворість критеріїв включення в програми захисту свідків;
- d) соціокультурні особливості, від яких залежить число членів сім'ї, що включаються в програму разом зі свідком;
- e) середня чисельність свідків і членів їх сімей, що беруть участь в програмі, і середні терміни їх перебування під захистом;
- f) ефективність системи кримінального правосуддя;
- g) життєвий рівень свідків, який повинен відповідати середньому рівню життя в місцях переселення, а в разі утримання в пенітенціарній установі – можливі в зв'язку з цим додаткові витрати особливого характеру;
- h) можливості діючих в країні організованих злочинних угруповань;
- i) інфляція, безпосередньо впливає на рівень поточних витрат.

Ступінь складності операцій, необхідних у кожному конкретному випадку, в значній мірі залежить від того, переселяються свідки поодиночі або їх повинні супроводжувати їх близькі.

Слід враховувати міркування довгострокової стійкості вжитих заходів. Виділені кошти повинні бути достатніми для того, щоб свідки могли і надалі продовжувати жити на новому місці під новими іменами. Оскільки захист має на увазі відповідальність за безпеку учасників програми протягом усього їхнього життя, пов'язані з цим витрати акумулюються, що веде до зростання сукупного бюджету. Навіть після закінчення ресурсомісткого початкового періоду програми, пов'язаного з переселенням, свідкам часто продовжує надаватися та чи інша періодична підтримка у формі проведення, час від часу, оцінок небезпеки та створення механізму екстреного реагування на випадок раптового загострення загрози.

У деяких випадках з державних бюджетів щорічно виділяються фіксовані суми на потреби програм захисту. У разі непередбаченого зростання числа свідків, які приєднуються до програми, можуть бути використані спеціальні кошти, зарезервовані для забезпечення невідкладних потреб. Уряди також можуть прийняти законодавчі положення, що дозволяють фінансувати програму за рахунок

доходів від реалізації вилученого або конфіскованого майна, набутого внаслідок незаконної торгівлі наркотиками або діяльності організованої злочинності. Ці положення можуть допускати використання надходжень і від реалізації незаконно придбаного майна, яке свідки, що приєднуються до програми, зобов'язані передавати підрозділу по захисту. У той же час повністю покладатися на фінансування захисту свідків із засобів, обсяг яких може значно змінюватися рік від року, залежно від успіху операцій по вилученню незаконного майна, означало б піддавати ефективність захисних заходів серйозному ризику.

На регіональному рівні може бути розглянуте питання про створення спільних фондів для фінансування програм захисту свідків і розвитку транскордонного співробітництва.

З міркувань безпеки програми захисту свідків не публікують докладних відомостей про розподіл своїх бюджетних коштів, рівні поточних витрат і отримані результати. Повідомляється тільки інформація загального характеру. Бюджетні процедури і фінансові витрати, пов'язані із захистом свідків, є різними в різних регіонах світу.¹⁰⁷

США: За період з моменту заснування програми WITSEC в 1970 році по 2005 рік через неї пройшли понад 7 500 свідків і 9 600 членів їх сімей і пов'язаних з ними осіб. У 2003 фінансовому році на потреби програми було виділено 59 700 000 долл. США з бюджету федеральної служби судових виконавців.¹⁰⁸

Не кожному особу в США можливо включити до програми захисту свідків, тому для власної безпеки такі свідки оплачують особисту охорону. Зважаючи на більш вільний характер обігу зброї та наявності її у великій кількості громадян – для США такий договір є зручним.¹⁰⁹

Італія: у 2004 році бюджет програми стано-

вив близько 65 000 000 євро (приблизно 84 000 000 доларів США) на 4 000 свідків і членів їх сімей.¹¹⁰

Сполучене Королівство: Загальні бюджетні дані по Сполученому Королівству відсутні. Однак бюджет програми захисту свідків поліції графства Мерсісайд, територія якого включає місто Ліверпуль (чисельність населення - 1 500 000 чоловік) в 2006-2007 роках дорівнював 550 000 фунтів стерлінгів (приблизно 1 080 000 доларів США).¹¹¹

Бюджет програми захисту свідків **Міжнародного кримінального суду** становить менше 2 відсотків його загального бюджету.¹¹²

6. Контроль за діями чи бездіяльністю органів, які призначають та органів, які забезпечують заходи безпеки.

Прозорість - це базовий принцип належного врядування, і програми захисту свідків також повинні звітувати за витрачені кошти. Для перевірки цієї звітності та контролю за обґрунтованістю витрат і дотриманням встановлених процедур перевіряючим необхідний доступ до всієї інформації про здійснені витрати. Однак навіть такі буденні документи, як авіаквиток або рахунок за проживання в готелі, можуть викрити справжню особистість або місцезнаходження свідка. З метою збереження конфіденційності для програм захисту свідків зазвичай передбачається особливий порядок аудиторської перевірки і звітності.

Нижче наведено ряд прикладів того, як така перевірка здійснюється в різних правових системах.¹¹³

США: з приводу діяльності програми WITSEC неодноразово проводилися слухання в Конгресі; в період з 1993 по 2005 рік здійснення цієї програми по лінії федеральної служби судових виконавців США як мінімум двічі перевірялося Генеральною інспекцією Міністерства юстиції.¹¹⁴

¹⁰⁷ Рекомендательные виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf)

¹⁰⁸ Рекомендательные виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf)

¹⁰⁹ Гриньків О.О. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства : становлення і розвиток в окремих зарубіжних країнах / О. О. Гриньків // Право і суспільство. – 2007. – № 4. – С. 89 – 92.

¹¹⁰ Там само.

¹¹¹ Там само.

¹¹² Там само.

¹¹³ Рекомендательные виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf)

¹¹⁴ Там само.

Австралія: аудиторська перевірка в Національній програмі захисту свідків (НПЗС) має місце двічі на рік. Її проводять:

- a) група ревізорів, які направляються комісаром поліції. Облік ведеться без вказівки докладних відомостей про операції (географічні назви, прізвища тощо). Наприклад, готельні рахунки видаються в запечатаних конвертах і ревізором не є видимими. Група ревізорів також аналізує застосування процедур і методів роботи;
- b) Національне ревізійне управління Австралії за постановою уряду. Управління не отримує доступу до облікової документації і довіряє проведення перевірки від свого імені посадовій особі з групи ревізорів австралійської федеральної поліції.

Федеральна поліція Австралії зобов'язана щорічно представляти парламенту доповіді про хід і результати діяльності НПЗС. Ці доповіді готуються таким чином, щоб наведена в них інформація була якомога більш докладною, але щоб це не завдавало шкоди ефективності програми.¹¹⁵

Спеціальний адміністративний район Китаю Гонконг: у підрозділі гонконгської поліції щодо захисту свідків підтверджують фінансові документи, які обліковуються під номерами секретних справ, а аудитори проходять внутрішній контроль з метою захисту конфіденційності. У Незалежній комісії з боротьби з корупцією (НКК) видатки за програмою захисту свідків не підлягають зовнішньої перевірці. Повноваження по проведенню ревізій покладено на начальника Відділу розслідувань в приватному секторі.¹¹⁶

Нова Зеландія: правом перевірки рахунків мають два спеціальних поліцейських ревізори. Вони повинні мати допуск до секретної документації. З підтверджуючих фінансових документів вилучається ідентифікуюча інформація, а особи, які захищаються, фігурують у звітності під оперативними псевдонімами без вказівки їх колишніх або нових імен і прізвищ.¹¹⁷

¹¹⁵ Там само.

¹¹⁶ Там само.

¹¹⁷ Там само.

Ізраїль: побудована якісна система оскарження рішення поліції про не надання захисту особі, яка подала інформацію до поліції про переслідування. Так, в системі поліції Ізраїлю виокремлений департамент, в якому приймають скарги на діяльність поліції («Махаш»), діяльність та репутація якого побудована роками якісно проведених внутрішніх розслідувань у поліції. Діяльність Махаш на 99% унеможливує не внесення інформацію про злочин у Єдиний Реєстр Злочинів чи то не реєстрацію прохання/скарги на погрози та необхідність охорони. Офіс служби Махаш знаходиться в окремому приміщенні від поліції, а процедура подання скарги виписана спеціально, як юридична процедура.¹¹⁸

При складанні іспиту на отримання ліцензії на зайняття адвокатською діяльністю в Ізраїлі окремий блок питань присвячений порядку подання скарги на діяльність поліції до підрозділу Махаш та процедурі опрацювання скарги. Слід зазначити, що у адвокатури Ізраїлю та підрозділу поліції Махаш склалися поважні відносини, приймаючи до уваги, що працівники відділу у спец. званні поліцейського, як то оперативник чи слідчий, які представляють обвинувачення проти співробітників поліції у суді, повинні також мати ліцензію адвоката.¹¹⁹

¹¹⁸ <https://www.gov.il/ru/Departments/General/dipi-about>

¹¹⁹ В Ізраїлі представництво в суді відбувається виключно особами з адвокатською ліцензією, на яку мають скласти іспит прокурори та слідчі поліції (не всі, а лише ті хто представляє державу в суді).

ВИСНОВКИ

1. В Україні відсутні належні правові гарантії захисту правозахисників як потерпілих та свідків у кримінальному провадженні.

Такі висновки є результатом опитування осіб, щодо яких були застосовані заходи безпеки, огляду національних досліджень з питання забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, порівняння національного законодавства забезпечення заходів безпеки з міжнародними стандартами та світовим досвідом стосовно захисту правозахисників та захисту осіб у кримінальному судочинстві.

Зазначена ситуація є, головним чином, наслідком неефективності системи забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Обтяжуючою обставиною є також системна проблема неефективності розслідувань, що у сукупності призводить до безкарності.

2. Попри наявність чисельних національних досліджень та рекомендацій щодо зміни системи забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, міжнародних зобов'язань України, ситуація досі не змінена.

Так, у ВРУ VIII скликання був зареєстрований законопроект «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» (реєстр.№ 8457 від 08.06.2018, внесений народними депутатами України Кожем'якіним А.А., Герашенком А.Ю. та іншими)¹²⁰. Законопроектом, серед іншого, було запропоновано:

- запровадження програми захисту – комплексу заходів безпеки відповідного ступеню, що застосовуються органом, який забезпечує безпеку, з метою заохочення учасників кримінального провадження та осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривачів), до активної співпраці з правосуддям, спрямованих на захист життя, здоров'я, страхування житла та майна цих осіб, їх близьких родичів та членів сімей від протиправних посягань;

- градацію програми захисту на «першого» або «другого» ступенів, залежно від характеру та природи загроз;
- створення Національної служби свідків та потерпілих - центрального органу виконавчої влади, на який буде покладено функцію забезпечення безпеки осіб, які потребують захисту, а також здійснення організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я, житла та майна таких осіб від протиправних посягань. Національна служба мала б вирішувати завдання із забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти основ національної безпеки України, тяжких чи особливо тяжких злочинів, учинених організованими групами чи злочинними організаціями, злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, а також про корупційних правопорушень, учинених державними службовцями категорії А;
- запровадження принципів здійснення заходів забезпечення безпеки;
- визначення чіткого кола осіб, стосовно яких можливе здійснення заходів безпеки;
- запровадження інституту меморандуму (угоди) про взаємодію під час здійснення заходів забезпечення безпеки, в якому передбачаються порядок та умови здійснення заходів безпеки, режим їх здійснення, додаткові вимоги, права та обов'язки сторін тощо між органом, що здійснює заходи забезпечення безпеки та особою, взятою під захист;
- визначення конкретного проміжку часу, з якого особа вважається такою, яка взята під захист (підписання меморандуму або угоди про взаємодію);
- впровадження нових та розподіл існуючих заходів забезпечення безпеки;
- застосування критерію співвідносності при обранні конкретного заходу забезпечення безпеки;
- запровадження новітнього механізму у здійсненні перевірки заяви (повідомлення) про наявність загроз та прийняття рішення про їх застосування виключно на підставі висновку про загрози.

¹²⁰ Законопроект не був розглянутий та, у зв'язку з обранням ВРУ нового скликання, вважається відкликаним. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64189;

Законопроект не враховував потребу захисту осіб у зв'язку із правозахисною діяльністю. Але, принаймні, пропонував комплексний підхід до створення системи захисту осіб, на основі міжнародних стандартів та світового досвіду.

Вітчизняними вченими був розроблений та надісланий профільному Комітету ВРУ проект Державної програми забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві¹²¹; вироблені рекомендації щодо покращення фінансування системи захисту учасників кримінального судочинства¹²², уточнення критеріїв для застосування заходів забезпечення безпеки, щодо налагодження співпраці і взаємодії з правозахисними організаціями для ефективного захисту потерпілих у відповідних провадженнях (на прикладі проваджень у злочинах, пов'язаних з торгівлею людьми)¹²³ тощо. На жаль, жодні рекомендації не були імplementовані в законодавство.

На виконання домовленостей, визначених у Протоколі № 11 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року¹²⁴ в частині компоненту «3.Забезпечення захисту потерпілих та свідків у кримінальному провадженні щодо злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми в Україні.» бенефіціар/реципієнт МВС повинно було підготувати Методичні рекомендації для відповідних служб та відомств щодо застосування заходів безпеки до потерпілих та свідків у кримінальних провадженнях щодо злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, із заміни документів та переселення в інше місце проживання. Такого документу на офіційному сайті МВС (та в загальному доступі в мережі Інтернет) не знайдено. У відповідь на запит на отримання публічної інформації та кож документ не отримано.

¹²¹ Додаток до монографії Гриньків О. О. Заходи забезпечення безпеки у кримінальному судочинстві: [монографія] / О. О. Гриньків, А. О. Ляш – Тернопіль: Астон, 2012. – 260 с. – С. 223–230.

¹²² О. О. Гриньків, К.ю.н, Фінансування програм захисту свідків та інших учасників кримінального процесу. <https://cutt.ly/XfQhao0>;

¹²³ В.В. Касько, А.М. Орлеан, Забезпечення безпеки учасників кримінального провадження щодо торгівлі людьми. – К.: «ВАІТЕ», 2012. – 50 с. ISBN 978-966-2310-08-5 https://iom.org.ua/sites/default/files/121017_mom_ensuring_safety_brochure_a5.pdf;

¹²⁴ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_165#top;

Рекомендації.

I. Щодо удосконалення законодавства.

1. Кабінету Міністрів України:

- 1.1) провести аналіз ефективності дії системи забезпечення безпеки осіб в кримінальному судочинстві. Доцільно використовувати інструменти оцінки, запропоновані ООН¹²⁵, та залучити незалежних експертів, в тому числі з числа правозахисників;
- 1.2) розробити, із залученням відповідних Комітетів Верховної Ради України, організацій громадянського суспільства, міжнародних організацій, дослідників (вчених) та запровадити, на основі міжнародних стандартів та кращих світових практик систему захисту осіб в кримінальному судочинстві. Врахувати в цій роботі, зокрема, такі пропозиції:
 - розглянути доцільність доповнення статті 59 Конституції України частиною другою такого змісту: «Кожен має право на забезпечення безпеки в разі наявності реальної загрози їхньому життю, здоров'ю чи майну». Відповідно, забезпечити конкретизацію в КПК поняття «забезпечення безпеки» в кримінальному провадженні, зокрема таких суб'єктів, як заявник, потерпілий, свідок та інші, та у визначених законом випадках після завершення судового розгляду;
 - у КПК та Законі про безпеку передбачити правозахисну діяльність як додатковий аргумент на користь наявності підстав для призначення захисту особі, яка є постраждалою та/або свідком у зв'язку з правозахисною діяльністю (захистом суспільних інтересів);
 - розглянути питання про виокремлення органу/органів, які здійснюють заходи безпеки, в окремий (незалежний) орган.

¹²⁵ Рекомендуемые виды практики в области защиты свидетелей при производстве по уголовным делам, касающимся организованной преступности. ООН. 2008. [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20\(R\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0853366%20WP%20Good%20Practices%20(R).pdf);

Наприклад, Служби захисту, яка матиме статус центрального органу виконавчої влади, на який буде покладено функцію забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, а також здійснення організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я, житла та майна таких осіб від протиправних посягань. Служба захисту:

- повинна мати достатній штат співробітників з відповідною професійною підготовкою та спроможність забезпечити безпеку і захист в судах і поза рамками процесу;
- має бути укомплектована відповідним персоналом охорони для забезпечення безпеки й захисту осіб від будь-яких нападів.

Серед інших завдань, Служба захисту мала би виконувати такі:

- Розроблення методики роботи зі свідками, які потребують захисту; єдиних стандартів з оцінки небезпеки і інструментів захисту свідків і членів їх сімей; робочих інструкцій по захисту свідків, яким загрожує небезпека, на підставі методики роботи зі свідками.
- Надання експертної допомоги у сфері охорони свідків.
- Ініціювання та просування необхідних змін в законодавство у сфері захисту свідків у співпраці з відповідними державними структурами, такими як поліція, прокуратура, Мінюст, пенітенціарна система і т.п.
- Планування бюджету на реалізацію заходів захисту.
- Здійснення міжнародного співробітництва з відповідними міжнародними структурами, координація Україні відповідних уповноважених органів у сфері захисту осіб.
- Інформування суспільства про важливість співпраці з правоохоронними органами для здійснення належного правосуддя;

- змінити підходи до системи захисту осіб, зокрема, розглянути доцільність поєднання підходів цінності свідка та ступеню небезпеки; врахувати при цьому, як мінімум, критерії, визначені в Рекомендації (2005) 9 Комітету міністрів РЄ; індивідуалізувати рішення про обрання конкретних заходів захисту, чітко визначити як критерії застосування заходів безпеки (залучення особи до програми захисту свідків), так і критерії обрання необхідної комбінації ефективних заходів безпеки;
- деталізувати ознаки загроз, залякування, небезпеки тощо, включаючи довготривалі наслідки таких неправомірних дій (наприклад, існування злочинної організації, сумнозвісної своїм насильством і мстивістю);
- передбачити критерії визначення строків призначення заходів захисту (короткотривалі, довготривалі), в тому числі, передбачити захист особи після завершення судового розгляду;
- у разі потреби, передбачити до формального початку програми захисту застосування термінових дочасних заходів захисту;
- врегулювати договірні засади з особою, яка потребує захисту;
- перелік заходів забезпечення безпеки доповнити такими заходами: психологічна реабілітація та підтримка; компенсація особі (за рахунок держави чи засудженого) витрат на особисту охорону та охорону майна, якщо особа бажає укласти договір з приватною охоронною організацією, а не правоохоронними органами;
- передбачити взаємодію органів, які приймають рішення про застосування заходів безпеки та органів, які здійснюють заходи безпеки між собою та з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування;
- включити вимоги щодо запобігання повторної і вторинної віктимізації осіб в ході розгляду питання про призначення, продовження строків або скасування заходів безпеки;
- передбачити порядок вирішення питання конфлікту інтересів та впровадження процедур внутрішнього контролю за діями чи бездіяльністю органів, які призначають та органів, які забезпечують заходи безпеки.

Для прикладу, розглянути функціонування ефективної системи checks and balances Держави Ізраїль, тобто системи захисту учасників кримінального процесу, свідків, потерпілих, захисту громадських активістів та їх процесуальних захисників адвокатів від зазіхання на їхню персональну безпеку.

Пропонується створити Службу внутрішньої безпеки МВС, яка буде наглядовим органом над службою внутрішньої безпеки Національної поліції (Департамент внутрішньої безпеки та/або Інспекція по особовому складу тощо) та інших державних органів, які структурно входять до МВС.

На відміну від діючих органів внутрішньої безпеки поліції та інших органів, ця служба МВС має бути насамперед відкритою для правозахисників, адвокатів, суспільства. Приймальні Служби мають бути загальнодоступними та відокремленими від основних будівель Національної поліції, щоб особа мала змогу конфіденційно подати скаргу або висловити сигнал про порушення з боку поліції чи інших структур системи МВС. Слід створити систему доступного повідомлення про проблеми в системі МВС (у приймальні, електронним листом, телефоном, факсом, поштою) тощо;

- передбачити забезпечення програм захисту необхідними ресурсами;
 - забезпечити постійне навчання персоналу органів, які призначають та забезпечують заходи захисту;
- 1.3) до впровадження оновленої системи безпеки осіб в кримінальному судочинстві, для вирішення проблеми небезпеки правозахисників, розглянути у найближчій перспективі можливість запровадження таких змін:
- передбачити, на основі аналізу кількості рішень про застосування заходів безпеки, їх видів та тривалості та також ефективності, принаймні за останні 2 роки, у кошторисах витрат органів, які забезпечують безпеку, відповідні кошти. При

цьому, на найбільш запитувані послуги (наприклад, особиста охорона, охорона майна) затвердити економічно обґрунтовані тарифи, для забезпечення можливості забезпечення заходів безпеки за рахунок осіб, взятих під захист, якщо на це є їх письмова згода (ст. 27 Закону про безпеку);

- у КПК та Законі про безпеку передбачити правозахисну діяльність як додатковий аргумент на користь наявності підстав для призначення захисту особі, яка є постраждалою та/або свідком у зв'язку з правозахисною діяльністю (захистом суспільних інтересів).
2. Рекомендувати Міністру внутрішніх справ, керівникам Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро:
- розробити та затвердити нормативні акти для здійснення нагляду за забезпеченням безпеки осіб та додержанням законності;
 - запровадити навчання персоналу органів, які призначають та забезпечують заходи захисту.
3. Рекомендувати Офісу Генерального прокурора, у рамках виконання повноважень здійснення нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство:
- розробити та затвердити нормативні акти для здійснення нагляду за забезпеченням безпеки осіб та додержанням законності органами, які забезпечують безпеку;
 - запровадити навчання прокурорів у сфері забезпечення безпеки осіб у кримінальному судочинстві.
4. Кабінету Міністрів України із залученням відповідних Комітетів Верховної Ради України, Верховного Суду, органів, які здійснюють заходи безпеки, спільно з правозахисними організаціями, міжнародними організаціями провести консультації стосовно доцільності запровадження в Україні механізмів захисту правозахисників (та журналістів), враховуючи досвід Колумбії та Мексики.

II. ЩОДО ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ:

1. Міністру внутрішніх справ, керівникам Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро:
 - забезпечити видачу особі, яка підлягає захисту, копії постанови про призначення заходів особистої безпеки;
 - унеможливити відмову уповноваженого органу забезпечувати заходи безпеки за наявності відповідного рішення (ухвали чи постанови) (ст.22. Закону про безпеку);
 - забезпечити збереження конфіденційності даних про захист особи;
 - забезпечити контроль за придатним/робочим станом та порядком використання засобів індивідуального захисту, в тому числі після припинення заходів особистої охорони.
2. Рекомендувати Верховному Суду узагальнити практику застосування законодавства про забезпечення безпеки осіб у кримінальному судочинстві, звернувши, зокрема, увагу на питання реалізації особами права на оскарження рішень про призначення або відмову у призначенні, скасування заходів безпеки осіб, застосування закону про відповідальність осіб за неприйняття, несвоєчасне прийняття рішення, невжиття, несвоєчасне вжиття або невжиття достатніх заходів щодо безпеки осіб, та за невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист.
3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України, Офісу Генерального прокурора залучити до вирішення порушених у цьому дослідженні проблем та імплементації рекомендацій інструменти міжнародної спільноти, які вже існують, зокрема організацій, які надають допомогу Україні в реформуванні правоохоронних органів. А саме, провести консультації з Консультативною Місією Європейського Союзу в Україні (КМЕС/EUAM), офісом ПРООН в Україні (UNDP), представництвом Міграційної служби в Україні (IOM), офісом Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI) за допомогою королівства Данія,

Проектом «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE) за допомогою Канадського Уряду, офісом проектів USAID з формування активного громадянського суспільства, Координатора проектів ОБСЄ в Україні та іншими.

Додаток

1. ОПИТУВАНА ОСОБА – АДВОКАТ

Будь-ласка, надайте відповіді на наступні питання:

- 1 У зв'язку з якими обставинами активіст/ка потребували захисту?**
 - Погрози вбивства, напади на адвоката у зв'язку з громадським розслідуванням корупційних схем.
- 2 До якого уповноваженого органу активіст/ка звернулись з клопотанням про застосування заходів забезпечення безпеки?**
 - Органу, який здійснював досудове розслідування – слідчий поліції.
- 3 Які саме заходи забезпечення безпеки активіст/ка потребували?**
 - Особисту охорону.
- 4 Чи були призначені ті заходи, про які активіст/ка клопотали, чи інші? Чому?**
 - Так, призначили особисту охорону, та за ініціативою слідчого також видали засоби індивідуального захисту (каска і бронезилет).
- 5 Чи потребували активіст/ка захисту самі, чи також члени сім'ї, захисту майна, житла?**
 - Потребує захисту особа.
- 6 Чи були перешкоди щодо задоволення клопотання з боку органу, який має призначити заходи безпеки? Які? Чому?**
 - Так. Охорону призначили (поліція особливої призначення) на 2 міс. Чому на 2 міс – не пояснили. Декілька разів особа клопотала про нове призначення заходів безпеки, писала скарги на прокуратуру. Слідчого зобов'язали продовжити заходи забезпечення безпеки до завершення провадження у справі.
- 7 На який строк були призначені заходи забезпечення безпеки? Чи цей строк був достатній для захисту активіста/ки? Як уповноважений орган, який призначив заходи, обґрунтував визначений ним строк**

дії заходів?

- Охорону призначили (поліція особливої призначення). На 2 міс.
- 8 Чи були заходи безпеки ефективними, на думку активіста/ки?**
 - Так. Мали превентивний характер. Відлякали замовників.
 - 9 Чи активіст/ка самі просили про заходи забезпечення безпеки чи це була ініціатива правоохоронців?**
 - Так.
 - 10 Чи минула загроза життю/здоров'ю/майну та/або членам сім'ї активіста/ки на даному етапі?**
 - Ні, бо досудове розслідування досі триває.

2. ОПИТУВАНА ОСОБА – ГРОМАДСЬКИЙ АКТИВІСТ

- 1 У зв'язку з якими обставинами активіст/ка потребували захисту?**
 - У зв'язку із здійсненим організованим замовним нападом.
- 2 До якого уповноваженого органу активіст/ка звернулись з клопотанням про застосування заходів забезпечення безпеки?**
 - До Національної поліції області.
- 3 Які саме заходи забезпечення безпеки активіст/ка потребували?**
 - Заходи особистої охорони та охорони членів родин (за викликом).
- 4 Чи були призначені ті заходи, про які активіст/ка клопотали, чи інші? Чому?**
 - Так.
- 5 Чи потребували активіст/ка захисту самі, чи також члени сім'ї, захисту майна, житла?**
 - Також членів родини.
- 6 Чи були перешкоди щодо задоволення клопотання з боку органу, який має призначити заходи безпеки? Які? Чому?**

- Були неодноразові колізії, пов'язані з закінченням та поновленням строків здійснення постанов про надання державної охорони.
- 7** На який строк були призначені заходи забезпечення безпеки? Чи цей строк був достатній для захисту активіста/ки? Як уповноважений орган, який призначив заходи, обґрунтував визначений ним строк дії заходів?
- Кожна нова постанова слідчого Нацполіції продовжувала заходи на 2 місяці.
- 8** Чи були заходи безпеки ефективними, на думку активіста/ки?
- Були ефективними в перші місяці, до особистого розпорядження начальника ГУНП носити бронезилет для забезпечення заходів охорони.
- 9** Чи активіст/ка самі просили про заходи забезпечення безпеки чи це була ініціатива правоохоронців?
- Першочергово – ініціатива органів.
- 10** Чи минула загроза життю/здоров'ю/ майну та/або членам сім'ї активіста/ки на даному етапі?
- Ні.

3. ОПИТУВАНА ОСОБА – СУДДЯ-ВИКРИВАЧ

- 1** У зв'язку з якими обставинами активіст/ка потребували захисту?
- Фізичний напад.
- 2** До якого уповноваженого органу активіст/ка звернулись з клопотанням про застосування заходів забезпечення безпеки?
- Слідчий Нацполіції сам запропонував ці заходи, тобто сам орган досудового розслідування (поліція запропонувала та надала захист). Слідча винесла постанову про призначення заходів у вигляді особистого супроводження на роботу і з роботи та в залежності від необхідності. На весь час період.
- 3** Які саме заходи забезпечення безпеки активіст/ка потребували?
- Будь-який, який забезпечить безпеку.

4 Чи були призначені ті заходи, про які активіст/ка клопотали, чи інші? Чому?

- Слідчий призначив сам.

5 Чи потребували активіст/ка захисту самі, чи також члени сім'ї, захисту майна, житла?

- Захисту потребувала особа.

6 Чи були перешкоди щодо задоволення клопотання з боку органу, який має призначити заходи безпеки? Які? Чому?

- Ні.

7 На який строк були призначені заходи забезпечення безпеки? Чи цей строк був достатній для захисту активіста/ки? Як уповноважений орган, який призначив заходи, обґрунтував визначений ним строк дії заходів?

- На весь період слідства. Але заходи безпеки були припинені за ініціативою керівництва поліції області.

8 Чи були заходи безпеки ефективними, на думку активіста/ки?

- Так.

9 Чи активіст/ка самі просили про заходи забезпечення безпеки чи це була ініціатива правоохоронців?

- Ініціатива правоохоронців.

10 Чи минула загроза життю/здоров'ю/ майну та/або членам сім'ї активіста/ки на даному етапі?

- За логікою, доки триває слідство, доки особа, від якої надходила небезпека, не засуджена, як може "жертва" відчувати безпеку? Тому, заходи безпеки мають призначатись на весь період досудового розслідування і судового слідства. До винесення рішення чи вироку.