



Організація з безпеки та співробітництва в Європі
Координатор Проектів в Україні

Видано за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні. У цій публікації висловлено виключно погляди авторів. Вони не обов'язково відображають офіційну позицію Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Авторський колектив:

А. Черноусов, Д. Кобзін, С. Щербань, О. Мартиненко

Висловлюємо щире повагу тим працівникам офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та громадським моніторам, які протягом багатьох років, незважаючи ні на які обставини, роблять рутинну роботу, спрямовану на покращення прав людини у місцях несвободи.

Також висловлюємо щире подяку Коаліції громадських організацій «Проти катувань» та окремо Євгену Захарову та Володимирі Бацунову за допомогу у проведенні дослідницького етапу оцінки.

Публікація містить результати проведеної оцінки діяльності національного превентивного механізму в Україні, починаючи з 2012 року і до сьогодні. Також наведені висновки та рекомендації з поліпшення роботи Уповноваженого з протидії тортурам і жорсткому поводженню в Україні.



СЛОВНИК СКОРОЧЕНЬ

АР Крим	Автономна республіка Крим
АТО	антитерористична операція
БПД	безоплатна правова допомога
ВРУ	Верховна Рада України
ГО	громадська організація
ДКВСУ	Державна кримінально-виконавча служба України
ДМС	Державна міграційна служба України
ДПтС	Державна пенітенціарна служба України
ДСА	Державна судова адміністрація України
КПВВ	контрольний пункт в'їзду виїзду
ЗМІ	засоби масової інформації
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Мінюст	Міністерство юстиції України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
МОН	Міністерство освіти і науки України
МОУ	Міністерство оборони України
МСП	Міністерство соціальної політики України
НП	Національна поліція України
НПМ	національний превентивний механізм
ООН	організація об'єднаних націй
СБУ	Служба безпеки України
СІЗО	слідчий ізолятор
Уповноважений	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини
ФПКПК	Факультативний протокол до Конвенції проти катувань

ЗМІСТ

Вступ	4
Методологія оцінки:	5
Ключові висновки	6
Рекомендації:	9
Історія Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань в Україні	11
Особливості реалізації моделі «омбудсман +» в Україні	15
Місія НПМ та відповідність вимогам факультативного протоколу до конвенції ООН проти катувань	18
Використання національного превентивного механізму для реагування на скарги	25
Відвідування місць несвободи	27
Написання звітів	38
Взаємодія державних органів влади з департаментом з питань НПМ	43
Взаємодія офіса омбудсмана з громадськістю в рамках реалізації НПМ	59
Робота нпм в нових умовах, що виникли після початку бойових дій на сході України	69
Моніторингові схеми місць несвободи в Україні, які існують поза межами НПМ	73

ВСТУП

Свого часу ратифікація Україною Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань і жорстокого поводження супроводжувалася одночасно і великою боротьбою, і великими очікуваннями. У підсумку загальними зусиллями державних органів і громадськості країна отримала Національний превентивний механізм проти катувань. Не перший, але найбільш потужний для свого часу орган відвідування місць несвободи. Але часу на те, щоб поступово стати на ноги і зміцнитися, у нього не було. До складної ситуації в тюрмах, ізоляторах, інтернатах додалися зовнішні обставини — політична нестабільність, протести, а потім і війна. Незалежна Україна вперше зіткнулася з багатьма викликами, і значна частина з них безпосередньо стосувалася і стосується прав людини.

Наскільки ефективний сьогодні НПМ? Чи вдається йому виконувати покладену на нього місію? Які процеси супроводжують його роботу? Чи може він своєчасно і адекватно реагувати на виклики, що постають перед ним і країною в цілому? Як його робота співвідноситься з роботою інших органів протидії тортурам? Відповіді на ці та багато інших питань ми шукали в ході оцінки, над якою працювала наша команда протягом 2018 року.

Ми сподіваємося, що висновки та рекомендації дослідження допоможуть поліпшити роботу з протидії тортурам і жорстокому поводженню в Україні, і згодом це призведе до системних змін в місцях несвободи. Адже люди, які там знаходяться, потребують саме цього.

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНКИ

Дослідження було проведено в період серпень — листопад 2018 року. У якості методів були використані:

- ♦ Глибинні інтерв'ю за оригінальним гайдом, розробленим спеціально для дослідження;
- ♦ Аналіз результатів роботи Національного превентивного механізму, які є у вільному доступі — прес-релізів, спеціальних доповідей, звітів;
- ♦ Аналіз контенту Інтернет сайту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та сайтів міністерств та відомств, у підпорядкуванні яких є місця несвободи;
- ♦ Аналіз відповідей на інформаційні запити до державних органів.

В ході дослідження було проведено 15 глибинних інтерв'ю з працівниками офісу Омбудсмана, представниками громадськості, залученими до візитів у місця несвободи; працівниками відомств та міністерств, де є місця несвободи.

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ

1. Точно визначити яка саме модель НПМ використовується офісом Уповноваженого з прав людини досить складно. Публічно декларується, що НПМ в Україні працює за моделлю «Омбудсман плюс», де вся діяльність здійснюється за участі громадськості. Однак докладне вивчення технології прийняття рішень щодо візитів, самих візитів, написання звітів та адвокації результатів показує, що, скоріше за все, використовується модель «Омбудсман», оскільки всі аспекти роботи механізму знаходяться під жорстким контролем офісу, а громадськості відводиться другорядна роль в організації моніторингової діяльності і написанні звітів, а також відносна незалежність у проведенні тренінгів.
2. Місія НПМ є розмитою і підпорядкованою стратегії роботи офісу Уповноваженого. Значна частина візитів, які здійснюються в рамках НПМ, є перевіркою скарг, що надійшли в офіс. Таким чином, превентивна діяльність полягає в реагуванні на повідомлення про порушення прав людини, і основні зусилля НПМ сконцентровані на конкретних випадках і порушеннях. Це забирає ресурс у системної роботи по збору, аналізу та усуненню недоліків в місцях несвободи в цілому.
3. Статистика відвідувань в рамках національного превентивного механізму показує, що з моменту його створення відсоток відвіданих місць несвободи залишається критично низьким і не перевищує 5% від загальної кількості. При цьому частина візитів є повторними, тобто здійснюється в раніше відвідані установи. Незначна кількість візитів до місць несвободи також веде до того, що частина представників громадськості не залучається до візитів довгий час і фактично втрачає мотивацію до участі в схемі відвідувань в подальшому.

4. З моменту створення НПМ в Україні були напрацьовані уніфіковані механізми і алгоритми відвідування для більшості місць несвободи, а також з'явилася національна мережа представників громадськості, що мають знання, досвід і мотивацію здійснювати такі візити на безоплатній основі. На жаль, цей ресурс не використовується повною мірою. Спільноти людей, які залучені в різні схеми відвідування, залишаються головною рушійною силою для змін в НПМ і можливістю досягнення системних змін у системі місць несвободи.
5. Слабка модель Омбудсмана, яка існує в Україні, не передбачає ніяких серйозних важелів впливу на порушників, крім публічної критики і відкритого обговорення проблем. Незважаючи на незначне охоплення місць несвободи візитами в національному масштабі, далеко не по кожному візиту до місць несвободи готується прес-реліз, а узагальнені звіти виходили з великими затримками. Системні проблеми в місцях несвободи досить слабо комуніковані в публічній сфері. Омбудсман практично не презентував свої звіти перед Верховною Радою України з 2014 року, слабо презентує звіти в засобах масової інформації. Це призводить до того, що НПМ згодом все в меншій мірі розглядається міністерствами і відомствами як щось серйозне, з чим треба рахуватися, і більшість системних порушень прав людини в місцях несвободи, що існували в 2012 році, продовжують існувати.
6. НПМ не зміг своєчасно і адекватно відреагувати на виклики в дотриманні прав людини в місцях несвободи, що з'явилися в Україні після початку бойових дій в 2014 році. Проблеми з нелегальними місцями утримання затриманих в СБУ в зоні бойових дій; проблеми з перетином КПВВ і блок-постів не знайшли відображення в звітах і рекомендаціях НПМ, незважаючи на те, що вони активно обговорювалися і висвітлювалися в ЗМІ і звітах різних громадських і міжнародних організацій.

7. Роль, яку національний превентивний механізм із запобігання катуванням та жорсткому поводженню виконував в 2013 році, більше не є унікальною. Сьогодні існує значна кількість проектів і організацій, які займаються відвідуванням місць несвободи в Україні і використовують звіти для адвокації позитивних змін. У той же час організаційний потенціал офісу Омбудсмана залишає широкі можливості для того, щоб НПМ став найвпливовішою з існуючих в країні схем відвідування місць несвободи.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Привести систему організації роботи національного превентивного механізму у відповідність з його місією, описаною в Факультативному протоколі. Ліквідувати Відділ оперативного реагування та здійснення проваджень, а посади перерозподілити на інші відділи Департаменту. Прибрати функцію розгляду та реагування на скарги працівниками Департаменту НПМ, як таку, що суперечить духу та букві Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань.
2. Всі ресурси НПМ повинні бути використані для збільшення кількості візитів і залучення нових ресурсів громадськості до візитів. Це дозволить домогтися досягнення позитивних системних змін в місцях несвободи. Треба більше використовувати потенціал громадськості, який був накопичений за роки існування НПМ — надати досвідченим моніторам НПМ від громадськості можливість здійснювати візити до місць несвободи самостійно; залучати громадськість до планування візитів, прийняття рішень з надання доручень на відвідування; підготовки регулярних доповідей НПМ та Омбудсману. Запровадження такого підходу дозволить значно збільшити кількість візитів до місць несвободи в регіонах, посилить аналітичну складову та одночасно розвантажить працівників Секретаріату Уповноваженого. Це, в свою чергу, дозволить більш ґрунтовно працювати над рекомендаціями та адвокацією системних змін у місцях несвободи.
3. В публічній сфері необхідно налагодити постійну демонстрацію позиції офісу Уповноваженого з системних порушень прав людини в місцях несвободи і розширити кількість каналів впливу на державу за рахунок публічних виступів і залучення громадськості до комунікації виявлених порушень прав людини. Посилити адвокаційну роботу з впровадження рекомендацій НПМ на державному рівні.

4. Посилити співпрацю з іншими формами моніторингу місць несвободи — налагодити організацію і здійснення спільних візитів, обмін інформацією, спільне написання звітів і доповідей, обговорення інструментів моніторингу, а також узгоджувати адвокаційні кампанії щодо поліпшення ситуації в місцях несвободи.

ІСТОРІЯ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ООН ПРОТИ КАТУВАНЬ В УКРАЇНІ

18 грудня 2002 був прийнятий Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань. Цей документ зобов'язував країни-учасниці протягом терміну не більше 3 років створити національний превентивний механізм (НПМ). Україна ратифікувала Факультативний протокол 21 липня 2006 року і, таким чином, взяла на себе зобов'язання створити такий орган не пізніше 2009 року. На жаль, того самого року, попри очевидний збіг функцій відвідування місць несвободи з функціями Уповноваженого ВР України з прав людини (Омбудсмана), було зроблено відкриту заяву представника Уповноваженого ВР України з прав людини про відмову брати на себе функції НПМ. Заява пролунала на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Таким чином, суспільство й експерти зіткнулися з непростим завданням — знайти іншу, дієву модель національного превентивного механізму, яка була б робочою і водночас відповідала принципам незалежності, ефективності. Так, у 2009–2010 роках Міністерство юстиції та правозахисні організації розробляли законопроекти, в яких функції НПМ покладалися на окремий інститут, який би взаємодівав із громадськістю. Однак у серпні 2010 року Міністерство Юстиції запропонувало доповнення до Закону України «Про Уповноваженого ВР України з прав людини», в якому функції НПМ знову покладалися на Омбудсмана. Практично відразу розгляд цього законопроекту було заблоковано громадськістю, оскільки він мав низку недоліків: не припускав громадського обговорення, не враховував усіх місць несвободи та загалом не відповідав принципам незалежності.

Водночас моніторингова діяльність за дотриманням прав людини в місцях несвободи розвивалася паралельно з діяльністю

Уповноваженого ВР України з прав людини. Переважно це було можливо завдяки роботі громадських організацій та їхнім домовленостям з міністерствами і відомствами.

Протягом 2008–2009 рр. «Міжнародне товариство прав людини — Українська секція» реалізовувало діяльність, спрямовану на створення системи громадського моніторингу у Кримінально-виконавчій службі України. Організація займалася підготовкою програми моніторингу та інструкцій (регламенту) для моніторів — осіб, що реалізовуватимуть моніторингові заходи, а також для адміністрації установ виконання покарань; проведенням тренінгів для підготовки осіб, які здійснюють моніторингові виїзди та для представників адміністрації установ Державного департаменту з питань виконання покарань (далі — Департамент); проведенням моніторингових відвідувань закладів виконання покарань.

Протягом 2010–2011 рр. профспілкова організація Всеукраїнської профспілки працевдатних інвалідів в АР Крим здійснила моніторинг забезпечення прав інвалідів у закладах тимчасового тримання і відбування покарання АР Крим.

У 2008–2009 роках Всеукраїнська фундація «Захист прав дітей» спільно з представниками судової гілки влади, службовцями Міністерства освіти і науки України, представниками інших громадських організацій реалізувала проект «Моніторинг особливостей діяльності закладів соціальної реабілітації системи освіти України», спрямований на виявлення та опис особливостей функціонування й діяльності закладів соціальної реабілітації системи освіти України з метою створення підґрунтя для зміни формату їх діяльності. За результатами моніторингу було видано звіт.

Крім того, у руслі цієї діяльності Харківській інститут соціальних досліджень протягом 2005–2008 років запровадив практику відвідування територіальних відділів міліції та ізоляторів тимчасового тримання мобільними групами з моніторингу дотримання конституційних прав та свобод людини.

Протягом 2010–2015 років ХІСД було здійснено низку відвідувань стаціонарних закладів Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та Міністерства соціальної політики із метою вивчення стану дотримання основних прав людини та впровадження моніторингових схем візитів до місць, де діти перебувають під опікою держави. Відвідування здійснювалися в 4-х областях України (Харківська, Полтавська, Сумська, Херсонська) та АР Крим. Протягом двох років було відвідано 15 установ.

Протягом 2005–2006 років Всеукраїнська організація «ЮЗЕР» здійснювала моніторинг дотримання прав осіб із психічними розладами під час їх перебування у психіатричному стаціонарі (по декількох регіонах країни).

Починаючи з 2001 року Чернігівський громадський комітет захисту прав людини (ЧГКЗПЛ) веде активну діяльність щодо захисту прав біженців і мігрантів. В іншому регіоні — Закарпатському — тільки протягом 2010 року ПТТ відвідали з візитами різні НДО та міжнародні організації 64 рази, а 2011 року — 28 разів. Крім того, слід відзначити, що в деяких регіонах ПТТ доволі регулярно відвідують саме громадські організації (у Закарпатській області — «Карітас», у Чернігівській — ЧГКЗПЛ, у Харківській — «Соціальна служба допомоги» та Інститут соціальних та прикладних досліджень, в Одеській — «Віра. Надія. Любов», у Вінницькій — «Вінницька правозахисна група»). Однак, описаний вище моніторинг не міг бути визнаний національним превентивним механізмом оскільки він не був системним, регулярним і проводився громадськими організаціями.

У грудні 2011 року ситуацію, що зайшла у глухий кут, спробували вирішити за ініціативою Президента України. Так, при Президентіві України було створено Комісію з питань попередження катувань, до складу якої увійшли представники громадських організацій та громадські активісти, які декларують зацікавленість у створенні національного превентивного механізму в Україні. У 2012 році було

проведено декілька засідань Комісії, обговорювалися можливі робочі моделі відвідувань місць несвободи. Члени Комісії залучалися до експертної оцінки можливих моделей НПМ, проведеної робочою групою, до якої входили представники Ради Європи, Міністерства юстиції та Адміністрації Президента. Результатом діяльності робочої групи став висновок про те, що найбільш дієвою моделлю НПМ в Україні могла б стати модель «Омбудсман +», а також пропозиції доповнень і змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Завершення діяльності робочої групи практично збіглося з виборами нового Омбудсмана.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МОДЕЛІ «ОМБУДСМАН+» В УКРАЇНІ

Зміна Омбудсмана у 2012 році дозволила практично розблокувати створення НПМ в Україні. Це, у першу чергу, пов'язано із тим, що створення превентивного механізму в Україні через власні особливості тяжіло до моделі, що пов'язана із Омбудсманом. Урешті-решт, створення й повноваження НПМ в Україні було закріплено Верховною Радою України 2 жовтня 2012 року через прийняття змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹. Законом передбачено створення превентивного механізму при Уповноваженому, а також:

- ♦ здійснення візитів без попередження до місць несвободи;
- ♦ проведення бесід віч-на-віч із «клієнтами» і персоналом місць несвободи;
- ♦ участь у моніторингових візитах представників громадськості, експертів, представників неурядових та міжнародних організацій. Призначення вже існуючого органу як національного превентивного механізму знімає безліч питань стосовно мандату й методології діяльності. Так, саме Уповноважений ВР України з прав людини володіє необхідним набором повноважень (відвідувати без попередження місця несвободи, проводити бесіди з особами, що утримуються, в умовах конфіденційності, надавати органам рекомендації та вимагати їх виконання, виступати перед Верховною Радою України зі звітами й рекомендаціями). Обрана на сьогодні модель «Омбудсман +» передбачає використання як додаткового ресурсу

1 Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Доступно за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>

представників громадськості (це і є той самий «+»). Це дозволяє уникнути недоліків, які притаманні моделям превентивного механізму, що спираються на ресурси Омбудсмана або громадськості. По-перше, істотно зростають можливості моніторингової діяльності — спираючись на громадський ресурс, Уповноважений може виконувати істотно більший обсяг моніторингової роботи. По-друге, така модель дозволяє уникнути суто юридичного підходу до проблеми за рахунок залучення фахівців різного профілю (психологів, соціологів, соціальних працівників, лікарів, педагогів тощо). По-третє, Уповноважений має різноманітні важелі, які дозволяють впливати на ситуацію після моніторингових візитів і публікації їх результатів. Таким чином, громадськість у цьому випадку є найважливішим ресурсом, який дозволяє зробити діяльність Уповноваженого більш об'єктивною, а також істотно масштабнішою.

Слід зазначити, що з перших днів перебування на посаді Уповноваженого ВР України з прав людини Валерія Лутковська декларувала створення НПМ в Україні як один із трьох пріоритетів своєї діяльності. На її думку, це надає інституту Уповноваженого необхідний обсяг інформації про ситуацію в місцях несвободи, можливість оперативно реагувати на порушення прав людини, а також пропонувати системні зміни, спрямовані на поліпшення утримання осіб та поводження з ними. Протягом 2012 року задля досягнення зазначених цілей Уповноваженим України було виконано значний обсяг роботи з трьох ключових компонентів, а саме: було створено Департамент із питань реалізації національного превентивного механізму; проведено робочі зустрічі з представниками міністерств і відомств, до складу яких входять місця несвободи; проведено зустрічі з представниками неурядових громадських організацій, які спеціалізуються на проблематиці НПМ, розпочато візити до місць несвободи, підготовлено спеціалізовані звіти по окремих місцях несвободи.

Відзначимо, що згідно закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», можливість залучення представників

громадських організацій та інших експертів носить скоріше дискреційний характер та залежить від бажання самого Уповноваженого. Так, у п. 4. ст. 19–1 зазначеного закону йдеться, що Уповноважений «залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних». Тому, починаючи з 2015 року ми спостерігаємо періодичну практику візитів до місць несвободи без участі представників громадських організацій, що суперечить моделі «Омбудсман+». Так, отримала розповсюдження практика візитів НПМ самими регіональними координаторами Уповноваженого до місць несвободи або з представниками Департаменту НПМ без громадських моніторів.

«Он там в такій-то області було проведено моніторинговий візит в рамках НПМ, в ньому брали участь тільки співробітники Секретаріату, а від громадськості нікого не було, проте показували це як візит НПМ.»

З інтерв'ю з громадським монітором.

З одного боку регіональні координатори не є державними службовцями, а з іншого — вони є складовою структури представництв Уповноваженого в регіонах та виконують доручення та окремі функції Офісу. Також аналіз повідомлень на сайті Уповноваженого про візити до місць несвободи не завжди містить чітку інформацію про участь громадських моніторів.

МІСІЯ НПМ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГАМ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛУ ДО КОНВЕНЦІЇ ООН ПРОТИ КАТУВАНЬ

Згідно з положеннями Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань, національний превентивний механізм являє собою «систему регулярних відвідувань, які здійснюються незалежними міжнародними та національними органами, місць, де перебувають позбавлені волі особи, з метою попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують людську гідність, видів поведження та покарання».

Таким чином, місія НПМ — це **запобігання** катуванням, жорстокому або нелюдському поведженню в місцях несвободи. Однак варто пам'ятати, що для виконання цієї місії превентивний механізм має обмежений набір інструментів. Серед переліченого в протоколі слід у першу чергу виділити те, що відвідування мають превентивний характер, здійснюються на регулярній основі, є частиною загальної системи відвідувань. Відвідування місць несвободи здійснюються для того, аби стримувати порушення, а також поступово покращувати систему місць несвободи. Таким чином, основна мета НПМ — профілактика катувань і жорстокого поведження, а головна «зброя» моніторингу — можливість регулярних відвідувань (яка позбавляє працівників місць несвободи переконаності в безкарності, породжує побоювання, що жорстоке поведження буде виявлено) і конструктивний діалог із владою, який дозволяє впливати на зміну системи шляхом надання експертних рекомендацій за підсумками візитів.

Варто розуміти, що методологія НПМ докорінно відрізняється від іншого типу відвідувань, які є реакцією на будь-яку скаргу,

яка надійшла з місць несвободи. Такі відвідування спрямовані на розв'язання конкретних проблем, пошук винних у конкретних ситуаціях, розслідування і документування. Однак, незважаючи на їх очевидну користь, вони не мають входити до повноважень і місії національного превентивного механізму.

Але, починаючи з **2013 року, Департамент НПМ** та офіс Уповноваженого в цілому все більше і більше **схилявся до реактивної парадигми діяльності**. Свідченням цього стало створення у складі Департаменту НПМ Відділу спеціальних проваджень, який мав на меті здійснення моніторингових візитів в рамках загальної діяльності НПМ, але зі збором доказів для подальшого притягнення конкретних осіб до відповідальності. Варто звернути увагу на повноваження, передбачені Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», в якому немає жодної згадки про можливість здійснення розслідувань працівниками Офісу Уповноваженого. Кримінальний процесуальний кодекс України в ст. 38 «Орган досудового слідства» має вичерпний перелік органів, які мають повноваження щодо здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень і згадування про Уповноваженого ВР України з прав людини вона також не містить.

Сам Факультативний Протокол до Конвенції ООН проти катувань у ст. 19 містить перелік повноважень національних превентивних механізмів, серед них²:

- a. регулярний розгляд питань щодо поводження з позбавленими волі особами в місцях утримання під вартою, визначених в статті 4, з метою посилення, за необхідності, їхнього захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;

2 Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. Доступно за посиланням http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_f48

- b. надання рекомендацій відповідним органам для поліпшення поведження з позбавленими волі особами і умов їхнього утримання і не допускати катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, види поведження і покарання з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй;
- c. надання пропозицій та зауважень, що стосуються чинного законодавства або законопроектів».

В ст. 20 Факультативного протоколу продовжується перелік повноважень національних превентивних механізмів під час виконання власних функцій, а саме:

- a. доступ до будь-якої інформації про чисельність позбавлених волі осіб у місцях утримання під вартою, визначених у статті 4, а також про кількість таких місць і їхнє місцезнаходження;
- b. доступ до будь-якої інформації, що стосується поведження з цими особами, а також умов їх утримання під вартою;
- c. доступ до будь-яких місць утримання під вартою, їхніх споруд та об'єктів;
- d. можливість проводити приватні бесіди з позбавленими волі особами без свідків, особисто, або, за необхідності, через перекладача, а також з будь-якою іншою особою, яка, на думку національного превентивного механізму, може надати відповідну інформацію;
- e. право безперешкодно вибирати місця, які вони бажають відвідати, та осіб, з якими вони бажають поспілкуватись;
- f. право встановлювати контакти з Підкомітетом з недопущення, надсилати йому інформацію та зустрічатися з ним».

Фактично, усе перелічене стосується отримання інформації про осіб, які перебувають у місцях несвободи, про умови утримання, проблеми, які впливають на їх перебування і можливі дії для зміни ситуації на краще. Як бачимо і **ФПКПК немає у завданнях розслідування та реагування на скарги на жорстоке поводження.**

Необхідно також згадати ще одну важливу вимогу ФПКПК, яка міститься у ст. 20 Протоколу і **надає право встановлювати контакти з Підкомітетом ООН з недопущення катувань**, надсилати йому інформацію і зустрічатися з ним. Це створено для сприяння обміну інформацією і засобами більш ефективного захисту позбавлених свободи осіб між міжнародними механізмами у особі Підкомітету з недопущення та національними превентивними механізмами. Але в ході підготовки цього звіту дослідники так і не виявили **жодних свідчень про наявність такої комунікації** або прикладів такої взаємодії. Зрозуміло, що це є недопрацюванням не тільки українського НПМ, а слабкої стратегії комунікації з національними превентивними механізмами самого Підкомітету з недопущення.

На нашу думку, створений НПМ не мав дублювати функції ані прокуратури, ані поліції у пошуку істини та встановленні винних у випадках катувань і жорстокого поводження. Його завдання полягає в іншому, можна сказати у більшому. Й хоча притягнення до відповідальності осіб, винних у застосування жорстокого поводження до осіб, які перебувають у місцях несвободи є важливою місією, але притягнення однієї винної особи без системних змін призводить до повторення таких порушень вже іншими посадовими особами. Приклади цього можна нескінченно наводити, користуючись Доповідями про стан реалізації НПМ в Україні, моніторинговими звітами, повідомленнями у ЗМІ.

До системних змін можна віднести:

- ◆ Зміни законодавства, яке регламентує діяльність місць несвободи;

- ◆ Зміни стандартів надання тих або інших соціальних послуг (стосується соціальних місць несвободи);
- ◆ Створення органів контролю за дотриманням стандартів у місцях несвободи;
- ◆ Створення нових моніторингових механізмів для відстеження дотримання стандартів під час перебування людей у місцях несвободи;
- ◆ Зміна схем фінансування місць несвободи, наприклад, відхід від радянського підходу до фінансування «ліжко-місця»;
- ◆ Зміна ставлення суспільства до людей, які опинилися в місцях несвободи і сприянні політиці «відкритості» таких установ тощо.

Звичайно, всі ці зміни не під силу невеличкій команді НПМ у складі 26 (а за минулого Уповноваженого — 34) професіоналів, але саме вони мали б концентруватися на просуванні системних змін, а не переслідувати окремих порушників прав людини, або концентруватись на постійному повторному відвідування одних тих самих установ роками.

Структура департаменту НПМ в офісі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини

З моменту створення Департаменту з питань реалізації НПМ (травень 2012 р.) він мав наступну структуру:

Представник Уповноваженого — керівник Департаменту НПМ

- ◆ **Управління** з питань попередження неналежного поведіння в діяльності МВС України, СБУ і Державної податкової служби. В складі Управління утворено 2 відділи: відділ моніторингу

місць утримання, доставлених, затриманих та заарештованих осіб та відділ моніторингу підрозділів, що здійснюють ОРД, дізнання та слідство

- ◆ **Управління** з питань попередження неналежного поведіння в діяльності Державної пенітенціарної, міграційної та прикордонної служб, Міністерства оборони та Державної судової адміністрації. В складі Управління утворено 2 відділи: відділ моніторингу пенітенціарних установ і відділ моніторингу установ МО, ДМС, ДСА.
- ◆ **Управління** з питань попередження неналежного поведіння в діяльності МОЗ, МСП, МОН. В складі Управління утворено 2 відділи: відділ моніторингу установ для дітей і відділ моніторингу установ для осіб похилого віку і людей з особливими потребами.
- ◆ **Експертна рада** при Представникові Уповноваженого з питань реалізації НПМ. Рада не є структурним підрозділом, а створена для організації співпраці з представниками громадських організацій і визначення їх ролі у реалізації НПМ.

У 2013 році було створено **Відділ спеціальних проваджень і медичний відділ**.

З обранням на посаду Уповноваженого Л. Денисову структура Департаменту НПМ скоротилася і змінилася по суті. Так, починаючи з квітня 2018 року Департамент НПМ має 26 посад та наступну структуру:

Директор Департаменту НПМ.

- ◆ **Відділ** інспектування об'єктів контролю.
- ◆ **Відділ** моніторингу дотримання прав людини на належне утримання.

- ◆ **Відділ** нормативно-правового забезпечення прав людини на належне утримання.
- ◆ **Відділ** оперативного реагування та здійснення проваджень

Координаційна Рада з питань реалізації НПМ при Уповноваженому ВР України з прав людини. Рада не є структурним підрозділом Секретаріату і складається з представників громадських організацій, міжнародних організацій і представників міністерств та відомств, які у своєму підпорядкуванні мають місця несвободи.

До змін у структури можна віднести створення відділу інспектування об'єктів контролю, який відповідає за здійснення моніторингових візитів. В складі відділу є 9 посад, що явно недостатньо для організації належної частоти візитів до близько 5000 місць несвободи. Враховуючи той факт, що Уповноважений з 2012 року так і не надав можливості самостійних візитів представникам громадськості, то навіть спеціально об'єднання фахівців у відділ для здійснення візитів не дозволить здійснювати більш ніж 300 візитів на рік, що складає трохи більше 5% від загальної кількості місць несвободи, які підлягають відвідуванню. Також важливим кроком стало створення бази експертів з різних галузей для участі у моніторингових візитах та надання своїх висновків за результатами таких візитів. Серед таких експертів: психіатри, фахівці з паліативної допомоги, фахівці з суспільно небезпечних захворювань тощо.

Також до змін структури можна віднести той факт, що з травня 2018 року в складі Департаменту НПМ ліквідовано медичний відділ, якій мав у складі фахівців-лікарів: судово-медичних експертів, психіатрів, патологоанатомів, які професійно оцінювали ситуацію з наданням медичної допомоги у місцях несвободи і могли фіксувати тілесні ушкодження під час здійснення моніторингових візитів.

ВИКОРИСТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ ДЛЯ РЕАГУВАННЯ НА СКАРГИ

У відповідності до ст. 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної ради України з прав людини» «Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Так, згідно даним, що містяться у Щорічній доповіді Уповноваженого, наприклад, за 2016 рік Офіс Омбудсмана отримав 2397 звернень (скарг) громадян, в яких йшлося про погане поводження у місцях несвободи. Якщо просто поділити на штатну чисельність працівників Департаменту НПМ, а їх згідно штатного розкладу у 2016 році було 34, і навіть не враховувати той факт, що в Департаменті на той момент були вакантні посади, люди хворіли, їздили у відрядження у візити до місць несвободи, перебували у декретній відпустці, перебували у щорічній відпустці, то ми отримуємо цифру у 70 (!)скарг на одного працівника Департаменту НПМ на рік, включаючи керівника.

«Але погано було те, що на нас, як на працівників НПМ, поклали обов'язок розглядати звернення. Тобто, ця робота займала 90% часу і здебільшого дуже заважала моніторинговим виїздам. Тому що, елементарно, коли ти виїжджаєш на виїзд на 2–3 дні, ти повертаєшся, на столі лежить вже пачка протермінованої пошти. Звернення розглядалося протягом п'яти днів і замість того, аби готувати звіт за результатами візиту та реакцію по виїзду, насамперед сідав та розгрібав усю цю купу папірців. А коли, нарешті розгрібав, скажімо так, ентузіазм вже зникав та й не дуже хотілося писати ті звіти».

З інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Для прояснення ситуації з розглядом та реагуванням на скарги необхідно коротко описати алгоритм роботи працівника Департаменту зі скаргою. Після отримання скарги, працівник Департаменту НПМ має обов'язково зв'язатися з заявником, відібрати пояснення, викласти ситуацію, визначити норми законодавства, які було порушено, зв'язатися з органами та посадовими особами, які відповідають за це, підготувати відповідь, написати листа до органів з вимогою вчинити визначені дії, звернутися до прокуратури (за потреби), підготувати акт реагування Уповноваженого. Дуже часто виконання усіх цих кроків неможливе без виїзду до заявника та перевірки умов перебування на місці. Через це, дуже часто вибір місця для здійснення моніторингового візиту в рамках реалізації національного превентивного механізму відбувається саме через необхідність перевірити дані по скаргам особи, яка там знаходиться. Тому, в практиці діяльності Департаменту НПМ нерідкими є випадки коли до одного місця несвободи через постійні скарги було здійснено декілька візитів (наприклад, Комарівський будинок-інтернат (Харківська область); Рожищенський дитячий притулок, (області); Замкова виправна колонія, Лук'янівське СІЗО та ін.), але ситуація із поганим поведінням у них так і не покращилася. При цьому варто зазначити, що сотні інших місць несвободи так і залишаються поза увагою національного превентивного механізму.

ВІДВІДУВАННЯ МІСЦЬ НЕСВОБОДИ

Аналіз даних, які наведені у звітах Уповноваженого показує, що за 6 років існування НПМ загальна кількість місць несвободи в країні скоротилася на 20%. Це не є результатом дії НПМ, а пов'язано з процесами реформ, зміною структури міністерств і бюджетів, що виділяються на управління місцями несвободи.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
НП	3348	2941	2696	3666	2019	1992	1992
ДКВСУ	191	191	150	148	136	148	148
ДПС	85	89	63	67	63	62	62
МОУ	379	434	201	259	260	298	298
СБУ	28	1	1	1	1	1	1
МОН	610	571	526	472	476	654	654
МОЗ	144	131	230	233	260	282	282
МСП	788	807	723	705	699	691	691
ДМС	2	2	2	2	2	5	5
ДСА	489	692	637	612	613	612	612
Всього	6064	5859	5814	6165	4529	4745	4745

Зазначена тенденція повинна була сприяти зростанню частки відвіданих місць несвободи, особливо з огляду на численні тренінги, спрямовані на рекрутинг і навчання нових моніторів. На жаль, статистика відвідувань показує, що відсоток відвіданих місць несвободи залишається критично низьким.

Так, якщо в 2013 році (перший рік, коли НПМ пропрацював повних 12 місяців) вдалося відвідати 4,5% від загальної кількості місць несвободи в країні, то в 2017–4,9%. Важко говорити про ефективність НПМ, коли протягом року відвідується настільки незначна частка місць несвободи. Публічним результатом цієї роботи найчастіше стає прес-реліз на сайті Омбудсмана, де вказуються основні висновки відвідування і, в разі виявлення, проблеми та порушення прав людини.

У той же час, незважаючи на скромну кількість візитів, далеко не про кожного з них публікується прес-реліз. **Відкрито надаються дані про відвідування менш ніж 3% місць несвободи в країні.** Так, наприклад, якщо в 2017 Офіс Омбудсмана заявив про те, що зробив 232 візити до місць несвободи, на сайті було опубліковано всього 138 прес-релізів, тобто 59% від заявлених відвідувань. Така ж ситуація спостерігається і в 2018 році — за результатами здійснених на вересень 171 візиту на сайті було опубліковано 109 прес-релізів (64%). Таким чином, лише частина діяльності НПМ стає надбанням громадськості.

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
		%		%		%		%		%		%		%
МВС	82	2,5	96	3,3	49	1,8	38	1,0	38	1,0	29	1,9	23	1,2
ДКВСУ	31	16,2	38	19,8	35	23,3	23	15,6	40	29,4	35	23,6	32	21,6
ДПС	3	3,5	8	8,9	5	7,9	8	11,9	5	7,9	2	3,2	5	8,0
МОУ	2	0,5	7	1,6	5	2,5	11	4,3	14	5,4	2	0,7	4	1,4
СБУ	1	3,6	-	0	1	0	-	0	-	0	-	0	1	3,7
МОН	9	1,5	25	4,4	7	1,3	40	8,5	34	7,1	39	5,9	20	3,0
МОЗ	16	11,1	20	15,3	25	10,9	33	14,1	42	16,1	31	10,9	20	7,1
МСП	26	3,3	44	5,5	29	4,0	61	8,6	95	13,5	82	11,8	48	6,9
ДМСУ	-	0	1	50	2	100	1	50	2	100	1	20	2	40
ДСА	-	0	22	3,2	7	1	17	2,7	13	2,1	11	1,8	16	2,6
Всього	170	2,8	261	4,5	165	2,8	252	3,8	283	6,2	252	4,9	171	3,6

Низька кількість відвідувань є суттєвою проблемою, викликаною рядом причин. Найбільш важливою з них є **обрана модель організації та проведення відвідувань**. Так, планування, організація і проведення візиту здійснюється виключно силами офісу уповноваженого з прав людини — жоден візит не може бути спланованим і здійсненим громадськими діячами. Очевидно, офіс хоче контролювати всі аспекти моніторингу і недостатньо довіряє громадськості, щоб дозволити їй самостійні візити. З огляду на те, скільки людина працює в Департаменті НПМ, і кількість регіональних представників Омбудсмана можливості здійснювати візити за такою схемою завжди будуть обмежені.

«Потрібно людям донести, залучати нових членів, розширювати вплив НПМ на територіальний рівень, тому що у нас НПМ більше в центрі сконцентрований. Тобто, розширювати його вплив на територіальні громади, на територіальний рівень. Повинна бути чітка єдина система, яка повинна працювати, щоб був вибір, щоб ми, припустимо, могли моніторити шість тисяч місць несвободи (може, трохи менше — п'ять, п'ять з половиною) це ж величезна кількість».

Із інтерв'ю з колишнім працівником офісу Омбудсмана.

Природним наслідком цього стає те, що існує постійна **нестача фінансових ресурсів** на відвідування місць несвободи. Для того, щоб представники центрального офісу дісталися з Києва у віддалений район в іншій області і відвідали місце несвободи потрібні значні ресурси.

Опитані монітори також зазначали, що головною проблемою планування та здійснення візитів є **скорочення фінансування** з боку основних донорів візитів — недержавних організацій і фондів, які надають кошти на оплату транспорту, проживання та харчування візитерів. В останні роки фінансування поступово скорочується, а візити у другій половині цього року деякі монітори здійснювали вже повністю за свій власний рахунок.

«І наразі ситуація погіршується, тому що дорога моніторам вже не оплачується, що, на мій погляд, говорить про те, чого чекати надалі».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

«Раніше я міг взяти на візит всіх моніторів одночасно, їх там чотири чоловіка. Ми могли великий об'єкт подивитися за день, ну цілком. Могли поспілкуватися з багатьма людьми, тому що декілька людей працювало. Тепер ми можемо говорити тільки про те, щоби брати одного монітора, ну, і, відповідно, це те саме, що ходити одному. Бо все рівно ми йдемо разом, розділяться ми не можемо».

Із інтерв'ю з регіональним представником Уповноваженого.

Візити плануються здебільшого Департаментом НПМ

Уповноваженого ВРУ з прав людини. Хоча монітори мають можливість запропонувати певні місця для відвідування, обґрунтувавши це якимись фактами — досвідом роботи з цією установою, скаргами від клієнтів, результатами роботи інших представників громадськості тощо. Планування візитів в основному будується на декількох факторах — представленість роботи НПМ у різних регіонах і у різних типах місць несвободи, а також домовленостями між Секретаріатом Уповноваженого і громадськими організаціями, які реалізують проекти, направлені на моніторинг тих чи інших прав людини. Зокрема, завдяки таким грантам були написані всі спеціальні доповіді Уповноваженого ВРУ з прав людини. Окреслені візити є плановими і обговорюються заздалегідь. Окрім того, практикуються непланові візити, які зазвичай, є реакцією на факт жорстокого поводження у певному закритому закладі. Такий візит планується дуже швидко і може відрізнитися своїми завданнями від повноцінного візиту НПМ.

«Треба робити системні візити, тримати для цього ресурси і можливість. В поліцію треба приходити, не знаю, через день. Для того, щоб вони нормально працювали. Для того я повинен мати час, можливість і таке інше. Це повинна бути системність, щоб вони розуміли, що до них

можуть прийти в любий час дня і ночі. Тоді вони будуть постійно чекати візиту, постійно будуть чекати відвідувань. А коли у нас декілька чоловік, які живуть в обласному центрі, і нема грошей поїхати кудись ще, ну тобто нема можливості зробити там 2–3 візити. А потім, коли наче ще заганяють в бюрократичні «коми порозставляйте», то просто це взагалі нема ніякого сенсу. Люди траять власний час, не заробляють на тому нічого. От, не йдуть на роботу, а йдуть в візит, а потім ще нам коротше: «Ви там кому «погано» поставили?». — Ну, то це просто відбиває все абсолютно».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Серед пріоритетів цього року працівники Секретаріату називали, передусім, **здійснення повторних візитів**, щоб оцінити те, що було зроблено. Що стосується типів місць несвободи, то передусім візити плануються у заклади, які підпали під значне реформування. Зокрема, за словами працівників Департаменту, це спеціальні школи, психоневрологічні інтернати, слідчі ізолятори, кімнати для утримання підсудних у судах. Також у планах зробити тематичний аналіз надання медичної допомоги в установах виконання покарань. Окремо відбуваються візити за залученими проектами.

«У нас є Рада Європи, проект з психоневрології. Там є кластер візитів. У 4 області виїжджаємо. Запрошуємо експертів у ці візити, потім проводимо семінар з директорами».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Іншою проблемою, яка називалася в інтерв'ю щодо планування та проведення візитів, є **несвоєчасне інформування про них громадських моніторів**. Така проблема мала місце упродовж декількох років з початку існування НПМ, потім була розроблена процедура інформування про візити за тиждень, коли всі бажаючі у регіоні висловлювали готовність долучитися до моніторингу. З приходом нового Уповноваженого ця процедура перестала використовуватись, і наразі частина моніторів не знає, про те коли і де будуть

проводитися відвідування місць несвободи. Часто це призводить до того, що монітори не можуть оперативно спланувати свій час та приділити увагу візітам, коли дізнаються про це за день до нього.

«Я не знаю, що в них там відбувається. Хоча я бачу, що візити ж, десь щось виставляють. При чому я кажу, давайте, ми готові їздити, але поки що мовчать».

«Несплановано, незрозуміло, як це робиться, не скоординовано, в організаційних питаннях — безлад. І ось прийшов новий Омбудсман, і мені жодним чином ніхто не повідомив, що моє доручення анульоване. А це бачу візити, де брали участь тільки співробітники Секретаріату, а від громадськості — нікого. І це теж показують як візит НПМ».

Із інтерв'ю з громадськими моніторами.

Окремо слід зазначити, що під час планування відвідування конкретного місця несвободи **не завжди проводиться підготовча робота**. Не проговорюються правила поведінки під час візиту, етичні принципи моніторингу, завдання між учасниками часто розподіляються саме під час візиту, а не до нього. І якщо з досвідченими моніторами це можливо і майже не впливає на якість візиту, привернення постійно нових відвідувачів та експертів завдає деякої шкоди при узгодженні дій на місці, а також в процесі фіксування даних і написання звіту.

Наслідки малої кількості відвідувань

Мала кількість відвідувань місць несвободи протягом 6 років існування національного превентивного механізму призводить до негативних наслідків, серед яких слід виділити:

- ♦ візити охоплюють незначну частку від загальної кількості місць несвободи, що **не дозволяє скласти чітку картину того, що відбувається** в місцях несвободи на основі отриманих даних. Також, зібрані дані навряд чи можна назвати

достовірними і такими, що презентують картину в цілому — відвідування відбувається без будь-якої системи, заснованої на вибірці і відсотку похибки;

- ♦ мала кількість візитів **не дозволяє ефективно запобігати тортурам і жорсткому поводженню**, оскільки більшість місць несвободи в країні не відвідувалися НПМ; керівництво і персонал більшості установ не вважає, що їх можуть відвідати в будь-який момент; клієнти і ув'язнені в установах не знають / погано знають про механізм відвідувань;
- ♦ **Громадськість слабо залучена в практичну сторону боротьби з тортурами**, більшість моніторів мають можливість брати участь в тренінгах, обговореннях проблеми катувань і жорсткого поводження, але в кращому випадку отримують можливість побувати в декількох візитах протягом року.

Також слід зазначити прагнення офісу реагувати на скарги, що надходять, здійснюючи візити НПМ. Використання превентивного механізму для реагування на порушення, яке вже було скоєне, порушує сам сенс моделі і суперечить принципу. Одночасно з цим в умовах значної кількості місць несвободи в країні, значної кількості скарг (в 2016 році — 2397) ефективного реагування також вимагало б значної кількості візитів. Таким чином, обраний підхід, який полягає в перевірках «достовірність» скарг за допомогою НПМ, — **концентрує зусилля офісу і активістів НПМ на конкретних випадках, відбирає ресурс у аналітичної складової** та істотно знижує ефективність механізму із запобігання тортурам і жорсткому поводженню.

Наразі **майже немає складнощів із доступом відвідувачів НПМ у місця несвободи**. За час існування механізму міністерства та відомства, які мають у підпорядкуванні закриті заклади, де можуть утримуватися люди, регулярно інформують як місцеві державні органи влади, так і безпосередньо керівництво таких закладів про можливість візитів з боку Уповноваженого ВРУ з прав людини. Саме

тому за останній рік ніхто із опитаних моніторів не зазначив, що стикався у своїй практиці ані з відкладеними візитами, ані з недопуском у конкретний заклад. Проте й наразі зустрічаються труднощі під час візиту, коли **адміністрація тим чи іншим способом може обмежувати моніторів у зборі даних** (затягування надання даних по закладу, вимоги не фотографувати певні об'єкти тощо).

«Буває, наполягають здати мобільні телефони. Але є моменти, коли дуже важлива оперативна комунікація з керівництвом у Києві. Група повинна бути завжди на зв'язку».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

«Було нещодавно, що не допускали у харчоблок, бо немає санітарних книжок. Тобто є такі якісь незначні проблеми. Зараз трохи інша проблема, коли приїдши, то інформація про це дуже швидко поширюється. Ми тому більше 2 днів не робимо візити і намагаємося, щоб це були різні типи закладів, тому що все починають прибирати і готуватися. Звісно, стіни не прибереш, але все одно цей принцип «без попередження» порушується».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Як правило, такі **проблеми фіксуються у звіті**, а потім спостерігають за реакцією державних органів на дії співробітників місць несвободи, які перешкоджають діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини.

«Вказуємо у звіті конкретно хто і як що зробив. Була ситуація в одному візиті — начальник медичної частини не допустив нашого співробітника до медичної частини. Потім того начальника звільнили. А загалом всі вже адаптувалися до таких візитів і будь-який візит без попередження вже не сприймають як якусь надприродну новину, тому що окрім НПМ їх ще моніторить дуже багато хто».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Під час візиту до великого закладу група, як правило, ділиться на декілька підгруп, і кожна група моніторить певне коло питань, прописане в інструментарії. Обов'язковою складовою візиту є інтерв'ю з людьми, які утримуються у місці несвободи, та з персоналом закладу.

«Наприклад, якщо в групі є психолог, йому цікаво спілкуватися, він іде і спілкується. От якщо в групі є якийсь інший спеціаліст, він займається своєю темою, бо він в ній більше знається. Примусово роботи не за фахом ніхто не мав».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

Якщо заклад невеликий, то, як правило, туди направляється невелика група у складі 2–3 людей, які здійснюють візит разом. Під час візиту **моніториться дотримання ключових прав людини** — право на достойний рівень життя, працю, відпочинок, охорону здоров'я, медичну допомогу, соціальний захист тощо. Глибина візитів залежить від завдань моніторингу (перший візит, повторний, реакція на резонансну подію тощо), розмірів установи, кількості та професіоналізму учасників. Останнє є дуже важливим, адже часто це впливає на кінцевий продукт — звіт за візитом. **Різний ступінь деталізації фактів** та заглиблення у проблеми, які здебільшого мають опосередковане відношення до ризиків жорстокого поводження і тортур, **призводить до складнощів при загальному аналізі звітів** та виявленні системних проблем конкретного типу закладів.

«Дуже часто моніторинговий візит перетворюється у перевірку. Коли починають копірситися у папірцях, починають щось перераховувати, — це вже перевірка. Я вважаю, що моніторинговий візит не повинен бути перевіркою. Перевірка робиться контролюючими органами і може бути призначена за результатами візиту».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Слід зазначити, що через шість років після того, як НПМ почав свою діяльність в Україні, він досі не має методології проведення візитів в деякі види місць несвободи. Так в плані заходів із реалізації Стратегічних напрямів діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини на 2018 рік, затверджених Наказом 50/02–18 від 03.09.2018 вказано, що на 2018 рік заплановане «розроблення методології візитів до психіатричних закладів, транзитних зон аеропортів та закладів, що надають паліативну допомогу. Залишається загадкою за якою методологією всі ці місця несвободи відвідувались всі ці роки.

Закінчується візит розмовою з адміністрацією установи, під час якої уточнюються ті чи інші моменти, зокрема причини виявлених порушень. У керівництва є змога обґрунтувати виявлені недоліки і пояснити, коли будуть змінені невідповідні умови утримання. Поширеною практикою є **усунення недоліків вже під час візиту**, про що робиться окрема помітка у звіті. У разі виявлення серйозних порушень прав людини, які можна вважати жорстким поводженням, учасники моніторингу повідомляють Секретаріат Уповноваженого і можуть викликати прокуратуру або поліцію для фіксації правопорушень. Потім здійснюється відслідковування працівниками Департаменту ситуації у цьому місці несвободи.

НАПИСАННЯ ЗВІТІВ

Зазначимо, що НПМ в Україні в своїй роботі має два важливих інструмента — візити і звіти. Кожен з цих інструментів вкрай важливий і виконує свою функцію.

Візити дозволяють регулярно бувати в місцях несвободи, фіксувати що там відбувається. Згідно з філософією Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань, це, з одного боку, має привчати персонал установ до того, що їх можуть відвідати в будь-який момент, а з іншого — направлене на збір інформації про поточний стан справ, скарги і порушення прав людини. Згодом саме ця інформація підлягає узагальненню і лягає в основу звітів.

Звіти, в свою чергу, презентують суспільству і представникам влади ситуацію і проблеми в місцях несвободи і можуть використовуватися як адвокаційний інструмент для досягнення системних змін, спрямованих на покращення ситуації.

Саме тому однією з ключових задач, для якої був створений НПМ, є відкритий і публічний опис ситуації в місцях несвободи. Ці місця відвідувалися і до створення превентивного механізму, проте відвідування носили внутрішньовідомчий характер або здійснювалися державними органами, що робило їх малоефективними. Головною умовою ефективності для НПМ є відкритий опис існуючих проблем, їх публічне обговорення та пошук рішень. **Фактично візити без звіту або звіти без обговорення виявлених проблем втрачають сенс**, адже вони ніяким чином не впливають на ситуацію і становище людей в місцях несвободи.

Основною проблемою, яку можна виділити при написанні візитів за результатами візиту, є **неповне розуміння моніторами своєї ролі у виконанні завдань превентивного механізму**. На жаль, здебільшого це зустрічається серед громадських моніторів, які вважа-

ють, що головною складовою цієї діяльності є саме відвідування місця несвободи. Таке спотворене уявлення про місію НПМ призводить до часткового ігнорування необхідності писати звіти за візитом.

«Як правило звіт пише представник Уповноваженого, тому що у нього є такий обов'язок. У нас такого обов'язку немає.»

Із інтерв'ю з громадським монітором.

«Комунікація повинна бути більш щільною з тими ж моніторами для того, щоб була ефективна робота. Тому що бувають ситуації, коли ми поверталися з візду і монітори просто зникали і просто не виходили на контакт.»

Із інтерв'ю з колишнім працівником Секретаріату.

По-друге, зазначена вище проблема різного ступеню деталізації збору даних призводить до **складнощів написання звіту для тих моніторів, які не мають глибинних знань** щодо умов утримання у певному типі місця несвободи. До того ж частині моніторів не вистачає аналітичних навичок роботи з даними з різних джерел — документів, інтерв'ю, записів спостереження тощо.

«Звичайно, найважче у цьому всьому — це написання звітів. Я завжди вважала, що звіт має бути зрозумілим. Наше завдання подивитися, чи є катування, виходячи із Факультативного протоколу, виходячи із Конвенції. Ну а зараз ми пишемо дуже великі звіти. Мені здається, що тут щось не так.»

Із інтерв'ю з регіональним координатором.

«Складання звітів — це трохи хвора тема, тому що не всі монітори, скажімо так, мають підготовку в складанні аналітичних документів і, в принципі, можуть працювати з аналітичними документами. Одна справа — ти фахівець в тому, щоб знайти якісь порушення прав людини,

інша справа — їх описати і правильно виписати рекомендації. Для цього потрібні відповідні навички. Тому, з точки зору працівника Секретаріату, ті звіти які пишуть наші монітори, вони пишуть хто як може, так? Хто як уміє. Хто на що вчився, скажімо так».

Із інтерв'ю з колишнім працівником Департаменту НПМ.

Як правило, на наступний день повинен виходити прес-реліз за візитом, який розміщується на офіційному сайті Уповноваженого ВРУ з прав людини. Сам **звіт повинен писатися упродовж 3 днів**, хоча по факту він пишеться 7–10 днів. Через економію коштів та часу, візити в області часто відбуваються один за одним упродовж декількох днів. Співробітники Департаменту фізично не встигають обробити той обсяг інформації, який вони отримують під час таких виїздів за такий короткий проміжок часу.

«У нас терміни погані, дуже важко встигнути все написати. Ми намагаємося дотримуватися термінів, але не завжди це виходить. Причина це у поганому зв'язку з моніторами. Робити звіт вже без їхньої участі, бо вони надто довго думають над звітом і надсилають матеріали запізно».

Із інтерв'ю з колишнім працівником Департаменту НПМ.

«Треба дати більше часу, тому що монітори — вони не є фахівцями певних питань, їм треба надати більше часу на підготовку звітної документації».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

Повний звіт не є публічним документом, і може поширюється він тільки серед учасників візиту. Майже рік назад існувала практика заповнення звітів у електронному вигляді на спеціально розробленому сайті. Кожний звіт був доступний для всіх моніторів, які брали в ньому участь, а також для працівників Секретаріату. Разом з тим недоліком такої форми збирання даних було обмеження інформації, яку можна було розмістити та технічні збої у роботі ресурсу.

«В електронній базі було близько 163 критеріїв оцінки. Ну і там зрозуміло, що не всі критерії під кожен вид місць несвободи підходили. Комусь воно більше підходить, комусь — менше, в залежності від тих алгоритмів, що використовувалися».

Із інтерв'ю з колишнім працівником Департаменту НПМ.

«У свій час була база, яку заповнювали в електронному вигляді. Як на мене, це була взагалі «жесть» нікому не потрібна, і мені вона не подобалася, починаючи з технічних характеристик, що вона постійно зависала, коли дві людини були у візиті, прийшли і почали одночасно заповнювати. Щось зберігається, щось — ні, і закінчуючи «болванкою». В ній були забиті питання, які взагалі ні про що, і вони там взагалі не потрібні. Вона була дуже незручна і від неї вирішили відмовитися».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Наразі звіт знову готується традиційним способом, у вигляді електронного файлу (формат Word) і складається з описової частини та прикріплених фотографій та документів (статистики, актів, розпоряджень тощо). У кінці звіту надаються рекомендації закладу з усунення тих чи інших недоліків у роботі.

У теорії фінальний звіт повинен надсилатися усім учасникам візиту для остаточного погодження тексту, проте на практиці це робиться не завжди. Така практика залежить від керівника візиту, а також активності моніторів, які можуть нагадувати надати їм повний звіт для ознайомлення.

«Взагалі звіт повинен надсилатися, я так роблю звичайно. Але зараз пішов такий вал, що, чесно кажучи, я не встигаю».

«Гарне питання, чи відправляються звіти. Треба проконтролювати і ще раз всім нагадати, щоб відправляли усім учасникам».

Із інтерв'ю з працівниками Департаменту НПМ.

Фінальний звіт та рекомендації надсилаються до відповідного управління в області, якщо місце несвободи є комунальним, або до міністерства, якому воно підконтрольне. До самого закладу ані звіт, ані рекомендації не надсилаються.

«Ми звіт тепер надсилаємо увесь, раніше був лише витяг. І позитив, і негатив, і описова частина. Звіт додається до супровідного листа, де коротко окреслюються виявлені недоліки. В основному на облдержадміністрації направляємо. Якщо СІЗО, то, звичайно, на Мінюст. Якщо є якісь факти злочину, тоді — в прокуратуру».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Нещодавно була також запроваджена практика аналізу декількох звітів одночасно із виведенням системних проблем та загальних рекомендацій для певних типів місць несвободи. Такі аналітичні документи періодично надсилаються до відповідних центральних органів влади.

Серед пропозицій по покращенню етапу написання звітів монітори зазначали:

- ◆ Обов'язкова участь усіх моніторів у написанні звіту та рекомендацій за візитом;
- ◆ Збільшення часу на написання звітів;
- ◆ Надсилання та узгодження звіту та рекомендацій між всіма учасниками візиту;
- ◆ Розвиток у моніторів аналітичних навичок роботи з даними.

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ДЕПАРТАМЕНТОМ З ПИТАНЬ НПМ

Аналіз роботи НПМ показав, що результати роботи можуть бути описані в трьох видах звітів: так звані прес-релізи (складаються за підсумками окремих візитів і розміщуються на сайті Уповноваженого), власне звіти НПМ і спеціальні тематичні звіти. Також, інформація про роботу НПМ становить важливу частину загального щорічного звіту Омбудсмана, який повинен презентуватися у Верховній Раді.

Прес-релізи, найчастіше повідомляють місце і дату відвідування, склад групи і стисло про виявлені в ході візиту порушення. Однак в прес-релізах практично ніколи не повідомляється про рекомендації, які були дані керівництву відвіданого місця несвободи. В цілому ця технологія спрямована на те, щоб озвучити проблеми, які існують в місцях несвободи, однак підхід, який використовується офісом Уповноваженого, істотно зменшує її ефективність.

«Ви пишете звіти, рекомендації, вони направляються в міністерства. Чи приходять відповіді?»

«Я цих відповідей, чесно кажучи, не бачу. І, якщо, припустимо, за результатами візиту на сайті уповноваженого був прес-реліз (коротенька інформація, але вона є), то реагування на цей звіт я не бачу».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Як вже зазначалося вище, прес-релізи публікуються не по всіх візитах, і фактично ми маємо ситуацію, коли НПМ і так охоплює своїми візитами незначну кількість місць несвободи, але навіть не

розповідає про них. Залишається неясним — чи готуються по всіх візитах більш повні звіти, ким вони збираються, аналізуються, чи ведеться база даних по всім досконалим візитах, яка допомогла б оцінювати тенденції в місцях несвободи. Очевидно, що наявність такої бази даних у відкритому доступі допомогло б національному превентивному механізму зробити свою роботу більш прозорою, публічною та доступною.

Спеціальні та тематичні звіти і доповіді. Цей вид звітів може бути ефективним інструментом для впливу на ситуацію в місцях несвободи. Такий вид звіту складається на основі аналізу серії візитів. Це дозволяє узагальнити зібрану інформацію, **виділити типові порушення в певних місцях несвободи або щодо певних вразливих груп**; вивчити їх причини; запропонувати рішення. За всю історію існування НПМ було випущено 3 таких звіти, вони були концентровані на висвітленні окремих тем:

- ♦ «Медична допомога у слідчих ізоляторах Державної пенітенціарної служби України» (2013);
- ♦ «Дотримання прав неповнолітніх, які перебувають у виховних колоніях ДПтС України» (2014);
- ♦ «Права дітей, які перебувають у закладах соціальної реабілітації в Україні: спеціальна доповідь з питань реалізації національного превентивного механізму» (2013).

Перевага такого типу звіту також полягає в тому, що він може бути використаний для комунікації з органами влади та просуванні рішень, які стосуватимуться усіх місць несвободи зазначеного типу, а не якого-небудь одного. Так, звіт «Права дітей, які перебувають у закладах соціальної реабілітації в Україні: спеціальна доповідь з питань реалізації національного превентивного механізму», який побачив світ у 2013 році, висвітлив масові порушення прав дітей і був використаний для системних змін в системі соціальної реабілітації

та **фактично призвів до закриття більшості таких установ.** Звіти НПМ, присвячені правам дітей в пенітенціарних установах і доступу до медицини в СІЗО, **підняли важливі проблеми уразливих груп та лягли в основу дискусії про незалежну медицину** і систему збору скарг в пенітенціарній системі. Однак, на жаль, це так і не призвело до яких-небудь системних змін. Також слід зазначити, що з 2014 року НПМ більше не випускав спеціальних доповідей.

Регулярний звіт є найбільш повною формою звіту. Він не тільки містить детальну інформацію про всі місця несвободи і ситуації в них, а й статистичні дані і аналіз змін нормативної бази, яка регулює їх роботу. Більш того, публікація регулярного звіту НПМ є **обов'язковою вимогою Факультативного протоколу** до Конвенції ООН проти катувань, який в ст. 23 недвозначно закріплює, що «Держави-учасниці цього Протоколу зобов'язуються публікувати і поширювати щорічні доповіді національних превентивних механізмів». До кінця 2018 року національний превентивний механізм випустив п'ять звітів (за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 роки). Окремий звіт НПМ за 2017 рік не випускався. Також роботі НПМ присвячені окремі розділи в загальних щорічних звітах Уповноваженого, які виходили в 2013, 2014, 2015, 2016 2017 роках. Регулярний звіт про роботу НПМ є не тільки важливим джерелом інформації, він також містить рекомендації всім стейкхолдерам — посібникам установ, відомствам, парламенту, уряду, місцевій владі, який при бажанні може бути найпотужнішим потенціалом для адвокаційної роботи для досягнення позитивних змін в місцях несвободи.

У той же час, слід зазначити, що звіти всіх видів недостатньо використовувалися і використовуються офісом Уповноваженого для досягнення системних змін в місцях несвободи. Так, незважаючи на те, що Уповноважений з прав людини фактично представляє парламент, результати діяльності НПМ звучали з трибуни парламенту всього раз — в 2013 році.

«Фінальний звіт — це квінтесенція всіх візитів за рік. На жаль, мало хто цим користувався. Наприклад, тій же Лутковській на моїй пам'яті дали його зачитати в Раді, як це прописано в законі, один єдиний раз в найперший рік її каденції. Більше їй такої можливості не надавали. Це закінчувалося тим, що звіт розсилали по численним міністерствам і відомствам, які моніторили, ну, а далі реакція, мені не хочеться нікого образити, але мені здається, вона була близька до нуля. Тобто, ну, люди отримували книги, на полицю кинули, вони там припадали пилом, швидше за все, це десь +/- так було».

Із інтерв'ю з представником міністерства.

Аналіз звітів НПМ і звітів діяльності Омбудсмана показує, що адвокаційна робота сконцентрована більшою мірою на комунікації з відомствами і міністерствами шляхом офіційного листування, а не на публічному обговоренні існуючих проблем з дотриманням прав людини в місцях несвободи. Формальна комунікація є необхідною складовою досягнення системних змін, ключовим інструментом для моніторингового механізму з використанням громадськості залишається можливість відкритої критики існуючих недоліків в системі місць несвободи. **Недостатньо використовуються такі публічні інструменти впливу на роботу відомств**, як обговорення звітів в ЗМІ, відкрита критика існуючих практик в місцях несвободи, недоліків нормативної бази, системності порушень прав людини.

«Раніше ми мали право надавати коментарі самостійно. Ну, коли питань не було, ми озвучували позицію офісу. Зараз, я так розумію, всі коментарі дає Київ, от. І я навіть не намагаюсь з якоїсь власної думки там висловлюватись, тому що я не знаю яка позиція Києва з того чи іншого питання».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

Це призводить до того, що НПМ з часом в меншій мірі розглядається міністерствами і відомствами як щось серйозне, з чим

треба рахуватися. Звіти не становлять загрози для діючої системи і не тягнуть серйозних наслідків ні для юридичних, ні для репутаційних порушників. А саме критика, висвітлення інформації, яка є «незручною» для існуючої системи, створює можливості для того, щоб обговорювати і привносити системні зміни до місць несвободи, що означає припиняти існуючі практики в масштабах країни, змінювати стандарти, зменшувати кількість порушень прав людини, зменшувати кількість місць несвободи і людей, які в них утримуються.

Разом з тим, відсутня і відкрита для ознайомлення база звітів про відвідані місця несвободи. Відповідно, журналісти і громадськість можуть ознайомлюватися або з короткими прес-релізами, або з узагальненими звітами.

В один з найбільш гострих періодів, коли в зв'язку з бойовими діями на сході з'являлися все нові й нові виклики дотримання прав людини, надходили численні повідомлення про викрадення і незаконне утримання людей в легальних і нелегальних місцях несвободи, НПМ і офіс Уповноваженого з прав людини не видавали регулярних звітів практично 20 місяців протягом 2014–2015 років.

Також можна відмітити, що План заходів із реалізації Стратегічних напрямів діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини на 2018 рік, затверджених Наказом 50/02–18 від 3.09.2018, не містить пунктів про підготовку окремого звіту НПМ та його презентації перед Верховною Радою, відповідними міністерствами та відомствами, тобто ключових стейкхолдерів. У плані зазначено тільки те, що результати будуть презентовані «перед представниками громадськості».

Під час аналізу взаємодії Департаменту НПМ з державними органами влади були проаналізовані відповіді останніх на інформаційні запити, які стосувалися наступних запитань:

- ♦ Кількості усіх візитів Департаменту НПМ у підпорядковані їм місця несвободи;

- ◆ Учасні у заходах (конференціях, круглих столах, тренінгах, семінарах, нарадах тощо), присвячених роботі Національного превентивного механізму;
- ◆ Виконання рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо усунення порушень прав людини у підпорядкованих їм місцях несвободи.

Аналіз відповідей показав, що серед всіх державних органів статистику щодо візитів НПМ ведуть тільки три: Державна прикордонна служба України, Міністерство освіти і науки України та Міністерство оборони України. Державна судова адміністрація України переадресувала запит у Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини, який надіслав відповідь на це запитання. Інші державні органи вказали, що не займаються збором таких даних.

Що стосується участі у заходах НПМ формально відписалися, що беруть участь за запрошенням Державна прикордонна служба України, Державна судова адміністрація України, Міністерство оборони України. Деяко більш детальну інформацію надало Міністерство соціальної політики України, зазначивши 5 подібних заходів. Інші державні органи не відповіли на це запитання.

Коротке підтвердження реагування на рекомендації Уповноваженого щодо усунення порушень прав людини у підпорядкованих місцях несвободи мало місце у відповідях:

- ✓ Державної міграційної служби України

«За результатами моніторингових візитів до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та пунктів тимчасового розміщення біженців, здійснених у рамках національного превентивного механізму (НПМ), ДМС вживались заходи згідно наданих рекомендацій».

- ✓ Міністерства оборони України

«Керівництво Головного управління Військової служби правопорядку Збройних Сил України за результатами проведеної роботи повідомляло Департамент НПМ про вжиті заходи щодо усунення порушень прав людини у підпорядкованих місцях, які підлягали моніторингу».

- ✓ Міністерства освіти і науки України

«З огляду на те, що заклади загальної середньої освіти, які підлягали моніторингу НПМ, перебувають в обласній комунальній власності, Міністерство зверталось до відповідних департаментів освіти і науки як структурних підрозділів обласних державних адміністрацій з проханням вжити заходів щодо усунення порушень, виявлених під час моніторингових візитів. За інформацією департаментів освіти і науки, завдання щодо усунення порушень, виявлених у ході моніторингових візитів, в цілому виконані або будуть враховані при формуванні бюджетного запиту на наступний фінансовий рік, про що Міністерство інформувало Уповноваженого ВРУ з прав людини».

- ✓ Дещо більше інформації надала Державна судова адміністрація України, вказавши які саме зміни були впроваджені за рекомендаціями Уповноваженого.

Зокрема, «були здійснені поточні ремонти приміщень, роботи з ремонту (модернізації) систем вентиляції або їх облаштування, підтримання приміщень у належному санітарно-гігієнічному стані, обладнання, у разі можливості, окремих входів та під'їзних майданчиків для спеціального автотранспорту тощо».

Інші державні органи не відповіли на це запитання.

Варто також зазначити, що **на офіційних сайтах** центральних державних органів, які мають у своєму підпорядкуванні місця

несвободи, жодним чином **не розміщена інформація щодо відвідувань національного превентивного механізму**. Немає ані рекомендацій Уповноваженого, ані будь-якої реакції на них, ані даних щодо участі у заходах, присвячених роботі національного превентивного механізму.

Під час інтерв'ю опитані представники різних міністерств та відомств доволі високо оцінювали роботу Департаменту НПМ.

«Я вважаю, що це люди дуже добре підготовлені, знають, в першу чергу, Конвенцію із захисту прав людини та акцентують свою увагу при моніторингах саме на тих проблемах, які стосуються захисту прав людини і дотримання стандартів надання різних послуг».

Із інтерв'ю з представником Міністерства.

Проте, на думку більшості опитаних, **системі НПМ не вистачає можливостей застосовувати більш значну відповідальність** за усунення недоліків у роботі місць несвободи.

«Недостатньо є повноважень у омбудсмена. Ті рекомендації і ті звіти, які надаються, не є обов'язковими, за їх невиконання немає жодних санкцій. Це зводить нанівець всю роботу НПМ. Підсилити треба роль Уповноваженого, роль НПМ у прийнятті рішень».

«Я думаю, що треба було б змінити їхнє положення про Уповноваженого. Я його дуже чітко знаю, там відсутня ступінь відповідальності за порушення прав осіб з інвалідністю, громадян похилого віку тощо. Є висновок, що це все порушується, а що далі? Просто йде констатація фактів, які зафіксовані в результаті візиту. А реакції немає».

Із інтерв'ю з представниками міністерств.

Наразі задля аналізу системних проблем у місцях несвободи виокремлено спеціальний відділ — відділ моніторингу дотримання прав людини на належне утримання. Він займається комунікацією

з державними органами та відслідковує їхню реакцію на рекомендації, надані моніторинговою групою. Оцінювати його роботу поки що зарано, адже з'явився він тільки нещодавно (травень 2018 року).

Разом з тим, корисним для оцінки ефективності роботи НПМ є аналіз роботи Департаменту НПМ з проведення різноманітних заходів з протидії тортурам і жорсткому поводженню у місцях несвободи.

За даними Департаменту НПМ, упродовж 2012–2018 років за результатами моніторингу було **подано 69 подань Уповноваженого ВРУ з прав людини**. В основному подання були адресовані Генеральній прокуратурі України (22 подання), Міністерству юстиції України (13 подань) та Міністерству внутрішніх справ (10 подань). 7 подань було адресовано різним обласним державним адміністраціям. 32 подання стосувалися порушення прав людини у конкретному місці несвободи, ще 6 — порушення прав конкретної особи. Інші подання містять більш загальні питання щодо забезпечення належних умов перебування у різних типах місць несвободи або усунення порушень щодо певної категорії населення.

Щодо активності подань Уповноваженого за роками, то вона є досить різною. Найменше подань у 2012 (4 подання), 2014 (3 подання) та 2018 (5 подань) роках. Найбільше — у 2013 (22 подання) та 2016 роках (18 подань).

На жаль, оцінити використання інших прав Уповноваженого при захисті прав людини виявляється ускладненим через відсутність фіксованої інформації про це. За відповіддю Департаменту НПМ, немає даних щодо кількості:

- ♦ Проваджень, відкритих на підставі порушень прав і свобод людини у місцях, які підпадають під моніторинг НПМ;
- ♦ Конституційних подань Уповноваженого щодо порушень прав і свобод людини у місцях, які підпадають під моніторинг НПМ;

- ◆ Виступів Уповноваженого у Верховній Раді України щодо порушень прав і свобод людини у місцях, які підпадають під моніторинг НПМ;
- ◆ Судових засідань, присвячених захисту прав людини у місцях, які підпадають під моніторинг НПМ, у яких брав участь Уповноважений чи його представник.

Що стосується оцінки діяльності національного превентивного механізму власне моніторами, слід зазначити, що **в ході візитів вони можуть бачити результативність конкретних візитів**, проте більшість з них говорить про покращення умов утримання **у конкретному закладі чи захист прав конкретної людини**.

«Потім якісь ремонти відбуваються після візитів і рекомендацій. Наприклад, я бачив об'єкт до того, ну, там таке у тринадцятому році, дванадцятому, чотирнадцятому, — і бачу його зараз. Я бачу, які зміни відбуваються».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

Знаю точно, що вплив є. Ті колонії, які, наприклад, я з самого початку відвідувала, і ми поверталися з повторними візитами і дійсно бачили там відремонтовані туалети, з ремонтами кімнати. В перших візитах те, що ми там бачили, то були нелюдські умови — було без ремонту, без нічого. То на повторний візит, коли ми приїжджаємо, там вже більшість привели в порядок».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Але зовсім іншу картину можна спостерігати у тому, що стосується системних змін, наприклад тих, які відображаються у нормативно-правовій базі, яка регулює діяльність місць несвободи, або розповсюджених практик. По-перше, важко відстежити, чи саме тільки НПМ вплинув на прийняття цих змін.

«Те, що нараз відбувається, — це виведення медичного обслуговування з-під підпорядкування пенітенціарної системи. Тобто в принципі робота якась ведеться, але як і будь-яка інша робота завжди наштовхується на труднощі. Тобто це такий комплекс робіт, який виходить за мандат роботи національно превентивного механізму, але ми постійно про це говоримо».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

«Мені ближче соціальна тема і тема дитинства... У звіті і в доповіді по НПМ за 2016 рік рекомендацією саме НПМ було реформування інституції для дітей, тобто ця рекомендація НПМ була. Я не знаю, наскільки ця рекомендація вплинула, проте реформування дитячих інтернатів відбувається. І те, що в дитячі установи заходимо, про це говоримо що там і як відбувається, сказати, що тільки НПМ виключно на це вплинув я не можу, але те, що про це стали більше говорити — однозначно».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Більшість опитаних моніторів, говорячи про те, що можна було б покращити у подальшій роботі національного превентивного механізму, також однозначно заявили про **підсилення можливостей Уповноваженого або взагалі створення окремого органу незалежних відвідувань в Україні**.

«Потрібно на законодавчому рівні міняти можливості Уповноваженого, які він може переслати своїм співробітникам. А так в принципі, я не знаю, що ще можна виправити».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

«Це, можливо, недемократично звучить, але не вистачає реагування, тепер стало складніше. Не вистачає важеля, адже рекомендацій замало. Цього не вистачає. Треба посилити силу листів Уповноваженого».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Також серед пропозицій з підсилення ефективності діяльності НПМ деякі монітори називали **участь у візитах більшої кількості журналістів**. На їхню думку, в умовах слабкої позиції Уповноваженого саме взаємодія зі ЗМІ могла б актуалізувати проблемні питання дотримання прав людей у місцях несвободи.

«Була дуже гарна практика, але я не знаю чи буде вона продовжуватися. У минулих роках проводили навчання для журналістів, їм видавали моніторські доручення, і журналісти ходили у візити. І вже отримавши цю підготовку, вони розуміли, що і як можна освітлювати. Бо звичайному журналісту як? Йому треба «крові», «м'яса», «треша». А розуміючи суть НПМ, вони описували візити більш професійно. Наскільки ця практика продовжиться я не знаю. Але вважаю, що це було непогано».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Значна кількість місць несвободи в Україні знаходиться в українських централізованих відомствах і міністерствах, що істотно полегшує впровадження змін. З іншого боку, впливати на прийняття рішень в таких системах вкрай складно. Свої проблеми з досягненням системних змін є і в соціальних установах, багато з яких фактично керуються місцевою владою. Щоб змінити положення в них, необхідна системна робота з органами місцевого самоврядування. Саме тому з точки зору оцінки ефективності НПМ вкрай важливі системні результати, яких йому вдалося досягти за 6 років — це те, що вдалося змінити в системі місць несвободи, щоб гуманізувати ставлення до людей, які там утримуються?

На жаль, незважаючи на роботу, яка проробляється у візитах та при підготовці звітів, найбільш важливі для прав людини рекомендації превентивного механізму, які стосуються системних змін, які не враховуються роками. Можна відзначити, що по кожному з відомств з року в рік повторюються одні й ті ж зауваження національного превентивного механізму, які стосуються найбільш важливих аспектів дотримання прав людини в місцях несвободи.

Це є недвозначною ознакою того, що системної роботи по усуненню недоліків відомства не ведуть, а лише обмежуються письмовими відповідями або тимчасовим призупиненням деяких установ. **Як і до створення НПМ, система звично реагує на виявлені випадки тортур і жорстокого поводження**, заявляючи, що це «винятковий випадок», «вина конкретної людини» або «недолік фінансування». На те, що переважає такий спосіб реагування вказується і в самих звітах НПМ. Так, у звіті 2014 року повідомляється, що «інформація про усунення недоліків та порушень не завжди відповідає дійсності», або «органи прокуратури ігнорують відомості, які вказують на фактичні злочини». Аналіз звітів показує, що враховується значна частка рекомендацій, спрямованих на усунення виявлених недоліків матеріально-технічного характеру в зазначених у звіті місцях несвободи, а також пов'язаних із залученням до дисциплінарної відповідальності співробітників, винних у порушенні прав людини. Разом з цим, системні проблеми, від яких страждають люди у всіх типах таких установ, пов'язані із застарілою нормативною базою; застарілими стандартами роботи або устаткуванням місць утримання; поширені і усталені практики порушення прав людини залишаються незмінними.

Так, наприклад, міліція, а тепер і національна поліція, щороку отримує зауваження, які вказують на поширеність «безпідставних затримань»; «незаконне тримання у непередбачених для цього місцях катування та жорстоке поводження із затриманими особами»; «практики «неофіційних затримань осіб» (без складання необхідних процесуальних документів)». Рекомендації НПМ щодо законодавчого прийняття правил відбування адміністративного арешту, як це передбачено в ч. 2 ст. 327 КупАП, не враховуються з 2013 року.

Про зміни в Державній пенітенціарній службі, а зараз в департамент кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції, можна судити по тому, що і в 2013, і в 2017 році звіти містили інформацію про те, що в службі поширені «застосування до засуджених або осіб, що тримаються під вартою, психічного та фізичного насилля з боку

представників адміністрації або окремих категорій в'язнів»; «нелюдське або грубе ставлення до засуджених та ув'язнених»; «неналежне матеріально-побутове забезпечення та харчування»; «порушення права засуджених на працю та гідну її оплату»; «зловживання адміністрацією установ виконання покарань та слідчих ізоляторів заходами дисциплінарного впливу»; «порушення законодавства при накладенні дисциплінарних стягнень»; «негативна практика залучення засуджених до роботи, яка пов'язана з контролем за поведінкою інших засуджених»; «неможливість отримання правової допомоги». Все це закріплюється відсутністю «реагування з боку Міністерства юстиції України на факти порушення законодавства в установах виконання покарань та попереднього ув'язнення».

Залишаються незмінними зауваження до ДМС України, які стосуються умов тримання в «транзитних зонах аеропортів, прав затриманих осіб на охорону здоров'я та медичну допомогу».

Стосовно Державної прикордонної служби України кожного року повторюються одні й ті ж зауваження, щодо «тримання затриманих осіб з порушенням вимог ізоляції, зокрема, чоловіків разом з жінками».

У Державній судовій адміністрації рік за роком фіксуються такі порушення як «тривале тримання у спеціальному автомобілі конвою без доступу до питної води та харчування», *«переповнення камер у приміщеннях для підсудних (засуджених) місцевих судів загальної юрисдикції»*; «утримання у металевій клітці у залі суду під час судового розгляду»; *«позбавлення їжі обвинувачених (підсудних), засуджених у день їх участі у судовому засіданні»*.

У Міністерстві охорони здоров'я України, незважаючи на прийняття наказу «Про затвердження Правил застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації» від 24.03.2016 р. № 240, у більшості відвіда-

них лікарень продовжують використовувати протиправну фіксацію хворих. Персонал лікарень просто не знає про існування наказу. Продовжується практика *«проведення судових засідань щодо продовження або зміни видів примусових заходів медичного характеру без участі осіб, до яких вони застосовані»*. Основні функції закладів паліативної допомоги (відділень, палат, ліжок) (далі – відділення) не відповідають основам законодавства у сфері надання паліативної допомоги.

У закладах Міністерства соціальної політики, незважаючи на те, що кожен рік НПМ вказує на «необхідність унормування застосування фізичного обмеження для осіб, які страждають на психічні розлади, що перебувають в інтернатних установах», це питання залишається невирішеним. Це призводить до поводження, що принижує людську гідність та застосування насильства до хворих людей.

Причин такого слабого впливу національного превентивного механізму на ситуацію в місцях несвободи є декілька. Серед них можна виділити наступні:

- ♦ **мала кількість візитів**, що охоплює незначну частку місць несвободи. Це призводить до концентрації уваги на окремих установах, на шкоду аналізу ситуації в цілому;
- ♦ **системні проблеми в місцях несвободи досить слабо комуніковані в публічній сфері** — Омбудсман практично не презентував свої звіти перед Верховною Радою з 2014 року, слабо презентує звіти в засобах масової інформації;
- ♦ **слабка модель Омбудсмана**, яка існує в Україні, не має на увазі ніяких серйозних важелів впливу на порушників, а наявні в арсеналі. Провадження, які відкриває офіс, або направлення інформації на перевірку до прокуратури не є ефективними і фактично залежать від бажання Генеральної прокуратури України дати справі хід.

«У нас єдина проблема — я не знаю, чи можна її вирішити — це реакції вищих відомств на наші звіти. Тому що як правило, в більшості випадків, як я знаю, після того як відправляється звіт, до нас ніякої реакції не приходить. Ні в письмовому, ні в усному вигляді, і ми не знаємо яке рішення було прийнято. Тобто ми дізнаємося про результати тільки в повторному візиті».

Із інтерв'ю з колишнім працівником Департаменту НПМ.

Фактично єдиним інструментом, який міг би допомогти в існуючих умовах, є активна робота в публічній сфері; освітлення системності фактів порушень і причин, які до них призвели; критика сформованих практик і підходів, а також залучення громадськості до цього процесу. Однак офіс Уповноваженого практично не використовує ні цей метод, ні наявних у нього в розпорядженні досить значних ресурсів громадських активістів. Найчастіше робота «після візиту» полягає в тому, щоб домогтися реагування на конкретні порушення і покарання винних. У той же час, найбільш важливий напрямок — адвокація необхідних системних змін, відстеження змін за рік, публічна критика і формування основи для змін, був і залишається слабко задіяним.

ВЗАЄМОДІЯ ОФІСА ОМБУДСМАНА З ГРОМАДСЬКОСТЮ В РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ НПМ

З самого початку роботи НПМ було **затверджено основну схему відбору** людей, які можуть здійснювати візити разом із державними службовцями Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини. Для цього необхідні були наступні умови:

- ♦ Бути старшим за 18 років;
- ♦ Не мати непогашених судимостей;
- ♦ Пройти базовий тренінг з моніторингу місць несвободи, який проводиться разом із представниками Департаменту НПМ;
- ♦ Бути відібраним експертною радою при Департаменті та як результат отримати доручення від Уповноваженого, дійсне упродовж року.

Варто зазначити, що з плином часу зазначені критерії не змінилися, хоча дещо помінялася програма навчання. Зокрема, на думку моніторів, акцент змістився з загального розуміння місії моніторингу та використання міжнародних стандартів при оцінці умов утримання на більш детальне вивчення нормативів функціонування закладів, які підлягають незалежним відвідуванням. Оцінити наскільки таке зміщення акцентів впливає на ефективність роботи, досить важко, адже єдиної думки щодо того, яким має бути український монітор — спеціалізованим на конкретних закладах чи універсальним у Департаменті — так і не сформувався.

«Може це йде мій внутрішній спротив тому, що це повинні бути глибокі професіонали в певній сфері. Я думаю, що якщо я бачу, що діти чисті, доглянуті, розвинені, що їх там годують, що там все нормально, то мені цього має бути достатньо. А якщо там є якісь моменти, мені не

потрібно знати цих глибоких речей, я не вважаю, що це мандат НПМ і НПМ повинен цим займатися».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

«Коли приїжджаєш у колонію, наприклад, там стільки усіляких нюансів, що треба, щоб візит туди тривав декілька днів навіть, бо продивитися всі документи, чи все виконується згідно правил дуже важко за один день. До того ж це потребує значної підготовки, щоб знати, куди і як дивитися. Для цього потрібні окремі освітні заходи для моніторів».

Із інтерв'ю з колишнім працівником Департаменту НПМ.

Позитивним нововведенням у базовому навчанні згодом стала **практична складова, зокрема участь у візитах до місць несвободи** разом із моніторами НПМ після проведення серії лекцій. Це дозволяє відразу зрозуміти, наскільки ця діяльність відповідає очікуванням тих, хто проходить навчання та більш детально ознайомити майбутніх моніторів з принципами, завданнями і етичними нормами поведінки під час проведення візитів.

Організація і проведення тренінгів як покладалося, так і покладається на громадські організації, які тим чи іншим чином пов'язані із моніторингом закритих закладів в Україні і завдяки своєму бекграунду можуть знаходити донорів для навчання людей, які зголосилися стати моніторами НПМ. Відбір на тренінг відбувається через відкритий конкурс, інформація про який розміщується на різних інформаційних майданчиках в Інтернеті. Останній базовий тренінг було проведено у квітні 2018 року.

Варто зазначити, що подальше навчання та підвищення кваліфікації волонтерів НПМ здійснюється також за рахунок громадських організацій. У бюджеті роботи Уповноваженого такі статті витрат також не зазначені.

Теми для навчання, як правило, вибираються на основі потреб моніторів національного превентивного механізму (зокрема, освітні заходи для представників державних органів, тренінги для моніторів з написання звітів та особливостей інтерв'ювання різних категорій клієнтів тощо), а також тих тем, якими займаються громадські організації, які запропонували проведення тренінгів (зокрема, моніторинг певних місць несвободи, дотримання прав певних категорій населення тощо).

Серед нагальних потреб декілька моніторів зазначили **необхідність проведення тренінгів з психологічного розвантаження** та профілактики професійного вигорання.

«Ці тяжко хворі люди, які не розуміють хто вони, і коли ти починаєш перевіряти їхній стан, як, на чому вони лежать, як їх лікують, як їх кормлять, знаєте, виходити дуже тяжко. На моє бачення треба проводити якісь там тренінги, сесії, бо дуже тяжко на психіку діє».

Із інтерв'ю з регіональним працівником офісу Уповноваженого.

Наразі база громадських моніторів, яким офісом Омбудсману було надано повноваження здійснювати візити, **становить 150 осіб**, монітори представлені у всіх областях України. Найбільша кількість моніторів — у Київській (29 осіб) та Чернігівській областях (11 осіб), найменше — в Одеській (3 особи) та Кіровоградській (3 особи).

«Дивіться, раніше це було: відбір, конкурс, по рекомендації від інших організацій — тих чи інших, навчання і потім підвищення кваліфікації за напрямками. Люди тільки навчаються бути у курсі всього, тому їм приділялася увага. Зараз моніторів можуть просто призначити. Зараз посвідчення роздають будь-кому, і це схоже на якийсь шоу».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

І хоча **регулярне збільшення спільноти моніторів**, з одного боку, є запорукою розширення системи відвідувань, з іншого,

це, на жаль, **жодним чином не впливає на кількість візитів** у місця несвободи, яка залишається незначною. Така невідповідність призводить до ряду негативних наслідків:

- ◆ Частина моніторів втрачає інтерес до механізму через не- постійне відвідування місць несвободи;
- ◆ Страждає загальна якість проведення візитів та написання звітів через залучення, у першу чергу, нових моніторів, які через рідку участь не мають змоги напрацювати достатньо досвіду для ефективного моніторингу;
- ◆ Збільшується навантаження на працівників Секретаріату через необхідність контактування з більшою кількістю моніторів.

Нововведенням цього року стало також залучення до візитів юристів в рамках **підписання Меморандуму про співпрацю з Координаційним центром з надання правової допомоги Міністерства юстиції України**. Згідно з Меморандумом одними із напрямків співпраці є:

- ◆ Запровадження механізмів співпраці щодо попередження, виявлення та недопущення випадків катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують людську гідність, видів поведінки і покарання осіб, порушень права на захист та отримання безоплатної вторинної правової допомоги;
- ◆ Розроблення механізму відбору, навчання та залучення працівників системи надання безоплатної правової допомоги до спільних моніторингових візитів до місць несвободи, які здійснюються Національним превентивним механізмом»³.

3 Меморандум про співпрацю між Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Координаційним центром з надання правової допомоги від 25.05.2018. Доступно за посиланням <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-18>

Хоча навчання юристів ще не відбулося, їх вже почали запрошувати у візити до місць несвободи. Ставлення до цього є неоднозначним. Адже, по-перше, без попередньої підготовки складно у повній мірі зрозуміти мету і завдання національного превентивного механізму і дотримуватися певного етичного кодексу поведінки. По-друге, сам факт того, що люди, які працюють у структурі Міністерства юстиції України, можуть відвідувати установи, які підпорядковані тому самому міністерству, також **викликає питання щодо дотримання принципів незалежності, об'єктивності та неупередженості моніторингу**. Також виникає певний конфлікт інтересів, коли особи, які потрапили у місця несвободи як незалежні монітори, в ході візиту починають надавати юридичні консультації як представники центрів надання правової допомоги.

«Вони моніторять разом з нами як монітори, але якщо потрібна якась консультація або який взаємозв'язок клієнта з наданням правової допомоги, юрист координує його».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

«Наскільки я пам'ятаю нещодавно були видані доручення від Уповноваженого представникам безоплатної правової допомоги, але ж БПД — це структура Мінюсту. Наскільки адекватно вони будуть оцінювати ті порушення, які відбуваються в колоніях, я не знаю».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Окрім того, **почала впроваджуватися практика задіяння у візитах експертів** (лікарів, юристів, психіатрів тощо), коли того потребують завдання моніторингу. Так, цього року активно запрошувалися лікарі у візити до психоневрологічних лікарень, закладів паліативної допомоги тощо. Передусім це пов'язано із ліквідацію медичного відділу у структурі Департаменту НПМ, який зазвичай закривав питання професійної оцінки надання медичної

допомоги у місцях несвободи. Кожному експерту видається доручення Уповноваженого до кінця року і його можуть запрошувати у візити час від часу.

«Ми підібрали медиків, хто тямущий, для візитів. Ось у мене є один тямущий начмед. Він їздить з нами по візитах. Тож, коли потрібно, пишемо йому лист-запрошення, і, відповідно, де можемо, оплачуємо йому харчування, проживання та дороги».

Із інтерв'ю з працівником Департаменту НПМ.

Якщо говорити про мотивацію, то для більшості учасників тренінгів стати частиною моніторингового механізму попередження тортур **було свідомим бажанням вплинути позитивно на ситуацію у місцях несвободи**. Не менш важливим мотиваційним фактором є **можливість розширити свою правозахисну діяльність**, отримати досвід для роботи у власній громадській організації. У значно меншій кількості моніторів зустрічається навпаки досить розмита мотивація долучитися до НПМ («спробувати щось нове»), або вона обмежується певними чинниками («необхідно для одного проекту», «треба ознайомитися із тими, які працюють колонії» тощо).

«Місця несвободи бувають різні і, так чи інакше, ми можемо туди потрапити. Це стосується і мене. Відвідуючи такі заклади, я можу впливати на зміни».

«Ну, в принципі я з самого початку працювала в напрямку захисту прав людей і наша діяльність була пов'язана з тим, що ми допомагали людям у місцях несвободи. Оцінювали ситуацію і розуміли, що є багато запитань, які потрібно вирішувати з адміністрацією щодо порушень прав людини».
«Коли дізналися про НПМ, зрозуміли, що це нам може допомогти, і ми зможемо потрапляти у заклади через цей механізм також».

З інтерв'ю з громадськими моніторами.

Важливо зазначити, що необхідною умовою функціонування будь-якого механізму, який використовує волонтерський ресурс, є постійне підтримання цієї мотивації. Окрім матеріальної складової, яка проявляється, передусім, в отриманні певних навичок роботи, налагодженні контактів, а також використанні самого факту того, що людина — монітор НПМ і може вказувати це при написанні резюме, проектів тощо, значною мірою акцент повинен робитися також на заохоченнях соціального характеру. Це стосується закриття потреб людини у приналежності до важливої місії, наявності суспільного визнання, спілкуванні з однодумцями. Окрім того, волонтерам важливо бачити, що вони покращують життя людей, яким допомагають, та показувати свою небайдужість до проблеми. Все це реалізовується, зазвичай, за допомогою формування волонтерської спільноти, яка спілкується між собою, обговорює проблеми, генерує нові ідеї з покращення своєї діяльності. Говорячи про спільноту моніторів, треба відмітити декілька проблемних моментів, які негативним чином впливають на їхнє бажання брати участь у національному превентивному механізмі:

Недостатнє інформування моніторів

Опитування показало, що громадські монітори час від часу стикаються з браком інформації про те, що відбувається у системі НПМ. Зокрема, це стосується планів відвідування, узгодження роботи на наступний рік, ознайомлення зі звітами по візитах та реакцією на них.

Інтерв'ю показали, що громадські монітори, на жаль, так і не знають напевно, що відбувається після візиту у місце несвободи: куди направляється звіт, яка реакція адміністрації закладу, чи вплинув візит на зміни тощо. Також так і напрацьоване на постійній основі узгодження між всіма учасниками візиту фінального тексту звіту і рекомендацій.

Проблеми з браком інформації відчують також регіональні представники і координатори. З одного боку йде активне розширення

їхнього кола завдань, з іншого — надається досить слабка інформаційно-методична підтримка. Зокрема, монітори мають самостійно проводити інвентаризацію у власних областях щодо зміни кількості та контактних даних місць несвободи.

«Дивіться, колись в нас були такі посібники, ну, не посібники, а такі довідники. Це був 12-й, 13-й рік, якщо не помиляюся. Там, де був перелік всіх закладів з номерами телефонів директорів, з сайтами, якщо є. От, їх розробляв Андрій Черноусов ще тоді. І до цього часу ми ними і користуємося, тими довідниками. Було би дуже непогано, звичайно, активізувати зараз оці всі дані, тобто оновити їх».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

Обмежена кількість спільних заходів

На думку моніторів, зустрічі допомагають обговорити нагальні питання проведення візитів, складні ситуації під час моніторингу, реакцію державних органів тощо. Для багатьох це також можливість дізнатися, що відбувається у системі НПМ, які є здобутки у різних напрямках діяльності. Для деяких моніторів важливим є запропонувати власні ідеї з усунення проблемних моментів у роботі.

«Для нас, наприклад, важливо відчувати, що ми залучені в одну справу, ми — команда, якийсь командний дух, є якась підтримка цих людей, ну, принаймні те ж спілкування, яке принаймні могло б бути. Наразі не дуже подобається, як це все організовано».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

«От був форум щорічний. І ще додаткові якісь навчання, коли проводилися, запрошували. Люди відчували себе потрібними, тому що це така діяльність безоплатна. От, на таких зустрічах вони відчували, що вони потрібні, що їх запрошують, що їх навчають, що додатково якісь речі для них проводяться. Якщо це, наприклад, якась цікава зустріч. Зараз

форумів взагалі не було. От, якщо якісь зустрічі проводяться, то тільки, наприклад, організацією «Україна без тортур» для своїх моніторів, які належать до цієї організації».

Із інтерв'ю з регіональним представником.

У декількох інтерв'ю прозвучали сподівання на збільшення частоти зборів моніторів і в областях. На разі, такі зустрічі майже не проводяться і немає можливості обговорити разом роботу, яка може бути здійснена силами моніторів на місцях.

«Один раз на рік проходить... вірніше проходив форум НПМ, коли усі збігалися. Час від часу ці монітори зустрічалися на спеціалізованих тренінгах, як я вже говорив. Були спроби в якихось областях влаштувати зустрічі для спільного планування. Це були разові спроби, один-два рази ми збиралися».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Нерегулярне залучення громадськості до планування і подальшої роботи за результатами візитів

У інтерв'ю частина моніторів зазначала, що майже не знають, що відбувається із плануванням візитів у Департаменті НПМ. Також дуже слабо налагоджена взаємодія із державними органами у регіонах з метою покращення умов утримання людей в місцях несвободи. Були спроби проводити прес-конференції після проведення серії візитів, зустрічі з місцевою владою, але здебільшого такі заходи відбуваються не на постійній основі.

Варто відмітити, що частково діяльність з налагодження комунікації між моніторами беруть на себе деякі громадські організації, які серед напрямків своєї роботи виділяють сприяння роботі НПМ в Україні. Зокрема, ГО «Моніторів НПМ «Україна без тортур» намагається залучати моніторів до заходів з привернення уваги

громадськості до проблем жорстокого поводження у місцях несвободи. Зокрема, це робиться шляхом звернень до народних депутатів, публічних виступів, участі у конференціях та інших заходах. Схожий напрямок роботи є і у ГО «Центр інформації з прав людини». Цього року у центрі Києва була проведена акція, де відкрили тимчасову скульптуру, присвячену проблемі катувань в Україні. Такі заходи хоча і не є системними, надають підтримку роботі Департаменту НПМ у частині комунікації та формування спільноти моніторів.

«Така практика у нас була: якщо були в візитах та виявили щось погане, то писали звернення до нардепа, який опікується округом, на території якого знаходиться ця установа. Були різні реакції, хтось реагував, тобто депутат підключався до вирішення цих питань. А були такі депутати, які ці запити проігнорували, і у нас 26 червня була проведена акція під Верховною радою для привернення уваги нардепів до цієї проблеми. При тому, що там були ЗМІ і коли прозвучали прізвища депутатів, які взагалі ніяк не відреагували на запити, то швиденько пішла реакція».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

Слід зазначити, що наразі монітори фіксують зменшення власної активності у діяльності НПМ також з приходом нового Уповноваженого та зміною частини працівників Департаменту НПМ.

«Раніше працювала Рада моніторів, вони були включені в цю роботу. Були якісь зміни, напрацювання тощо. А зараз з приходом нового Омбудсмена ця діяльність затихла. Не знаю, з чим це пов'язано. Може з тим, що через те, що новий Омбудсмен намагається увійти в новий робочий режим».

Із інтерв'ю з громадським монітором.

РОБОТА НПМ В НОВИХ УМОВАХ, ЩО ВИНИКЛИ ПІСЛЯ ПОЧАТКУ БОЙОВИХ ДІЙ НА СХОДІ УКРАЇНИ

У 2014 році в Україні склалася унікальна ситуація, з якою вперше зіткнулися як влада, так і громадяни країни. На сході України частина територій перейшли з-під контролю держави під контроль сепаратистів, підтримуваних Російською Федерацією. Після початку бойових дій з'явилася маса феноменів, безпосередньо пов'язаних з правами людини в місцях несвободи, але не мають готових і легітимних рішень. Виникла потреба в евакуації десятків установ (інтернати, дитячі будинки, ПНІ, які опинилися в зоні бойових дій); з'явилися нові або були запущені місця несвободи, які не працювали (в польових умовах, в добровольчих батальйонах, в СБУ); з'явилися нові види затриманих і заарештованих (полонені, підозрювані в сепаратизмі). Часто інформації про різні події було недостатньо, або вона була суперечливою. Відповідно, і робота національного превентивного механізму із запобігання тортурам і жорстокому поводженню в цей період здійснювалася з різним ступенем ефективності.

Проблеми з офіційними місцями несвободи в зоні бойових дій

У 2014 році в зоні бойових дій виявилися десятки місць несвободи, в яких утримувались тисячі людей. Це і інтернати для людей похилого віку, дітей з інвалідністю, і пенітенціарні установи. Омбудсман практично з початку бойових дій (з червня 2014 роки) багато разів **вказував на необхідність їх евакуації**, центральні органи виконавчої влади поставилися до цієї ідеї формально і фактично зняли з себе відповідальність за долю людей, перекинувши її на місцеву владу, яка перебувала в колапсі. Таким чином, багато установ так і не вдалося евакуювати, а інші евакуювали в межах Донецької та Луганської області, що призвело до перенаселеності і новим порушенням прав

людини. У той же час, слід зазначити, що НПМ не припинив відвідувань місць несвободи в зоні, близькій до бойових дій, і адвокатування прав людей, які там утримувалися. У звіті НПМ 2014 і 2015 рр. матеріали візитів були виділені в спеціальний розділ, де описані ключові проблеми, людей, що опинилися в офіційних місцях несвободи в зоні бойових дій. Звіти по здійсненім в цей період візитам були використані Омбудсманом як інструмент адвокації — для листів керівництву країни і пропозицій щодо вирішення проблем, що виникли в місцях несвободи, і результаті чого частина установ були переміщені. Однак, на жаль, пропозиція підготувати і здійснити централізовану евакуацію інтернатних установ, де утримуються діти, люди з інвалідністю та особи похилого віку, залишилася нереалізованою.

На жаль, в подальшому інтерес НПМ до теми місць несвободи в зоні бойових дій став спадати. Так, анонсований в звіті НПМ 2014 року спеціальна доповідь «Стан забезпечення прав та свобод людини в місцях несвободи в зоні проведення АТО» так і не вийшла. Звіт 2016 року вже не містив окремого розділу, присвяченого місцям несвободи в зоні бойових дій, хоча багато з зазначених раніше проблем в місцях несвободи так і не були вирішені.

Проблема з місцями несвободи в СБУ

Незважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про попереднє ув'язнення», СБУ не має права утримувати людей під вартою, в 2012 році звіти НПМ вказували, що вважають місцями несвободи кожне з управлінь СБУ в областях і ізолятор СБУ в Києві. Вони були віднесені до таких, в першу чергу через те, що СБУ має право затримувати людей і всі можливості для цього. Тобто, і в ІТТ СБУ, і в регіональних управліннях можуть міститися люди, що, відповідно, робить ці місця такими, що підлягають моніторингу.

Бойові дії на сході України, що почалися в 2014 році і боротьба з сепаратизмом призвели до того, що у СБУ з'явилася значна кількість затриманих, яких утримували в офіційних і неофіційних

місцях утримання. Це робилося виходячи з доцільності, всупереч нормам чинного законодавства, яке просто не встигало за розвитком подій. Так, наприклад, виникла необхідність утримання людей, затриманих в ході бойових дій, або людей, яких готували для обміну полоненими. У звітах міжнародних і національних правозахисних організацій і розслідувачів неодноразово наводилися дані про те, що людей утримують в управлінні СБУ в Харкові і Маріуполі, а також, що існують місця утримання в Краматорську і Бахмуті.

На жаль, **НПМ не зміг адекватно відреагувати на виниклі в ході бойових дій ризики і загрози правам людини.** Візити в управління СБУ в Харківській області не дозволили виявити людей, які там утримувалися, про що було публічно оголошено Омбудсманом. Однак за даними незалежних дослідників людей встигали вивозити з камерних приміщень, поки група НПМ очікувала біля входу в управління. Прес-реліз на сайті Уповноваженого про візит не містив інформації про те, що група моніторів НПМ була змушена тривалий час очікувати на допуск до місць утримання людей.

Незважаючи на гостроту проблеми, **відвідування всіх відомих місць несвободи в СБУ не велося і не ведеться;** спеціальних тренінгів для моніторів і нової методології не вводилося; НПМ і офіс не звернули увагу на роботу з жертвами нелегального змісту в СБУ; не було підготовлено спеціального звіту НПМ про місця утримання в СБУ період 2014–2017 рр.; не велося роботи з співробітниками СБУ та керівництвом відомства. Фактично багато співробітників СБУ навіть не знали положень ФПКПК, що в підсумку стало одним з факторів, що вплинули на недопуск представників Підкомітету у ймовірні місця несвободи СБУ в 2016 році.

Тим більше, нелогічним є той факт, що в звітах НПМ і звітах Омбудсмана управління СБУ перестали вважатися місцями несвободи. Фактично це стало демонстрацією того, що НПМ зняв з себе обов'язок відвідувань будь-яких місць несвободи в СБУ, крім ізолятора СБУ в місті Києві.

Загострена в 2014 році проблема незаконного взяття під варту в місцях несвободи СБУ так і не знайшла вирішення. Очевидно, що після зниження активності бойових дій, скандалу з недопуском Підкомітету до місць несвободи та наступного за ним дипломатичного тиску на керівництво країни масштаби явища знизилися в рази. Проблема місць несвободи в СБУ обговорювалася в засобах масової інформації, проте ніяких рішень, спрямованих на зміну правового поля, прийнято не було, і фактично рішення відклали.

Проблема з КПВВ і блок-постами в зоні бойових дій на сході України

Ще одним новим місцем несвободи, що з'явилися з початком бойових дій, стали численні блок-пости і КПВВ, які не тільки регулюють сполучення між окупованою частиною Луганської і Донецької області, а й пересування по всіх дорогах в регіоні на території, підконтрольній уряду. У період з 2014 по 2015 рік блок-пости були місцями, на яких регулярно затримували і утримували людей, піддавали процедурам огляду і допиту поза будь-якими легальними процедурами. Звіти міжнародних і правозахисних організацій неодноразово повідомляли про незаконні практики на блок-постах, в результаті яких люди не тільки піддавалися жорсткому поводженню, а й незаконному затриманню, тортурам і навіть були вбиті. На жаль, жоден зі звітів НПМ не звернув уваги на цю проблему, і протягом декількох років вона фактично залишалася поза увагою моніторингу. До сьогодні проблема блок-постів не освітлювалася в роботі НПМ.

МОНІТОРИНГОВІ СХЕМИ МІСЦЬ НЕСВОБОДИ В УКРАЇНІ, ЯКІ ІСНУЮТЬ ПОЗА МЕЖАМИ НПМ

Факультативний Протокол містить рекомендації національним превентивним механізмам співпрацювати з іншими національними органами, які займаються моніторингом місць несвободи з метою суміщення взаємодоповнюючих зусиль з попередження порушень позбавлених волі осіб. Співпраця з групами громадянського суспільства також була б корисною для національних превентивних механізмів через те, що вони є незалежним та цінним джерелом інформації, а також є безкомпромісними прихильниками роботи на досягнення тієї ж мети, що і національні превентивні механізми. Тому, навіть за умови створення та функціонування національного превентивного механізму, існування та функціонування інших схем відвідування (моніторингу) місць несвободи є вкрай необхідним для просування результатів в сфері протидії катування та жорсткому поводженню. Інші схеми відвідування є альтернативними постачальниками даних про поводження з людьми у місцях несвободи, вони є постачальниками іншого погляду, який в умовах сучасного суспільства здатний збалансувати навіть висновки національного превентивного механізму. Саме через це, існування та підтримка з боку організацій-донорів схем відвідування місць несвободи є вкрай важливою для протидії катуванням та жорсткому поводженню в Україні. Для цілей даного звіту ми коротко наведемо досвід громадських організацій, які останнім часом є активними у відвідуванні місць несвободи.

ГО «Український інститут з прав людини» здійснює моніторингові візити до установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції України, використовуючи механізм доступу до таких установ народних депу-

татів та їх помічників. Фактично, моніторингова група складається з помічників народних депутатів від міжфракційного об'єднання «Правозахисна коаліція». Звіти про візити регулярно публікуються на сайті та на сторінці організації на Facebook.

ГО «Харківська правозахисна група» — одна з найдосвідченіших громадських правозахисних організацій в Україні, яка здійснює моніторингову діяльність ще з початку 90-х років минулого століття. Наразі представники ХПГ регулярно відвідують установи виконання покарань та публікують звіти на власному сайті. Доступ до установ вони отримують через те, що у моніторингових групах є помічники народних депутатів.

ГО «Альянс української єдності» виконує моніторингові візити до установ виконання покарань з використанням посвідчень помічників народних депутатів. Необхідно зауважити, що значна частина візитів організації має ще розслідувальну складову і, як результат — звернення від народного депутата щодо описаних ситуацій.

ГО «Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в правоохоронній діяльності» в рамках меморандуму про співпрацю з Міністерством юстиції України відвідує установи виконання покарань та готує звіти.

Окрім громадських організацій, обов'язки відвідувати місця несвободи є у вищестоящих органів тих міністерств та відомств, у складі яких функціонують місця несвободи. Так, наприклад, у складі Адміністрації державної кримінально-виконавчої служби Міністерства юстиції України створено **Управління пенітенціарних інспекцій**, яке здійснює регулярні інспекції установ виконання покарань та перевіряє дотримання прав та свобод людини і за результатами візитів притягує винних до дисциплінарної відповідальності.

В Національній поліції України створено **Управління забезпечення прав людини**, яке має своїх представників у всіх

регіонах країни, які здійснюють регулярні відвідування ізоляторів тимчасового тримання взятих під варту та заарештованих осіб, а також територіальних відділів поліції з метою здійснення моніторингу дотримання прав та свобод людини.

В складі Генеральної прокуратури України, яка здійснює нагляд за законністю під час досудового слідства, примусового виконання судових рішень та відбування покарань створено **Управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру у місцях несвободи**. Це найвпливовіша з усіх моніторингових державних організацій, яка має повноваження відкривати кримінальні провадження проти посадових осіб, причетних до порушень прав та свобод людини.

Як бачимо, в Україні, окрім НПМ, створені та функціонують альтернативні механізми відвідування місць несвободи з метою здійснення контролю та протидії катуванням та жорсткому поводженню, що є значним прогресом у подоланні такого ганебного явища як катування у місцях несвободи.

