Издано при поддержке Координатора проектов ОБСЕ в Украине. В этой публикации изложено исключительно мнение авторов. Оно не обязательно отображает официальную позицию Координатора проектов ОБСЕ в Украине.

Авторский коллектив:

А. Черноусов, Д. Кобзин, С.Щербань, О. Мартыненко

Выражаем искреннее уважение тем сотрудниками Офиса Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и общественным мониторам, которые на протяжении многих лет, несмотря ни на какие обстоятельства, делают рутинную работу, направленную на улучшение прав человека в местах несвободы.

Также выражаем огромную благодарность Коалиции общественных организаций «Против пыток» и отдельно Евгению Захарову и Владимиру Бацунову за помощь в проведении исследовательского этапа оценки.

Публикация содержит результаты проведенной оценки деятельности национального превентивного механизма в Украине, начиная с 2012 года и до сегодняшнего дня. Также тут приведены рекомендации по улучшению работы Уполномоченного по противодействию пыток и жестокого обращения в Украине.

© Харьковский институт социальных исследований
© А. Черноусов, Д. Кобзин, С.Щербань, О. Мартыненко

ХАРЬКОВ
“ПРАВА ЛЮДИНИ”
2019

Оглавление

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ....3
ВВЕДЕНИЕ....4
МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ....5
КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ....6
РЕКОМЕНДАЦИИ: 8
ИСТОРИЯ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛА К КОНВЕНЦИИ ООН ПРОТИВ ПЫТОК В УКРАИНЕ....9
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ «ОМБУДСМЕН ПЛЮС» В УКРАИНЕ....12
МИССИЯ НПМ И СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛА К КОНВЕНЦИИ ООН ПРОТИВ ПЫТОК....14
СТРУКТУРА ДЕПАРТАМЕНТА НПМ В ОФИСЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА....18
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА ДЛЯ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЖАЛОБЫ 20
ПОСЕЩЕНИЕ МЕСТ НЕСВОБОДЫ 22
ПОСЛЕДСТВИЯ МАЛОГО КОЛИЧЕСТВА ПОСЕЩЕНИЙ 26
НАПИСАНИЕ ОТЧЕТОВ 29
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С ДЕПАРТАМЕНТА ПО ВОПРОСАМ НПМ....33
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОФИСА ОМБУДСМЕНА С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ НПМ....45
РАБОТА НПМ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ, ВОЗНИКШИХ ПОСЛЕ НАЧАЛА БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ....52
МОНИТОРИНГОВЫЕ СХЕМЫ МЕСТ НЕСВОБОДЫ В УКРАИНЕ, КОТОРЫЕ СУЩЕСТВУЮТ НЕ В РАМКАХ НПМ 55

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АР Крым – Автономная республика Крым

АТО – антитеррористическая операция

БПП – бесплатная правовая помощь

ВРУ – Верховная Рада Украины

ГУИСУ - Государственная уголовно-испольнительная служба Украины

ГМС – Государственная миграционная служба Украины

ГПтС – Государственная пенитенциарная служба Украины

ГСА – государственная судебная администрация Украины

КПВВ - контрольный пункт выезда въезда

МВД – Министерство внутренних дел Украины

МЗ – Министерство здравоохранения Украины

Минюст – Министерство юстиции Украины

МОН – Министерство образования и науки Украины

МОУ – Министерство обороны Украины

МСП – Министерство социальной политики Украины

ОБСЕ – организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОО – общественная организация

НП – национальная полиция

НПМ –национальный превентивный механизм

ООН – Организация Объединенных Наций

СБУ - служба безопасности Украины

СИЗО – следственный изолятор

СМИ – средства массовой информации

Уполномоченный / Омбудсмен – Уполномоченный Верховной Радой Украины по правам человека

ФПКПП – Факультативный протоколо к Конвенции против пыток

ВВЕДЕНИЕ

В свое время, ратификация Украиной Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток и жестокого обращения сопровождалась одновременно и большой борьбой, и большими ожиданиями. В итоге общими усилиями государственных органов и общественности страна получила Национальный превентивный механизм против пыток (НПМ). Он стал не первым, но самым мощным для своего времени органом посещений мест несвободы. Но времени на то, чтобы постепенно стать на ноги и укрепиться, у него не было. К сложной ситуации в тюрьмах, изоляторах, интернатах добавились внешние обстоятельства - политическая нестабильность, протесты, а затем и война, вызванная агрессией со стороны России. Независимая Украина впервые столкнулась со многими вызовами, и значительная часть из них непосредственно касалась и касается прав человека.

Насколько эффективен сегодня НПМ? Удается ему выполнять возложенную на него миссию? Какие процессы сопровождают его работу? Может ли он своевременно и адекватно реагировать на вызовы, стоящие перед ним и страной в целом? Как его работа соотносится с работой других органов противодействия пыткам? Ответы на эти и многие другие вопросы мы искали в ходе оценки, над которой наша команда работала в течение 2018 года.

Мы надеемся, что выводы и рекомендации исследования помогут улучшить работу по противодействию пыткам и жестокому обращению в Украине, и впоследствии это приведет к системным изменениям в местах несвободы. Ведь люди, которые там находятся, нуждаются именно в этом.

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ

Исследование было проведено в период с августа по ноябрь 2018 года. В качестве методов были использованы:

- Глубинные интервью по оригинальным гайдам, разработанным специально для исследования. В ходе исследования было проведено 15 глубинных интервью с сотрудниками Офиса Уполномоченного Верховной Рады Украины (ВРУ) по правам человека (Омбудсмена); представителями общественности, привлеченными к визитам в места несвободы; работниками ведомств и министерств, где есть места несвободы;

- Анализ результатов работы Национального превентивного механизма, которые есть в свободном доступе - пресс-релизов, специальных докладов, отчетов;

- Анализ контента Интернет-сайта Уполномоченного ВРУпо правам человека и сайтов министерств и ведомств, в подчинении которых есть места несвободы;

- Анализ ответов на информационные запросы в государственные органы.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

1. Точно определить, какая именно модель НПМ используется оОфисом Уполномоченного по правам человека, достаточно сложно. Публично декларируется, что НПМ в Украине работает по модели «Омбудсмен плюс», когда вся деятельность осуществляется при участии общественности. Однако подробное изучение технологии принятия решений по организации и планированию визитов, непосредственно осуществления самых визитов, написания отчетов и адвокации результатов показывает, что, скорее всего, используется модель «Омбудсмен», поскольку все аспекты работы механизма находятся под жестким контролем Офиса, а общественности отводится второстепенная роль в организации мониторинговой деятельности и написании отчетов, а также предоставляется относительная независимость в проведении тренингов.

2. Миссия НПМ является размытой и подчиненной стратегии работы Офиса Омбудсмена. Значительная часть визитов, которые осуществляются в рамках НПМ, является проверкой жалоб, поступивших в Офис. Таким образом, превентивная деятельность заключается в реагировании на сообщения о нарушениях прав человека, и основные усилия НПМ сконцентрированы на конкретных случаях и нарушениях. Это отнимает ресурс у системной работы по сбору, анализу и устранению недостатков в местах несвободы в целом.

3. Статистика посещений в рамках национального превентивного механизма показывает, что с момента его создания процент посещенных мест несвободы остается критически низким и не превышает 5% от общего количества таких мест. При этом часть визитов являются повторными, то есть осуществляются в ранее посещенные учреждения. Незначительное количество визитов в места несвободы также приводит к тому, что часть представителей общественности не привлекается к визитам долгое время и фактически теряет мотивацию участвовать в схеме посещений в дальнейшем.

4. С момента создания НПМ в Украине были наработаны унифицированные механизмы и алгоритмы посещений для большинства мест несвободы, а также появилась национальная сеть представителей общественности, имеющих знания, опыт и мотивацию осуществлять такие визиты на безвозмездной основе. К сожалению, этот ресурс не используется в полной мере. Сообщество волонтеров, которые вовлечены в различные схемы посещений, остаются главной движущей силой для изменений в НПМ и возможностью достижения системных изменений в местах несвободы.

5. Слабая модель Омбудсмена, которая существует в Украине, не предусматривает никаких серьезных рычагов воздействия на нарушителей, кроме публичной критики и открытого обсуждения проблем. В то же время, несмотря на незначительный в национальном масштабе охват мест несвободы визитами, далеко не по каждому визиту готовится пресс-релиз, а

ежегодные обобщенные отчеты выходили с большими задержками. Системные проблемы в местах несвободы достаточно слабо освещаются в публичной сфере. Офис Омбудсмена не презентовал свои отчеты перед Верховной Радой Украины с 2014 года, слабо презентовал отчеты в средствах массовой информации. Это приводит к тому, что НПМ все в меньшей степени рассматривается министерствами и ведомствами как нечто серьезное, с чем надо считаться, и большинство системных нарушений прав человека в местах несвободы, выявленных в 2012 году, продолжают существовать.

6. НПМ не смог своевременно и адекватно отреагировать на вызовы в соблюдении прав человека в местах несвободы, появившиеся в Украине после начала боевых действий в 2014 году. Проблемы в зоне боевых действий - с нелегальными местами содержания задержанных как боевиками-сепаратистами, так и сотрудниками СБУ; проблемы с пересечением пропускных пунктов и блок-постов не нашли отражения в отчетах и рекомендациях НПМ, несмотря на то, что они активно обсуждались и освещались в СМИ и отчетах различных общественных и международных организаций.

7. Роль, которую национальный превентивный механизм по предотвращению пыток и жестокого обращения выполнял в 2013 году, больше не является уникальной. Сегодня в Украине существует значительное количество проектов и организаций, занимающихся посещением мест несвободы, и они используют отчеты для адвокации положительных изменений. В то же время организационный потенциал Офиса Омбудсмена оставляет широкие возможности для того, чтобы НПМ стал самым влиятельным из существующих в стране схем посещений мест несвободы.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Привести систему организации работы национального превентивного механизма в соответствие с его миссией, описанной в Факультативном протоколе к Конвенции ООН против пыток.. Ликвидировать Отдел оперативного реагирования и осуществления производств, а должности перераспределить по другим отделам Департамента НПМ. Убрать функцию рассмотрения и реагирования на жалобы работниками Департамента НПМ, как противоречащую духу и букве Факультативного Протокола.

2. Все ресурсы НПМ должны быть использованы для увеличения количества визитов и привлечения новых представителей общественности к визитам. Это позволит активнее работать над достижением положительных системных изменений в местах несвободы. Необходимо больше использовать потенциал общественности, который был накоплен за годы существования НПМ - предоставить опытным мониторам НПМ от общественности возможность осуществлять визиты в места несвободы самостоятельно; привлекать общественность к планированию визитов, к принятию решений по предоставлению поручений на посещения; к подготовке регулярных докладов НПМ и общих докладов Омбудсмена. Введение такого подхода позволит значительно увеличить количество визитов в места несвободы в регионах, усилит аналитическую составляющую и одновременно разгрузит работников Секретариата Омбудсмена. Появится возможность основательнее работать над рекомендациями и адвокацией системных изменений в местах несвободы.

3. В публичной сфере необходимо наладить постоянную демонстрацию позиции Офиса Омбудсмена по системным нарушениям прав человека в местах несвободы и расширить количество каналов влияния на государство посредством публичных выступлений и привлечения общественности к озвучиванию выявленных нарушений прав человека. Важно усилить адвокационную работу по внедрению рекомендаций НПМ на государственном уровне.

4. Усилить сотрудничество с другими формами мониторинга мест несвободы – наладить организацию и осуществление совместных визитов, обмен информацией, совместное написание отчетов и докладов, обсуждение инструментов мониторинга, а также согласовывать адвокационные кампании по улучшению ситуации в местах несвободы.

ИСТОРИЯ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛА К КОНВЕНЦИИ ООН ПРОТИВ ПЫТОК В УКРАИНЕ

18 декабря 2002 года был принят Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток. Этот документ обязывает страны-участницы на протяжении 3 лет создать национальный превентивный механизм. Украина ратифицировала Факультативный протокол 21 июля 2006 года и таким образом взяла на себя обязательство создать такой орган не позднее 2009 года. К сожалению, несмотря на очевидное совпадение функций посещения мест несвободы с функциями Омбудсмена, его представителем было сделано открытое заявление об отказе брать на себя функции НПМ. Заявление прозвучало на заседании Комитета Верховной Рады Украины по вопросам законодательного обеспечения правоохранительной деятельности. Таким образом, общество и эксперты столкнулись с непростой задачей - найти другую, действенную модель национального превентивного механизма, которая была бы рабочей и одновременно отвечала бы принципам независимости и эффективности. В 2009-2010 годах Министерство юстиции Украины и правозащитные организации разрабатывали законопроекты, в которых функции НПМ полагались на отдельный институт, который бы взаимодействовал с общественностью. Однако в августе 2010 года Министерство юстиции предложило дополнения в Закон Украины «Об Уполномоченном ВР Украины по правам человека», в которых функции НПМ снова полагались на Омбудсмена. Практически сразу рассмотрение этого законопроекта было заблокировано общественностью, поскольку он имел ряд недостатков: не предполагал общественного обсуждения, не учитывал всех мест несвободы и в целом не отвечал принципам независимости.

В то же время мониторинговая деятельность по соблюдению прав человека в местах несвободы развивалась параллельно с деятельностью Уполномоченного ВР Украины по правам человека. По большей части это было возможным благодаря работе общественных организаций и их договоренностям с министерствами и ведомствами.

В течение 2008-2009 годов «Международное общество прав человека - Украинская секция» реализовывало деятельность, направленную на создание системы общественного мониторинга в Уголовно-исполнительный службе Украины. Организация занималась подготовкой программы мониторинга и инструкций (регламента) для мониторовпо реализации мониторинговых мероприятий, а также для администраций учреждений исполнения наказаний; проведением тренингов по подготовке людей, осуществляющих мониторинговые выезды, а также для представителей администраций учреждений Государственного департамента по вопросам исполнения наказаний (далее - Департамент); проведением мониторинговых посещений заведений исполнения наказаний.

В течение 2010-2011 годов профсоюзная организация Всеукраинского профсоюза трудоспособных инвалидов в АР Крым осуществила мониторинг соблюдения прав людей с инвалидностью в учреждениях временного содержания и отбывания наказаний АР Крым.

В 2008-2009 годах Всеукраинский фонд «Защита прав детей» совместно с представителями судебной ветви власти, сотрудниками Министерства образования и науки Украины, представителями других общественных организаций реализовал проект «Мониторинг особенностей деятельности учреждений социальной реабилитации системы образования Украины», направленный на выявление и описание особенностей функционирования и деятельности учреждений социальной реабилитации системы образования Украины с целью создания основы для изменения формата их деятельности. По результатам мониторинга было издан отчет.

Кроме того, в русле этой деятельности Харьковской институт социальных исследований (ХИСИ) в течение 2005-2008 годов ввел практику посещений территориальных отделов милиции и изоляторов временного содержания мобильными группами по мониторингу соблюдения конституционных прав и свобод человека.

Также в течение 2010-2015 годов ХИСИ осуществил ряд посещений стационарных учреждений Министерства по делам семьи, молодежи и спорта Украины и Министерства социальной политики Украины с целью изучения соблюдения основных прав человека и внедрения мониторинговых схем визитов в места, где дети находятся под опекой государства. Посещения осуществлялись в 4-х областях Украины (Харьковская, Полтавская, Сумская, Херсонская) и АР Крым. В течение двух лет было посещено 15 учреждений.

В течение 2005-2006 годов Всеукраинская организация «ЮЗЕР» осуществляла мониторинг соблюдения прав лиц с психическими расстройствами во время их пребывания в психиатрических стационарах (в нескольких регионах страны).

Начиная с 2001 года Черниговский общественный комитет защиты прав человека (ЧГКЗПЛ) ведет активную деятельность по защите прав беженцев и мигрантов. В другом регионе - Закарпатском - только в течение 2010 года места содержания мигрантов посетили с визитами различные НГО и международные организации 64 раза, в 2011 году - 28 раз.

Однако описанный выше мониторинг не мог быть признан национальным превентивным механизмом, поскольку он не был системным, регулярным и проводился общественными организациями.

В декабре 2011 года ситуацию, зашедшую в тупик, попытались решить по инициативе Президента Украины. Так, при Президенте Украины была создана Комиссия по вопросам предупреждения пыток, в состав которой

вошли представители общественных организаций и общественные активисты, которые выражали заинтересованность в создании национального превентивного механизма в Украине. В 2012 году было проведено несколько заседаний Комиссии, обсуждались возможные рабочие модели посещений мест несвободы. Члены Комиссии привлекались к экспертной оценке возможных моделей НПМ, проведенной рабочей группой, в которую входили представители Совета Европы, Министерства юстиции и Администрации Президента. Результатом деятельности рабочей группы стал вывод о том, что наиболее действенной моделью НПМ в Украине могла бы стать модель «Омбудсмен плюс». Были подготовлены предложения и изменения в Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека». Завершение деятельности рабочей группы практически совпало с выборами нового Омбудсмена.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ «ОМБУДСМЕН ПЛЮС» В УКРАИНЕ

Выборы нового Омбудсмена в 2012 году позволили практически разблокировать создание НПМ в Украине. Это, в первую очередь, было связано с тем, что из-за особенностей правового поля создание превентивного механизма в Украине всегда тяготело к модели, связанной с Омбудсменом. В конце концов, создание и полномочия НПМ в Украине были закреплены Верховной Радой Украины 2 октября 2012 через принятие изменений в Закон Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека». Законом предусмотрено создание превентивного механизма при Уполномоченном, а также:

- осуществление визитов без предупреждения в места несвободы;
- проведение бесед с глазу на глаз с «клиентами» и персоналом мест несвободы;
- участие в мониторинговых визитах представителей общественности, экспертов, представителей неправительственных и международных организаций.

Назначение уже существующего органа как национального превентивного механизма сняло множество вопросов по поводу мандата посещений и методологии деятельности. Согласно закону именно Омбудсмен обладает необходимым набором полномочий (посещать без предупреждения места несвободы, проводить в условиях конфиденциальности беседы с лицами, содержащимися там, предоставлять органам рекомендации и требовать их выполнения, выступать перед Верховной Радой Украины с отчетами и рекомендациями). Выбранная модель «Омбудсмен плюс» предусматривает использование в качестве дополнительного ресурса представителей общественности (это и есть тот самый «плюс»). Это позволяет избежать недостатков, присущих моделям превентивного механизма, опирающимся только на ресурсы Омбудсмена или только на ресурсы общественности. Во-первых, существенно возрастают возможности мониторинговой деятельности - опираясь на общественный ресурс, Уполномоченный может выполнять существенно больший объем мониторинговой работы. Во-вторых, такая модель позволяет избежать чисто юридического подхода к проблеме за счет привлечения специалистов различного профиля (психологов, социологов, социальных работников, врачей, педагогов и т.д.). В-третьих, Уполномоченный имеет в своем распоряжении различные рычаги, которые позволяют влиять на ситуацию после мониторинговых визитов и публикации их результатов. Таким образом, общественность в этом случае является важнейшим ресурсом, который позволяет сделать деятельность Уполномоченного более объективной, а также более масштабной.

Следует отметить, что с первых дней пребывания в должности Уполномоченного ВР Украины по правам человека Валерия Лутковская декларировала создание НПМ в Украине как один из трех приоритетов своей деятельности. По ее мнению, это предоставляло институту Омбудсмена необходимый объем информации о ситуации в местах несвободы, позволяло оперативно реагировать на нарушения прав человека, а также давало возможность формулировать меры по системным изменениям, направленные на улучшение содержания лиц и обращения с ними. В течение 2012 года для достижения указанных целей Уполномоченным ВРУ был выполнен значительный объем работы по трем ключевым компонентам, а именно: был создан Департамент по вопросам реализации национального превентивного механизма; проведены рабочие встречи с представителями министерств и ведомств, под контролем которых находятся места несвободы; проведены встречи с представителями неправительственных организаций, специализирующихся на проблематике НПМ; начаты визиты в места несвободы; подготовлены специализированные отчеты по отдельным местам несвободы.

Отметим, что согласно Закону Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» возможность привлечения представителей общественных организаций и других экспертов носит скорее дискреционный характер и зависит от желания самого Уполномоченного. Так, в п. 4. ст. 19-1 указанного закона говорится, что Уполномоченный «привлекает на договорных началах (на платной или бесплатной основе) к регулярным посещениям мест, указанных в пункте 8 статьи 13 настоящего Закона, представителей общественных организаций, экспертов, ученых и специалистов, в том числе иностранных». Поэтому с 2015 года мы наблюдаем периодическую практику визитов в места несвободы без участия представителей общественных организаций, что противоречит модели «Омбудсмен плюс». Так, получила распространение практика визитов в места несвободы региональными координаторами Уполномоченного или представителями Департамента НПМ без общественных мониторов.

«Вон там в такой-то области был проведен мониторинговый визит в рамках НПМ, в нем участвовали только сотрудники Секретариата, а от общественности никого не было, однако показывали это как визит НПМ».

Из интервью с общественным монитором

С одной стороны, региональные координаторы не являются государственными служащими, а с другой - они являются частью структуры представительств Уполномоченного в регионах и выполняют поручения и отдельные функции Офиса. Также анализ сообщений на сайте Уполномоченного о визитах в места несвободы показал, что они не всегда содержат четкую информацию об участии общественных мониторов.

МИССИЯ НПМ И СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ ФАКУЛЬТАТИВНОГО ПРОТОКОЛА К КОНВЕНЦИИ ООН ПРОТИВ ПЫТОК

Согласно положениям Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток национальный превентивный механизм представляет собой *«систему регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания».*

Таким образом, миссия НПМ - это предотвращение пыток, жестокого или бесчеловечного обращения в местах несвободы. Однако стоит помнить, что для выполнения этой миссии превентивный механизм имеет ограниченный набор инструментов. Среди перечисленного в протоколе следует в первую очередь выделить то, что посещения имеют **превентивный характер (1), осуществляются на регулярной основе (2), являются частью общей системы посещений (3)**. Посещения мест несвободы осуществляются для того, чтобы сдерживать нарушения, а также постепенно улучшать условия содержания в местах несвободы. Таким образом, основная цель НПМ - профилактика пыток и жестокого обращения, а главное «оружие» мониторинга - возможность регулярных посещений (которая лишает работников мест несвободы убежденности в безнаказанности; порождает опасения, что жестокое обращение будет обнаружено) и конструктивный диалог с властью, который позволяет влиять на изменение условий содержания путем предоставления экспертных рекомендаций по итогам визитов.

Следует понимать, что методология НПМ в корне отличается от другого типа посещений, являющихся реакцией на любую жалобу, поступившую из мест несвободы. Такие посещения направлены на решение конкретных проблем, поиск виновных в конкретных ситуациях, расследование и документирование. Однако, несмотря на их очевидную пользу, они не должны входить в полномочия и миссию национального превентивного механизма.

В то же время, начиная с 2013 года, Департамент НПМ и Офис Уполномоченного в целом все больше и больше склонялись к реактивной парадигме деятельности. Свидетельством этого стало создание при Департаменте НПМ Отдела специальных производств, целью которого являлось осуществление мониторинговых визитов в рамках общей деятельности НПМ, но со сбором доказательств для дальнейшего привлечения конкретных лиц к ответственности по определенной жалобе. Следует обратить внимание на полномочия, предусмотренные Законом Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам

человека», в котором нет ни одного упоминания о возможности осуществления расследований работниками Офиса Уполномоченного. Уголовный процессуальный кодекс Украины в ст. 38 «Орган досудебного следствия» содержит исчерпывающий перечень органов, имеющих полномочия по осуществлению предварительного расследования уголовных правонарушений.Упоминания Уполномоченного ВР Украины по правам человека там нет.

Сам Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток в ст.19 содержит перечень полномочий национальных превентивных механизмов, среди них:

a) регулярное рассмотрение вопросов по обращению с лицами, лишенными свободы в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, с целью усиления, при необходимости, их защиты от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

b) предоставление рекомендаций соответствующим органам для улучшения обращения с лицами, лишенными свободы, и условий их содержания и не допущения пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций;

c) предоставление предложений и замечаний, касающихся действующего законодательства или законопроектов.

В ст. 20 Факультативного протокола продолжается перечень полномочий национальных превентивных механизмов при выполнении собственных функций, а именно:

a) доступ к любой информации о численности лишенных свободы лиц в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;

b) доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;

c) доступ к любым местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;

d) возможность проводить частные беседы с лицами, лишенными свободы, без свидетелей, лично, или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению национального превентивного механизма, может предоставить соответствующую информацию;

e) право беспрепятственно выбирать места, которые они хотят посетить, и лиц, с которыми они хотят пообщаться;

f) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению пыток, направлять ему информацию и встречаться с ним.

Фактически, все перечисленное касается получения информации о лицах, находящихся в местах несвободы, об условиях содержания, проблемах, которые влияют на их пребывание, и возможных действий для изменения ситуации к лучшему. Как видим,в ФПКПП нет задачи расследования и реагирования на жалобы на жестокое обращение.

Необходимо также упомянуть еще одно важное требование ФПКПП, которое содержится в ст. 20 Протокола и дает право устанавливать контакты с Подкомитетом ООН по предупреждению пыток, присылать ему информацию и встречаться с ним. Это содействует обмену информацией и средствами между международными механизмами в лице Подкомитетом ООН по предупреждению пыток и национальными превентивными механизмами для более эффективной защиты лишенных свободы лиц. Но в ходе подготовки этого отчета исследователи так и не обнаружили никаких свидетельств осуществления такой коммуникации или примеров такого взаимодействия. Понятно, что это является недоработкой не только украинского НПМ, а в целом слабой стратегией коммуникации с национальными превентивными механизмами самого Подкомитетом ООН по предотвращению пыток.

По нашему мнению, созданный НПМ не должен дублировать функции ни прокуратуры, ни полиции в поиске истины и установлении виновных в случаях пыток и жестокого обращения. Его задача состоит в другом, можно сказать, она шире. И хотя привлечение к ответственности виновных в применении жестокого обращения к лицам, находящимся в местах несвободы, является важной миссией, привлечение одного виновного без системных изменений приводит к повторению таких нарушений уже другими должностными лицами. Примеры этого можно приводить бесконечно, пользуясь докладами о реализации НПМ в Украине, мониторинговым отчетами, сообщениями в СМИ. К системным изменениям можно отнести:

- Изменения законодательства, регламентирующего деятельность мест несвободы;

- Изменения стандартов оказания тех или иных социальных услуг (касается социальных мест несвободы)

- Создание органов контроля за соблюдением стандартов обращения в местах несвободы;

- Создание новых мониторинговых механизмов для отслеживания соблюдения прав человека в местах несвободы;

- Изменение схем финансирования мест несвободы, например, уход от советского подхода финансирования «койко-места»;

- Изменение отношения общества к людям, которые оказались в местах несвободы и содействие политике «открытости» таких учреждений.

Конечно, все эти изменения не под силу небольшой команде НПМ в Офисе Омбудсмена в составе 26 (а при прошлом Омбудсмене - 34) профессионалов, и именно поэтому они должны сосредоточиться на продвижении системных изменений, а не преследовать отдельных нарушителей прав человека или концентрироваться на повторных посещениях одних и тех же учреждений годами.

СТРУКТУРА ДЕПАРТАМЕНТА НПМ В ОФИСЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

С момента создания Департамент по вопросам реализации НПМ (май 2012) имел следующую структуру:

- Представитель Уполномоченного - руководитель Департамента НПМ;

- Управление по вопросам предупреждения ненадлежащего обращения в деятельности МВД Украины, СБУ и Государственной налоговой службы. В составе Управления было образовано 2 отдела: отдел мониторинга мест содержания доставленных, задержанных и арестованных лиц и отдел мониторинга подразделений, осуществляющих Оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие;

- Управление по вопросам предупреждения ненадлежащего обращения в деятельности Государственной пенитенциарной, миграционной и пограничной служб, Министерства обороны и Государственной судебной администрации. В составе Управления было образовано 2 отдела: отдел мониторинга пенитенциарных учреждений и отдел мониторинга учреждений Министерства обороны, Миграционной службы, судебной администрации;

- Управление по вопросам предупреждения ненадлежащего обращения в деятельности Министерств здравоохранения, социальной политики, образования и науки. В составе Управления было образовано 2 отдела: отдел мониторинга учреждений для детей и отдел мониторинга учреждений для пожилых людей и людей с особыми потребностями.

Также был создан экспертный совет по вопросам реализации НПМ. Совет не является структурным подразделением, а создан для организации сотрудничества с представителями общественных организаций и определения их роли в реализации НПМ.

В 2013 году был создан Отдел специальных производств и медицинский отдел.

С избранием на должность Уполномоченного Л. Денисовой (2018 год) структура Департамента НПМ сократилась и существенно изменилась. Так, начиная с апреля 2018 Департамент НПМ имеет 26 должностей и следующую структуру:

- Директор Департамента НПМ;

- Отдел инспектирования объектов контроля;

- Отдел мониторинга соблюдения прав человека на надлежащее содержание;

- Отдел нормативно-правового обеспечения прав человека на надлежащее содержание;

- Отдел оперативного реагирования и осуществления производств.

Также существует Координационный Совет по реализации НПМ при Уполномоченном ВР Украины по правам человека. Совет не является структурным подразделением Секретариата и состоит из представителей общественных организаций, международных организаций и представителей министерств и ведомств, имеющих в своем подчинении места несвободы.

К изменениям в структуре можно отнести создание отдела инспектирования объектов контроля, отвечающего за осуществление мониторинговых визитов. В составе отдела есть 9 должностей, которых явно недостаточно для организации надлежащей частоты визитов в чуть менее, чем 5000 мест несвободы. Так как Омбудсмен с 2012 года так и не предоставил представителям общественности возможность самостоятельных визитов, осуществление визитов с обязательным участием специалистов Офиса не позволяет делать более 300 – 400 посещений в год, что составляет не более 5-8 % от общего количества мест несвободы, подлежащих посещению.

Также важным шагом стало создание базы экспертов из разных областей для участия в мониторинговых визитах и предоставления своих выводов по результатам таких визитов. В качестве экспертов привлекаются психиатры, специалисты по паллиативной помощи, специалисты по общественно опасным заболеваниям. Вместе с этим с мая 2018 года в составе Департамента НПМ ликвидирован медицинский отдел, в состав которого входили судебно-медицинские эксперты, психиатры, патологоанатомы, которые профессионально оценивали ситуацию с оказанием медицинской помощи в местах несвободы и могли фиксировать телесные повреждения во время осуществления мониторинговых визитов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА ДЛЯ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЖАЛОБЫ

В соответствии со ст. 17 Закона Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» Омбудсмен принимает и рассматривает обращения граждан Украины, иностранцев, лиц без гражданства или лиц, действующих в их интересах, в соответствии с Законом Украины «Об обращениях граждан». Согласно данным, содержащимся в Ежегодном докладе Уполномоченного, например, в 2016 Офис Омбудсмена получил 2397 обращений (жалоб) граждан, в которых говорилось о плохом обращении в местах несвободы. Если это количество просто разделить на штатную численность работников Департамента НПМ, а их, согласно штатного расписания в 2016 году было 34, и даже не учитывая того факта, что в Департаменте на тот момент были вакантные должности (люди болели, ездили в командировки, в визиты в места несвободы, находились в декретном отпуске, находились в ежегодном отпуске), то мы получим цифру в 70 (!) жалоб на одного работника Департамента НПМ в год, включая руководителя.

«Но плохо было то, что на нас, как на работников НПМ, возлагали обязанность рассматривать обращения. То есть эта работа занимала 90% времени и по большей части очень мешала мониторинговым выездам. Потому что, элементарно, когда ты выезжаешь на 2-3 дня, ты возвращаешься, на столе лежит уже пачка просроченной почты. Обращение рассматривалось в течение пяти дней и вместо того, чтобы готовить отчет по результатам визита и реакцию по выезду, прежде всего, садился и разгребал всю эту кучу бумажек. А когда, наконец разгребал, скажем так, энтузиазм уже исчезал и не очень хотелось писать те отчеты».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Для прояснения ситуации с рассмотрением и реагированием на жалобы необходимо кратко описать алгоритм работы по жалобе. После получения жалобы, работник Департамента НПМ должен обязательно связаться с заявителем, отобрать объяснения, изложить ситуацию, определить нарушенные нормы законодательства, связаться с органами и должностными лицами, отвечающими за это, подготовить ответ, написать письмо в государственные органы с требованием совершить определенные действия, обратиться в прокуратуру (при необходимости), подготовить акт реагирования Уполномоченного. Очень часто выполнение всех этих шагов невозможно без выезда к заявителю и проверки условий содержания на месте. Поэтому часто выбор места для осуществления мониторингового визита в рамках реализации национального превентивного механизма происходит именно из-за необходимости проверить данные по жалобам находящегося там лица.В практике деятельности Департамента НПМ

нередки случаи, когда в одно место несвободы из-за постоянных жалоб было совершено несколько визитов - например, в Комаровский детский дом-интернат, Рожищенский приют для детей; Замковую исправительную колонию, Лукьяновское СИЗО и др.). Но ситуация с плохим обращением в них не улучшилась. При этом стоит отметить, что сотни других мест несвободы так и остаются без внимания национального превентивного механизма.

ПОСЕЩЕНИЕ МЕСТ НЕСВОБОДЫ

Анализ данных, приведенных в отчетах Омбудсмена, показывает, что за 6 лет существования НПМ общее количество мест несвободы в стране сократилось на 20%. Это не является результатом работы НПМ, а связано с процессами реформирования, изменением структуры министерств и бюджетов, выделяемых на управление местами несвободы.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
НП	3348	2941	2696	3666	2019	1992	1992
ГУИСУ	191	191	150	148	136	148	148
ГПС	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
МЗ	144	131	230	233	260	282	282
МСП	788	807	723	705	699	691	691
ГМС	2	2	2	2	2	5	5
ГСА	489	692	637	612	613	612	612
Всього	6064	5859	5814	6165	4529	4745	4745

Указанная тенденция должна была способствовать росту доли посещенных мест несвободы, особенно учитывая многочисленные тренинги, направленные на рекрутинг и обучение новых мониторов. Но, к сожалению, статистика посещений показывает, что процент посещенных мест несвободы остается критически низким. Так, если в 2013 году (первый год, когда НПМ проработал полных 12 месяцев) удалось посетить 4,5% от общего количества мест несвободы в стране, то в 2017 - 4,9 %. Трудно говорить об эффективности НПМ, когда в течение года посещается столь незначительная часть мест несвободы.

Публичным результатом этой работы чаще всего становится пресс-релиз на сайте Омбудсмена, где указываются основные выводы по посещению и, в случае обнаружения, проблемы и нарушения прав человека. В то же время, несмотря на скромное количество визитов, далеко не о каждом из них публикуется пресс-релиз. Открыто предоставляются данные о посещении менее 3% мест несвободы в стране. Так, например, если в 2017 Офис Омбудсмена заявил о том, что сделал 232 визита в места несвободы, на сайте было опубликовано всего 138 пресс-релизов, то есть 59% от заявленных посещений. Такая же ситуация наблюдается и в 2018 году.Поосуществленному на сентябрь 171 визиту на сайте было опубликовано 109 пресс-релизов (64% от заявленного количества посещений). Таким образом, только часть деятельности НПМ становится достоянием общественности.

Низкая посещаемость является существенной проблемой, вызванной рядом причин. Наиболее важной из них является выбранная модель

организации и проведения посещений. Так, планирование, организация и проведение визитов осуществляются исключительно силами Офиса Уполномоченного по правам человека - ни один визит не может быть спланированным и проведенным общественными мониторами. Очевидно, Офис хочет контролировать все аспекты мониторинга и недостаточно доверяет общественности, чтобы позволить ей самостоятельные визиты. Учитывая то, сколько человек работает в Департаменте НПМ, и количество региональных представителей Омбудсмена, возможности осуществлять визиты по такой схеме всегда будут ограниченными.

«Нужно людям донести, привлекать новых членов, расширять влияние НПМ на региональный уровень, потому что у нас НПМ больше в центре сконцентрирован. Должна быть четкая единая система, которая должна работать, чтобы был выбор, чтобы мы, допустим, могли мониторить шесть тысяч мест несвободы (может, чуть меньше - пять, пять с половиной).Это же огромное количество ».

Из интервью с бывшим сотрудником ОфисДепартамента НПМ

Естественным следствием этого становится постоянная нехватка финансовых ресурсов на посещение мест несвободы. Для того, чтобы представители центрального Офиса добрались из Киева в отдаленный район в другой области и посетили место несвободы, требуются значительные ресурсы.

Опрошенные мониторы также отмечали, что проблемой планирования и осуществления визитов является сокращение финансирования со стороны основных доноров - негосударственных организаций и фондов, предоставляющих средства на оплату транспорта, проживания и питания визитеров. В последние годы финансирование постепенно сокращается, а визиты во второй половине этого года некоторые мониторы осуществляли уже полностью за свой счет.

«И пока ситуация ухудшается, так как дорога мониторам уже не оплачивается, что, на мой взгляд, говорит о том, чего ждать в дальнейшем».

Из интервью с общественным монитором

«Раньше я мог взять на визит всех мониторов одновременно, их там четыре человека. Мы могли большой объект посмотреть за день, ну целиком. Могли пообщаться со многими людьми, потому что несколько человек работало. Теперь мы можем говорить только о том, чтобы брать одного монитора, ну, и, соответственно, это то же самое, что ходить одному. Потому что все равно мы идем вместе, разделятся мы не можем».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

Визиты планируются в основном Департаментом НПМ Уполномоченного по правам человека. Хотя мониторы имеют возможность предложить определенные места для посещений, –аргументировав такой выбор опытом работы с этим учреждением, жалобами от клиентов, результатами работы представителей общественности в данном месте несвободы и тому подобное. Планирование визитов в основном строится на нескольких факторах - представленность работы НПМ в разных регионах и в разных типах мест несвободы, а также договоренности между Секретариатом Уполномоченного и общественными организациями, которые реализуют проекты, направленные на мониторинг тех или иных прав человека. В частности, благодаря таким грантам были подготовлены все специальные доклады Уполномоченного ВРУ по правам человека. Указанные визиты являются плановыми и обсуждаются заранее. Кроме того, практикуются неплановые визиты, обычно являющиеся реакцией на факт жестокого обращения в определенном закрытом учреждении. Такой визит планируется очень быстро и может отличаться своими задачами от полноценного визита НПМ.

«Надо делать системные визиты, накапливать для этого ресурсы и возможности. В полицию надо приходить, я не знаю, через день для того, чтобы они нормально работали. Для этого я должен иметь время, возможность и так далее. Это должна быть системность, чтобы они понимали, что к ним могут прийти в любое время дня и ночи. Тогда они будут постоянно ждать визита, постоянно будут ждать посещений. А когда у нас несколько человек, которые живут в областном центре, и нет денег поехать куда-то еще, ну то есть не представляется возможным сделать там 2-3 визита. А потом, когда как еще загоняют в бюрократические «запятые в тексте расставьте», просто это вообще нет никакого смысла. Люди тратят собственное время, не зарабатывая на этом ничего. Вот, не идут на работу, а едут в визит, а потом еще нам говорят: «Вы там запятую «плохо» поставили». - Ну, это просто отталкивает все абсолютно ».

Из интервью с общественным монитором

Среди приоритетов 2018 года сотрудники Офиса Омбудсмена называли, прежде всего, ***«осуществление повторных визитов, чтобы оценить то, что было сделано».*** Что касается типов мест несвободы, то, прежде всего, визиты планируются в учреждения, которые подверглись значительному реформированию. В частности, по словам работников Департамента, это специальные школы, психоневрологические интернаты, следственные изоляторы, комнаты для содержания подсудимых в судах. Также в планах сделать тематический анализ оказания медицинской помощи в учреждениях исполнения наказаний. Отдельно осуществляются визиты по привлеченным проектам.

«У нас есть с Советом Европы проект по психоневрологии. Там есть кластер визитов. В 4 области выезжаем. Приглашаем экспертов в эти визиты, затем проводим семинар с директорами».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Другой проблемой при планировании и проведении визитов, является несвоевременное информирование о них общественных мониторов. Такая проблема существовала в течение нескольких лет с начала работы НПМ, затем была разработана процедура информирования о визитах за неделю, когда все желающие в регионе выражали готовность присоединиться к мониторингу. С приходом нового Омбудсмена эта процедура перестала использоваться, и сейчас монитор часто не знает о том, когда и где будут проводиться посещения мест несвободы. Это приводит к тому, что мониторы не могут спланировать свое время и уделить внимание визитам, когда узнают об этом за день до него.

«Я не знаю, что у них там происходит. Хотя я вижу, что визиты же делаются, где-то выставляют информацию. Причем я говорю, давайте, мы готовы ездить, но пока молчат».

«Плохо спланировано, непонятно, как это делается, в организационных вопросах - беспорядок. И вот пришел новый Омбудсмен, и мне никак никто не сообщил, что мои документы, разрешающие ехать в визит, аннулированы. А еще вижу визиты, где участвовали только сотрудники Секретариата, а от общественности - никого. И это тоже показывают как визит НПМ».

Из интервью с общественными мониторами

Отдельно следует отметить, что при планировании посещения конкретного места несвободы не всегда проводится подготовительная работа. Не проговариваются правила поведения во время визита, этические принципы мониторинга, задачи между участниками часто распределяются именно во время визита, а не до него. И если с опытными мониторами это возможно и почти не влияет на качество мониторинга, то согласование действий с новыми мониторами и экспертами в процессе визита может принести вред.

ПОСЛЕДСТВИЯ МАЛОГО КОЛИЧЕСТВА ПОСЕЩЕНИЙ

Малое количество посещений мест несвободы в течение 6 лет существования Национального превентивного механизма привело к негативным последствиям, среди которых следует выделить:

- визиты охватывают незначительную долю от общего количества мест несвободы, что не позволяет составить четкую картину того, что происходит в местах несвободы на основе полученных данных. Также, собранные данные вряд ли можно назвать достоверными и адекватно представляющими картину в целом - посещения происходят без какой-либо системы, основанной на выборке и проценте погрешности;

- малое количество визитов не позволяет эффективно предотвращать пытки и жестокое обращение, поскольку большинство мест несвободы в стране не посещались НПМ; руководство и персонал большинства учреждений не знает об НПМ и не считает, что их могут посетить в любой момент; клиенты и заключенные в учреждениях не знают / плохо знают о механизме посещений;

- Общественность слабо вовлечена в практическую сторону борьбы с пытками. Большинство мониторов могут участвовать в тренингах, обсуждениях проблемы пыток и жестокого обращения, но в лучшем случае получают возможность побывать в нескольких визитах в течение года.

Также следует отметить стремление Офиса реагировать на жалобы, поступающие при осуществлении визитов НПМ. Использование превентивного механизма в качестве реагирования на нарушения, которые уже были совершены, нарушает сам смысл модели и противоречит его принципам. Одновременно с этим в условиях значительного количества мест несвободы в стране, значительного количества жалоб (в 2016 году - 2397) эффективное реагирование также потребовало бы значительного количества визитов. Таким образом, избранный подход, который заключается в проверках «достоверности» жалоб с помощью НПМ, концентрирует усилия Офиса и активистов НПМ на конкретных случаях, отбирает ресурс у аналитической составляющей и существенно снижает эффективность механизма по предотвращению пыток и жестокого обращения.

Сегодня почти нет сложностей с доступом мониторов НПМ в места несвободы. За время существования механизма министерства и ведомства, имеющие в подчинении закрытые заведения, где могут содержаться люди, регулярно информируют как местные государственные органы, так и непосредственно руководство таких заведений о возможности визитов со стороны Уполномоченного ВРУ по правам человека. Именно поэтому за последний год никто из опрошенных мониторов не сталкивался в своей практике ни с отложенными визитами, ни с недопуском в конкретное заведение. Однако и сейчас встречаются трудности во время визита, когда администрация тем или иным способом может ограничивать мониторов в

сборе данных (затягивание предоставления данных по заведению, беспричинные требования не фотографировать определенные объекты и т.д.).

«Бывает, настаивают на сдаче мобильных телефонов. Но есть моменты, когда очень важна оперативная коммуникация с руководством в Киеве. Группа должна быть всегда на связи».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

«Было недавно, не допускали в пищеблок, потому что нет санитарных книжек. То есть такие какие-то незначительные проблемы. Сейчас немного другая проблема, когда приезжаешь, то информация об этом очень быстро распространяется. Мы поэтому более 2 дней не делаем визиты и стараемся, чтобы это были разные типы заведений, потому что все начинают убирать и готовиться. Конечно, стены не уберешь, но все равно этот принцип «без предупреждения» нарушается».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Как правило, такие проблемы фиксируются в отчете, а затем отслеживается реакция государственных органов на действия сотрудников мест несвободы, которые препятствуют деятельности Уполномоченного ВРУ по правам человека.

«Указываем в отчете конкретно, кто и как что сделал. Была ситуация в одном визите - начальник медицинской части не допустил нашего сотрудника в медицинскую часть. Засим начальника уволили. В целом все уже адаптировались к таким визитам и любой визит без предупреждения уже не воспринимают как некую сверхъестественную новость, потому что кроме НПМ их еще мониторят очень многие».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Во время визита в крупные учреждения группа, как правило, делится на несколько подгрупп, и каждая подгруппа мониторит определенный круг вопросов, прописанных в инструментарии. Обязательной составляющей визита является интервью с людьми, которые содержатся в месте несвободы, и с персоналом заведения.

«Например, если в группе есть психолог, ему интересно общаться, он идет и общается. Вот если в группе есть какой-то другой специалист, он занимается своей темой, потому что он в ней больше разбирается. Принудительно работы не по специальности не давали никогда».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

Если заведение небольшое, то, как правило, туда направляется группа в составе 2-3 человек, осуществляющих визит вместе. Во время визита мониторится соблюдение ключевых прав человека - право на достойный уровень жизни, труд, отдых, охрану здоровья, медицинскую помощь, социальную защиту и тому подобное. Глубина визитов зависит от задач

мониторинга (первый визит, повторный, реакция на резонансное событие и т.п.), размеров учреждения, количества и профессионализма участников. Последнее очень важно, ведь часто это влияет на конечный продукт - отчет по итогам визита. Разная степень детализации фактов и углубления в проблемы, которые в основном имеют опосредованное отношение к рискам жестокого обращения и пыток, приводит к сложностям при общем анализе отчетов и выявлении системных проблем конкретного типа заведений.

«Очень часто мониторинговый визит превращается в проверку. Когда начинают копаться в бумажках, начинают что-то перечислять, - это уже проверка. Я считаю, что мониторинговый визит не должен быть проверкой. Проверка делается контролирующими органами и может быть назначена по результатам визита».

Из интервью с общественным монитором

Следует отметить, что спустя шесть лет после того, как НПМ начал свою деятельность в Украине, он до сих пор не имеет методологии проведения визитов в некоторые типы мест несвободы. Так, в плане мероприятий по реализации стратегических направлений деятельности Уполномоченного ВРУ по правам человека на 2018 год, утвержденных Приказом 50 / 02-18 от 03.09.2018, запланирована *«разработка методологии визитов в психиатрические заведения, транзитные зоны аэропортов и учреждения, предоставляющие паллиативную помощь»*. Остается загадкой по какой методологии эти места несвободы посещались все эти годы.

Заканчивается визит беседой с администрацией учреждения, в ходе которой уточняются те или иные моменты, в частности причины выявленных нарушений. У руководства есть возможность обосновать выявленные недостатки и объяснить, когда будут изменены несоответствующие условия содержания. Распространенной практикой является устранение недостатков непосредственно во время визита, о чем делается отдельная отметка в отчете. В случае выявления серьезных нарушений прав человека, которые можно считать жестоким обращением или пытками, участники мониторинга сообщают в Секретариат Омбудсмена и могут вызвать прокуратуру или полицию для фиксации правонарушений. Дальнейшее развитие ситуации в данном месте несвободы постоянно отслеживается работниками Департамента НПМ.

НАПИСАНИЕ ОТЧЕТОВ

Отметим, что в своей деятельности НПМ в Украине имеет два важных инструмента - **визиты и отчеты**. Каждый из этих инструментов выполняет свою функцию.

Визиты позволяют регулярно бывать в местах несвободы и фиксировать происходящее. Согласно философии Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток это, с одной стороны, должно приучать персонал учреждений к тому, что их могут посетить в любой момент, а с другой - направлено на сбор информации о текущем состоянии дел, жалобах и нарушениях прав человека. Впоследствии именно эта информация подлежит обобщению и ложится в основу отчетов.

Отчеты, в свою очередь, рассказывают обществу и представителям власти о ситуации и проблемах в местах несвободы и должны быть использованы как адвокационный инструмент для достижения системных изменений, направленных на улучшение ситуации.

Именно поэтому одной из ключевых задач, для выполнения которой был создан НПМ, является открытое и публичное описание ситуации в местах несвободы. Эти места посещались и до создания превентивного механизма, однако посещения чаще всего носили внутриведомственный характер или осуществлялись государственными органами, что делало их малоэффективными. Главным условием эффективности НПМ является открытое описание существующих проблем, их публичное обсуждение и поиск решений. Фактически, визиты без отчета или отчеты без обсуждения выявленных проблем теряют смысл, ведь они никоим образом не влияют на ситуацию и положение людей в местах несвободы.

Основной проблемой, которую можно выделить при написании отчетов по результатам визита, является неполное понимание мониторами своей роли в выполнении задач превентивного механизма. К сожалению, в основном это встречается среди общественных мониторов, которые считают, что главной составляющей этой деятельности является именно посещение места несвободы. Такое искаженное представление о миссии НПМ приводит к игнорированию необходимости писать отчеты по визитам.

«Как правило, отчет пишет представитель Уполномоченного, потому что у него есть такая обязанность. У нас такой обязанности нет».

Из интервью с общественным монитором

«Коммуникация должна быть более плотной с теми же мониторами для того, чтобы была эффективная работа. Потому что бывают ситуации, когда мы возвращались с выезда и мониторы просто исчезали и не выходили на контакт».

Из интервью с бывшим сотрудником ОфисДепартамента НПМ

Во-вторых, указанная выше проблема разной степени детализации сбора данных приводит к сложностям в написании отчета для тех мониторов, которые не имеют глубинных знаний об условиях содержания в определенном типе мест несвободы. К тому же у части мониторов не хватает аналитических навыков работы с данными из различных источников - документов, интервью, записей наблюдения и тому подобное.

«Конечно, самое во всем этом сложное – это написание отчетов. Я всегда считала, что отчет должен быть понятным. Наша задача посмотреть, есть ли пытки, исходя из Факультативного протокола, исходя из Конвенции. Ну а сейчас мы пишем очень большие отчеты. Мне кажется, что здесь что-то не так».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

«Составление отчетов - это немного больная тема, потому что не все мониторы, скажем так, имеют подготовку в составлении аналитических документов и, в принципе, могут работать с аналитическими документами. Одно дело - ты специалист в том, чтобы найти какие-то нарушения прав человека, другое дело - их описать и правильно выписать рекомендации. Для этого нужны соответствующие навыки. Поэтому, с точки зрения работника Секретариата, те отчеты, что пишут наши мониторы, они пишут, кто как может. Кто на что учился, скажем так».

Из интервью с бывшим сотрудником Департамента НПМ

Как правило, на следующий день после визита должен выходить пресс-релиз с кратким описанием результатов и полученных данных, который размещается на официальном сайте Уполномоченного ВРУ по правам человека. Сам отчет должен писаться в течение 3 дней, хотя по факту он пишется 7-10 дней. Из-за экономии средств и времени, визиты в области часто следуют один за другим в течение нескольких дней. Сотрудники Департамента НПМ физически не успевают обработать тот объем информации, который они получают во время таких выездов, за ограниченный промежуток времени.

«У нас сроки сжатые, очень трудно успеть все написать. Мы стараемся соблюдать сроки, но не всегда это получается. Причина еще в плохой коммуникации с общественными мониторами. Делаешь отчет уже без их участия, потому что они слишком долго думают над отчетом и отправляют материалы поздно».

Из интервью с бывшим сотрудником Департамента НПМ

«Надо давать больше времени, так как мониторы не являются специалистами в определенных вопросах, им надо предоставить больше времени на подготовку отчетной документации».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

Полный отчет не является публичным документом, и может распространяться только среди участников визита. Почти год назад существовала практика заполнения отчетов в электронном виде на специально разработанном сайте. Каждый отчет был доступен для всех мониторов, которые принимали в нем участие, а также для работников Секретариата. Вместе с тем недостатком такой формы сбора данных было ограничение информации, которую можно было разместить и технические сбои в работе ресурса.

«В электронной базе было около 163 критериев оценки. Ну и там понятно, что не все критерии под каждый вид мест несвободы подходили. Кому-то оно больше подходит, кому-то - меньше, в зависимости от тех алгоритмов,что используются ».

Из интервью с бывшим сотрудником Департамента НПМ

«В свое время была база, которую заполняли в электронном виде. Как по мне, это была вообще «жесть», не нужная никому, и мне она не нравилась, начиная с технических характеристик. Она постоянно зависала, особенно когда два человека были в визите, пришли и начали одновременно заполнять. Что-то хранится, что-то – нет. В ней были забиты вопросы, вообще ни о чем, и они там вообще не нужны. Она была очень неудобная и от нее решили отказаться».

Из интервью с общественным монитором

Сейчас отчет снова готовится традиционным способом, в виде электронного файла (формат Word) и состоит из описательной части и прикрепленных фотографий и документов (статистики, актов, распоряжений и т.п.). В конце отчета даются рекомендации по устранению тех или иных недостатков в работе учреждения.

По внутренним процедурам финальный отчет должен направляться всем участникам визита для окончательного согласования текста, однако на практике это делается не всегда. Многое зависит от руководителя визита, а также активности мониторов, которые могут напоминать предоставить им полный отчет для ознакомления.

«Вообще отчет должен направляться всем участникам, я так делаю обычно. Но сейчас пошел такой вал, честно говоря, что я не успеваю».

«Хороший вопрос, отправляются ли отчеты. Надо проконтролировать и еще раз всем напомнить, чтобы отправляли всем участникам».

Из интервью с сотрудниками Департамента НПМ

Финальный отчет и рекомендации направляются в соответствующий орган местной власти, если место несвободы является коммунальным, или в

министерство, которому оно подконтрольно. В само учреждение, которое посещалось, ни отчет, ни рекомендации не направляются.

«Мы отчет теперь отправляем всем. И позитив, и негатив, и описательную часть. Отчет прилагается к сопроводительному письму, где кратко описываются выявленные недостатки. В основном на облгосадминистрации направляем. Если СИЗО, то, конечно, на Минюст. Если есть какие-то факты преступления, тогда - в прокуратуру».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Недавно была также введена практика анализа нескольких отчетов одновременно с выведениеи системных проблем и общих рекомендаций для определенных типов мест несвободы. Такие аналитические документы периодически направляются в соответствующие центральные органы власти.

Среди предложений по улучшению этапа написания отчетов мониторы отмечали:

- Обязательное участие всех мониторов в написании отчета и рекомендаций по визиту;
- Увеличение времени на написание отчетов;
- Отправка и согласование отчета и рекомендаций между всеми участниками визита;
- Развитие у мониторов аналитических навыков работы с данными.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ДЕПАРТАМЕНТОМ НПМ

Анализ деятельности НПМ показал, что результаты его работы могут быть описаны в трех видах отчетов: так называемые пресс-релизы (составляются по итогам отдельных визитов и размещаются на сайте Уполномоченного), собственно отчеты НПМ и специальные тематические отчеты. Также, информация о работе НПМ составляет важную часть общего ежегодного отчета Омбудсмена, который должен презентоваться в Верховной Раде.

Пресс-релизы в основном содержат место и дату посещения, состав группы и кратко описывают выявленные в ходе визита нарушения. Однако в пресс-релизах практически никогда не сообщается о рекомендациях, которые были даны руководству посещенного места несвободы. В целом эта технология направлена на то, чтобы озвучить проблемы, которые существуют в местах несвободы, однако подход, используемый Офисом Уполномоченного, существенно уменьшает ее эффективность.

«- Вы пишете отчеты, рекомендации, они направляются в министерства. Приходят ответы?

- Я этих ответов, честно говоря, не вижу. И, если, допустим, по результатам визита на сайте Уполномоченного был пресс-релиз (коротенькая информация, но она есть), то реагирования на этот отчет я не вижу».

Из интервью с общественным монитором

Как уже отмечалось выше, пресс-релизы публикуются не по всем визитам, и фактически складывается ситуация, когда НПМ, который и так охватывает своими визитами незначительное количество мест несвободы, еще и не рассказывает о них. Остается неясным - готовятся ли по всем визитам более полные отчеты, кем они собираются, анализируются, ведется ли база данных по совершенным визитам, которая помогла бы оценивать тенденции в местах несвободы. Очевидно, что наличие такой базы данных в открытом доступе помогло бы национальному превентивному механизму сделать свою работу более прозрачной, публичной и доступной.

Специальные и тематические отчеты и доклады. Этот вид отчетов может быть эффективным инструментом для адвокационного влияния на ситуацию в местах несвободы. Такой вид отчета составляется на основе анализа серии визитов. Это позволяет обобщить собранную информацию, выделить типичные нарушения в определенных местах несвободы или по определенным уязвимым группам; изучить их причины; предложить решение. За всю историю существования НПМ было выпущено 3 таких отчеты, они были сконцентрированы на освещении отдельных тем:

• «Медицинская помощь в следственных изоляторах Государственной пенитенциарной службы Украины» (2013);

• «Соблюдение прав несовершеннолетних, находящихся в воспитательных колониях ГПтС Украины» (2014);

• «Права детей, находящихся в учреждениях социальной реабилитации в Украине: специальный доклад по вопросам реализации национального превентивного механизма» (2013).

Преимущество такого типа отчета заключается в том, что он может быть использован для коммуникации с органами власти и продвижения решений, которые будут касаться всех мест несвободы указанного типа, а не какого-либо одного. Так, отчет «Права детей, находящихся в учреждениях социальной реабилитации в Украине: специальный доклад по вопросам реализации национального превентивного механизма», вышедший в 2013 году, осветил массовые нарушения прав детей и был использован для системных изменений в системе социальной реабилитации, и фактически привел к закрытию большинства таких учреждений. Отчеты НПМ, посвященные правам детей в пенитенциарных учреждениях и доступу к медицине в СИЗО, подняли важные проблемы уязвимых групп и легли в основу дискуссии о независимой медицине и системе сбора жалоб в пенитенциарной системе. Однако, к сожалению, это так и не привело к каким-либо системным изменениям. Также следует отметить, что с 2014 года НПМ больше не выпускал специальных докладов.

Регулярный отчет является наиболее полной формой отчета. Он не только содержит подробную информацию о всех местах несвободы и условиях содержания в них, но и предоставляет статистические данные и анализ изменений нормативной базы, регулирующей их работу. Более того, публикация регулярного отчета НПМ является обязательным требованием Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток. Статья 23 недвусмысленно закрепляет, что «государства-участники настоящего Протокола обязуются публиковать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов». К концу 2018 национальный превентивный механизм выпустил пять отчетов (за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 годы). Отдельный отчет НПМ по 2017 не выпускался. Также работе НПМ посвящены отдельные разделы в общих ежегодных отчетах Уполномоченного, которые выходили в 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 годах. Регулярный отчет о работе НПМ является не только важным источником информации, он также содержит рекомендации для всех стейкхолдеров - руководства учреждений, ведомств, парламента, правительства, местных властей. При желании все это может быть мощным потенциалом для адвокационной работы по достижению положительных изменений в местах несвободы.

В то же время, следует отметить, что отчеты всех типов недостаточно использовались и используются Офисом Уполномоченного для достижения системных изменений в местах несвободы. Так, несмотря на то, что Уполномоченный по правам человека фактически представляет парламент, результаты деятельности НПМ звучали с трибуны парламента всего раз - в 2013 году.

«Финальный отчет - это квинтэссенция всех визитов за год. К сожалению, мало кто этим пользовался. Например, той же Лутковской на моей памяти дали его зачитать в парламенте, как это прописано в законе, один единственный раз. Больше ей такой возможности не предоставляли. Это заканчивалось тем, что отчет рассылали по многочисленным министерствам и ведомствам, которые мониторили. Ну а дальше реакция, мне не хочется никого обидеть, но мне кажется, она была близка к нулю. То есть, ну, люди получали книгу, на полку бросали, она там пылилась, скорее всего».

Из интервью с представителем министерства

Анализ отчетов НПМ и отчетов деятельности Омбудсмена показывает, что адвокационная работа сконцентрирована в большей степени на коммуникации с ведомствами и министерствами путем официальной переписки, а не на публичном обсуждении существующих проблем с соблюдением прав человека в местах несвободы. Действительно формальная коммуникация является необходимой составляющей достижения системных изменений, но более важным инструментом для мониторингового механизма с использованием общественности остается возможность открытой критики существующих недостатков в системе мест несвободы. Недостаточно используются такие публичные инструменты влияния на работу ведомств, как обсуждение отчетов в СМИ, открытая критика существующих практик в местах несвободы, недостатков нормативной базы, системности нарушений прав человека.

«Раньше у нас было право давать комментарии самостоятельно. Ну, когда вопросов не было, мы озвучивали позицию Офиса. Сейчас, я так понимаю, все комментарии дает Киев, вот. И я даже не пытаюсь с какой-то своей мыслью там высказываться, потому что я не знаю какая позиция Киева по тому или иному вопросу».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

Это приводит к тому, что НПМ со временем все меньше рассматривается министерствами и ведомствами как нечто серьезное, с чем надо считаться. Отчеты не представляют угрозы для действующей системы и не влекут серьезных последствий для нарушителей - ни юридических, ни репутационных. А именно критика, освещение информации, которая является «неудобной» для существующей системы, создают возможности для того, чтобы обсуждать и привносить системные изменения в места

несвободы, что означает прекращение существующих практик ненадлежашего обращения в масштабах страны, измение стандартов, уменьшение количества мест несвободы и людей, которые в них содержатся.

Вместе с тем, отсутствует и открытая для ознакомления база отчетов о посещениях мест несвободы. Соответственно, журналисты и общественность могут знакомиться только с короткими пресс-релизами или с обобщенными отчетами.

К сожалению, в один из самых острых периодов, когда в связи с боевыми действиями на востоке Украины появлялись все новые и новые вызовы соблюдению прав человека, поступали многочисленные сообщения о похищении и незаконном удержании людей в легальных и нелегальных местах несвободы, НПМ и Офис Уполномоченного по прав человека не выдавали регулярных отчетов почти 20 месяцев в течение 2014-2015 годов.

Также можно отметить, что План мероприятий по реализации стратегических направлений деятельности Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека на 2018 год, утвержденный Приказом 50 / 02-18 от 3.09.2018, не содержит пунктов о подготовке отдельного отчета НПМ и его презентации перед Верховной Радой, соответствующими министерствами и ведомствами, то есть ключевыми стейкхолдерами. В плане указано только то, что результаты будут представлены «перед представителями общественности».

При анализе взаимодействия Департамента НПМ с государственными органами власти были проанализированы ответы последних на информационные запросы, касающиеся следующих вопросов:

• Количества всех визитов Департамента НПМ в подчиненные им места несвободы;

• Участие в мероприятиях (конференциях, круглых столах, тренингах, семинарах, совещаниях и т.д.), посвященных работе Национального превентивного механизма;

• Выполнение рекомендаций Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека по устранению нарушений прав человека в подчиненных им местах несвободы.

Анализ ответов показал, что среди всех государственных органов статистику по визитам НПМ ведут только три: Государственная пограничная служба Украины, Министерство образования и науки Украины и Министерство обороны Украины. Государственная судебная администрация Украины переадресовала запрос в Секретариат Уполномоченного ВРУ по правам человека, который прислал ответ на этот вопрос. Другие государственные органы указали, что не занимаются сбором таких данных.

Что касается участия в мероприятиях НПМ, участвуют по приглашению - Государственная пограничная служба Украины,

Государственная судебная администрация Украины, Министерство обороны Украины. Несколько более подробную информацию предоставило Министерство социальной политики Украины, указав 5 подобных мероприятий. Другие государственные органы не ответили на этот вопрос.

Короткое подтверждение реагирования на рекомендации Уполномоченного по устранению нарушений прав человека в подчиненных местах несвободы имело место в ответах:

• *Государственной миграционной службы Украины*

«По результатам мониторинговых визитов в пункты временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, незаконно находящихся в Украине, и пункты временного размещения беженцев, осуществленных в рамках национального превентивного механизма (НПМ), ГМС принимались меры по предоставленным рекомендациям».

• *Министерство обороны Украины*

«Руководство Главного управления Военной службы правопорядка Вооруженных Сил Украины по результатам проведенной работы сообщало в Департамент НПМ о принятых мерах по устранению нарушений прав человека в подчиненных местах, подлежащих мониторингу».

• *Министерство образования и науки Украины*

«Учитывая то, что учреждения общего среднего образования, подлежащих мониторингу НПМ, находятся в областной коммунальной собственности, Министерство обращалось в соответствующие департаменты образования и науки как структурные подразделения областных государственных администраций с просьбой принять меры по устранению нарушений, выявленных во время мониторинговых визитов . По информации департаментов образования и науки, задачи по устранению нарушений, выявленных в ходе мониторинговых визитов, в целом выполнены или будут учтены при формировании бюджетного запроса на следующий финансовый год, о чем Министерство информировало Уполномоченного ВРУ по правам человека».

• Немного больше информации предоставила *Государственная судебная администрация Украины,* указав какие именно изменения были внедрены по рекомендациям Уполномоченного.

В частности, «были осуществлены текущие ремонты помещений, работы по ремонту (модернизации) систем вентиляции или их обустройства, поддержанию помещений в надлежащем санитарно-гигиеническом состоянии, оборудованию, по возможности, отдельных входов и подъездных площадок для специального автотранспорта и т.д.».

Другие государственные органы не ответили на этот вопрос.

Стоит также отметить, что на официальных сайтах центральных государственных органов, имеющих в своем подчинении места несвободы, не размещена информация о посещениях национального превентивного механизма. Нет ни рекомендаций Уполномоченного, ни какой-либо реакции на них, ни данных об участии в мероприятиях, посвященных работе национального превентивного механизма. Вместе с тем во время интервью представители различных министерств и ведомств довольно высоко оценивали работу Департамента НПМ.

«Я считаю, что это люди очень хорошо подготовлены, знают, в первую очередь, Конвенцию по защите прав человека и акцентируют свое внимание при мониторингах именно на тех проблемах, которые касаются защиты прав человека и соблюдения стандартов оказания различных услуг».

Из интервью с представителем министерства

Однако, по мнению большинства опрошенных, НПМ не хватает возможностей применять более значительную ответственность за устранение недостатков в работе мест несвободы.

«Недостаточно полномочий у Омбудсмена. Те рекомендации и те отчеты, которые предоставляются, не являются обязательными, за их невыполнение нет никаких санкций. Это сводит на нет всю работу НПМ. Усилить надо роль Уполномоченного, роль НПМ в принятии решений».

«Я думаю, что надо было бы изменить их положение об Уполномоченном. Я его очень четко знаю, там отсутствует степень ответственности за нарушение прав людей с инвалидностью, граждан пожилого возраста и тому подобное. Допустим, есть вывод, что это все нарушается, а что дальше? Просто идет констатация фактов, зафиксированных в результате визита. А реакции нет».

Из интервью с представителями министерств

Сейчас для анализа системных проблем в местах несвободы выделен специальный отдел - отдел мониторинга соблюдения прав человека и надлежащего содержания. Он занимается коммуникацией с государственными органами и отслеживает их реакцию на рекомендации, предоставленные мониторинговой группой. Вместе с тем, полезным для оценки эффективности работы НПМ является анализ работы Департамента НПМ по проведению различных мероприятий по противодействию пыткам и жестокому обращению в местах несвободы.

По данным Департамента НПМ, в течение 2012-2018 годов по результатам визитов было подано 69 обращений Уполномоченного ВРУ по правам человека. В основном они были адресованы Генеральной прокуратуре Украины (22), Министерству юстиции Украины (13) и Министерству внутренних дел (10). Семь было адресовано различным областным государственным администрациям. 32 обращения касались

нарушения прав человека в конкретном месте несвободы, еще 6 - нарушений прав конкретного лица. Обращения содержали вопросы по обеспечению надлежащих условий пребывания в различных типах мест несвободы или устранения нарушений прав определенной категории населения.

К сожалению, оценить использование других возможностей Уполномоченного по защите прав человека невозможно из-за отсутствия информации. Согласно ответам Департамента НПМ нет данных о количестве:

• Уголовных производств, открытых на основании нарушений прав и свобод человека в местах, которые подпадают под мониторинг НПМ;

• Конституционных представлений Омбудсмена о нарушениях прав и свобод человека в местах, которые подпадают под мониторинг НПМ;

• Выступлений Уполномоченного в Верховной Раде Украины о нарушениях прав и свобод человека в местах, которые подпадают под мониторинг НПМ;

• Судебных заседаний, посвященных защите прав человека в местах, которые подпадают под мониторинг НПМ, в которых принимал участие Уполномоченный или его представитель.

Что касается оценки деятельности национального превентивного механизма самими мониторами, следует отметить, что в ходе визитов они могут видеть результативность конкретных визитов, и большинство из них говорит об улучшении условий содержания в конкретном заведении или защите прав конкретного человека.

«Потом какие-то ремонты происходят после визитов и рекомендаций. Например, я видел объект, ну, там в тринадцатом году, двенадцатом, четырнадцатом, - и вижу его сейчас. Я вижу, какие изменения происходят».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

«Знаю точно, что влияние есть. Те колонии, которые, например, я с самого начала посещала, и куда мы возвращались с повторными визитами и действительно видели там отремонтированы туалеты, с ремонтами комнаты. В первых визитах то, что мы там видели, то были нечеловеческие условия - было без ремонта, без ничего. В повторном визите, когда мы приезжаем, там уже более-менее привели в порядок».

Из интервью с общественным монитором

Но совсем другую картину можно наблюдать в том, что касается системных изменений, например тех, которые отражаются в нормативно-правовой базе, регулирующей деятельность мест несвободы, или распространенных практик. Во-первых, трудно отследить, повлиял ли на принятие этих изменений именно НПМ.

«То, что сейчас происходит, - это выведение медицинского обслуживания из-под подчинения пенитенциарной системы. То есть в принципе работа какая ведется, но, как и любая другая работа, всегда вызывает затруднения. То есть это такой комплекс работ, который выходит за мандат работы национально превентивного механизма, но мы постоянно об этом говорим».

Из интервью с общественным монитором

«Мне ближе социальная тема и тема детства ... В отчете и в докладе по НПМ 2016 года именно рекомендацией НПМ было реформирование института для детей. Я не знаю, насколько эта рекомендация повлияла, однако реформирование детских интернатов происходит. Мы в детские учреждения заходим, об этом говорим, что там и как происходит. Сказать, что только НПМ исключительно на это повлиял, я не могу, но то, что об этом стали больше говорить - однозначно».

Из интервью с общественным монитором

Большинство опрошенных мониторов, говоря о том, что можно было бы улучшить в дальнейшей работе национального превентивного механизма, также однозначно заявили об усилении возможностей Уполномоченного или вообще создании отдельного органа независимых посещений в Украине.

«Нужно на законодательном уровне расширить возможности Уполномоченного, которые он может делегировать своим сотрудникам. А так в принципе, я не знаю, что еще можно исправить».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

«Это, возможно, недемократично звучит, но не хватает реагирования, теперь стало сложнее. Не хватает рычага, ведь рекомендаций мало. Этого не хватает. Надо поднять силу рекомендаций Уполномоченного».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Также среди предложений по усилению эффективности деятельности НПМ некоторые мониторы называли участие в визитах большего количества журналистов. По их мнению, в условиях слабой позиции Уполномоченного именно взаимодействие со СМИ могло бы актуализировать проблемные вопросы соблюдения прав людей в местах несвободы.

«Была очень хорошая практика, но я не знаю, будет ли она продолжаться. Раньше проводили обучение для журналистов, им выдавали мониторские документы, и журналисты ходили в визиты. И уже получив эту подготовку, они понимали, что и как можно освещать. Ведь обычному журналисту надо «крови», «мяса», «трэша». А понимая суть НПМ, они описывали визиты более профессионально. Насколько эта практика продолжится, я не знаю. Но считаю, что это было неплохо».

Из интервью с общественным монитором

Значительное количество мест несвободы в Украине находится под контролем крайне централизованных ведомств и министерств, что могло бы облегчить внедрение изменений. С другой стороны, влиять на принятие решений в таких системах крайне сложно. Свои проблемы с принятием системных изменений есть и в социальных учреждениях, многие из которых фактически управляются местными властями. Чтобы изменить положение в них, необходима системная работа с органами местного самоуправления. Именно поэтому с точки зрения оценки эффективности НПМ крайне важны системные результаты, которых ему удалось достичь за 6 лет - это то, что удалось изменить в системе мест несвободы, чтобы гуманизировать отношение к людям, которые там содержатся.

Несмотря на работу, которая делается в визитах и при подготовке отчетов, наиболее важными для защиты прав человека являются рекомендации превентивного механизма, касающиеся системных изменений. К сожалению, они не учитываются годами. Можно отметить, что по каждому из ведомств из года в год повторяются одни и те же замечания НПМ, касающиеся наиболее важных аспектов соблюдения прав человека в местах несвободы. Это является недвусмысленным признаком того, что системной работы по устранению недостатков ведомства не ведут, а лишь ограничиваются письменными ответами или временным приостановлением работы некоторых учреждений. Как и в момент создания НПМ, система привычно реагирует на выявленные случаи пыток и жестокого обращения, заявляя, что это «исключительный случай», «вина конкретного человека» или «недостаток финансирования». На то, что преобладает такой способ реагирования, указывается и в самых отчетах НПМ. Так, в отчете 2014 года сообщается, что «информация об устранении недостатков и нарушений не всегда соответствует действительности», или «органы прокуратуры игнорируют сведения, указывающие на фактические преступления». Анализ отчетов показывает, что учитывается значительная часть рекомендаций, направленных на устранение выявленных недостатков материально-технического характера, а также связанных с привлечением к дисциплинарной ответственности сотрудников, виновных в нарушениях прав человека. Вместе с тем, системные проблемы, от которых страдают люди во всех типах таких учреждений, связанные с устаревшей нормативной базой; устаревшими стандартамм работы или оборудованием мест содержания; распространенные и устоявшиеся практики нарушения прав человека - остаются неизменными.

Так, например, милиция, а теперь и национальная полиция, ежегодно получает замечания, которые указывают на распространенность «произвольных задержаний»; «незаконное содержание в непредусмотренных для этого местах», «пытки и жестокое обращение с задержанными лицами»; «практики неофициальных задержаний лиц » (без составления необходимых

процессуальных документов)». Рекомендации НПМ по законодательному принятию правил отбывания административного ареста, как это предусмотрено в ч.2 ст. 327 КУоАП, не учитываются с 2013 года.

Об изменениях в Государственной пенитенциарной службе, а сейчас в Департаменте уголовно-исполнительной службы Министерства юстиции, можно судить по тому, что и в 2013, и в 2017 году отчеты содержали информацию о том, что в службе распространены «применение к осужденным или лицам, содержащимся под стражей, психического и физического насилия со стороны представителей администрации или отдельных категорий заключенных»; «нечеловеческое или грубое отношение к осужденным и заключенным»; «ненадлежащее материально-бытовое обеспечение и питание»; «нарушение прав осужденных на труд и достойную его оплату»; «злоупотребление администрацией учреждений исполнения наказаний и следственных изоляторов мерами дисциплинарного воздействия»; «нарушение законодательства при наложении дисциплинарных взысканий»; «негативная практика привлечения осужденных к работе, связанной с контролем за поведением других осужденных»; «невозможность получения правовой помощи». Все это закрепляется отсутствием «реагирования со стороны Министерства юстиции Украины на факты нарушения законодательства в учреждениях исполнения наказаний и предварительного заключения».

Остаются неизменными замечания к Государственной транспортной службе Украины, касающиеся условий содержания в «транзитных зонах аэропортов, прав задержанных лиц на охрану здоровья и медицинскую помощь».

Относительно Государственной пограничной службы Украины ежегодно повторяются одни и те же замечания относительно «содержания задержанных лиц с нарушением требований изоляции, в частности, мужчин вместе с женщинами».

В Государственной судебной администрации год за годом фиксируются такие нарушения как «длительное содержание в специальном автомобиле конвоя без доступа к питьевой воде и питания», «переполненные камеры в помещениях для подсудимых (осужденных) местных судов общей юрисдикции»; «содержание в металлической клетке в зале суда во время судебного разбирательства»; «лишение пищи обвиняемых (подсудимых), осужденных в день их участия в судебном заседании».

В Министерстве здравоохранения Украины, несмотря на принятие приказа «Об утверждении Правил применения физического ограничения и (или) изоляции при оказании психиатрической помощи лицам, страдающим психическими расстройствами» от 24.03.2016 года № 240 в большинстве посещенных больниц продолжают использовать противоправную фиксацию больных. Персонал больниц просто не знает о существовании приказа.

Продолжается практика «проведения судебных заседаний по продлению или изменению видов принудительных мер медицинского характера без участия лиц, к которым они применены». Основные функции заведений паллиативной помощи (отделений, палат, коек) не соответствуют основам законодательства в сфере оказания паллиативной помощи.

В учреждениях Министерства социальной политики, несмотря на то, что каждый год НПМ указывает на «необходимость нормирования применения физического ограничения для лиц, страдающих психическими расстройствами и находящихся в интернатных учреждениях», этот вопрос остается нерешенным. Это приводит к обращению, унижающему человеческое достоинство, и применению насилия к больным людям.

Причин такого слабого влияния национального превентивного механизма на ситуацию в местах несвободы несколько:

- малое количество визитов, охватывающее незначительную долю мест несвободы. Это приводит к концентрации внимания на отдельных учреждениях, в ущерб анализу ситуации в целом;

- системные проблемы в местах несвободы достаточно слабо освещаются в публичной сфере. Омбудсмен не представлял свои отчеты перед парламентом с 2014 года, слабо представляет отчеты в средствах массовой информации;

- слабая модель Омбудсмена, которая существует в Украине, не подразумевает никаких серьезных рычагов воздействия на нарушителей, а имеющиеся в арсенале производства, которые открывает Офис или направление информации на проверку в прокуратуру неэффективны и фактически зависят от желания Генеральной прокуратуры Украины дать делу ход.

«У нас единственная проблема - я не знаю, можно ли ее решить - это реакции высших ведомств на наши отчеты. Потому что как правило, в большинстве случаев, как я знаю, после того как отправляется отчет, к нам никакой реакции не приходит. Ни в письменном, ни в устном виде, и мы не знаем, какое решение было принято. То есть мы узнаем о результатах только в повторном визите».

Из интервью с бывшим сотрудником Департамента НПМ

Фактически единственным инструментом, который мог бы помочь в существующих условиях, является активная работа в публичной сфере; освещение системной практики нарушений и причин, которые к ним привели; критика сложившихсяподходов, а также привлечение общественности к этому процессу. Однако Офис Омбудсмена практически не использует ни этот метод, ни имеющиеся у него в распоряжении весьма значительные ресурсы общественных активистов. Чаще всего, работа «после визита» заключается в том, чтобы добиться реагирования на конкретные

нарушения и наказание виновных. В то же время, наиболее важное направление - адвокация необходимых системных изменений, отслеживание изменений за год, публичная критика и формирование основы для изменений, были и остаются слабозадействованными.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОФИСА ОМБУДСМЕНА С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ НПМ

С самого начала работы, в НПМ была утверждена основная схема отбора людей, которые могут осуществлять визиты вместе со служащими Секретариата Омбудсмена. Для этого необходимы были следующие условия:

• Быть старше 18 лет;

• Не иметь непогашенных судимостей;

• Пройти базовый тренинг по мониторингу мест несвободы, который проводится совместно с представителями Департамента НПМ;

• Быть отобранным экспертным советом при Департаменте НПМ и как результат получить доверенность от Омбудсмена, действительную в течение года.

Стоит отметить, что с течением времени указанные критерии не изменились, хотя несколько поменялась программа обучения. В частности, по мнению мониторов, акцент сместился с общего понимания миссии мониторинга и использования международных стандартов при оценке условий содержания на более детальное изучение нормативов функционирования учреждений, подлежащих независимым посещениям. Оценить насколько такое смещение акцентов влияет на эффективность работы, достаточно трудно, ведь единого мнения относительно того, каким должен быть украинский монитор - специализирующимся на конкретных заведениях или универсальным, так и не сформировалось.

«Может это мое внутреннее сопротивление тому, что это должны быть глубокие профессионалы в определенной сфере, но я думаю, что если я вижу, что дети чистые, ухоженные, развитые, их там кормят, что там все нормально, то мне этого должно быть достаточно. А если там есть какие-то моменты, мне не нужно знать этих глубоких вещей, я не считаю, что это мандат НПМ и он должен этим заниматься».

Из интервью с общественным монитором

«Когда приезжаешь в колонию, например, там столько всяких нюансов, можно найти, чтобы их изучить, надо чтобы визит туда продолжался несколько дней. Потому просмотреть все документы, все ли выполняется согласно правилам очень трудно за один день. К тому же это требует значительной подготовки, чтобы знать, куда и как смотреть. Для этого нужны отдельные образовательные мероприятия для мониторов».

Из интервью с бывшим сотрудником Департамента НПМ

Положительным нововведением в базовом обучении впоследствии стала практическая составляющая, в том числе участие в визитах в места несвободы вместе с мониторами НПМ после проведения серии лекций. Это позволяет сразу понять, насколько эта деятельность соответствует

ожиданиям тех, кто проходит обучение и более подробно ознакомить будущих мониторов с принципами, задачами и этическими нормами поведения во время проведения визитов.

Организация и проведение тренингов как возлагалась, так и возлагается на общественные организации, которые тем или иным образом связаны с мониторингом закрытых учреждений в Украине и благодаря своему бэкграунду могут находить доноров для обучения людей, которые согласились стать мониторами НПМ. Отбор на тренинг происходит через открытый конкурс, информация о котором размещается на различных информационных площадках в Интернете. Последний базовый тренинг был проведен в апреле 2018 года.

Стоит отметить, что дальнейшее обучение и повышение квалификации волонтеров НПМ осуществляется также за счет общественных организаций. В бюджете работы Уполномоченного такие статьи расходов также не указаны.

Темы для обучения, как правило, выбираются на основе потребностей мониторов национального превентивного механизма (в частности, образовательные мероприятия для представителей государственных органов, тренинги для мониторов по написанию отчетов и особенностей интервьюирования различных категорий клиентов и т.д.), а также тех тем, которыми занимаются общественные организации, предлагающие проведение тренингов (в частности, мониторинг определенных мест несвободы, соблюдения прав определенных категорий населения и т.д.).

Среди насущных проблем несколько мониторов отметили необходимость проведения тренингов по психологической разгрузке и профилактике профессионального выгорания.

«Эти тяжелобольные люди, которые не понимают кто они, и когда ты начинаешь проверять их состояние, как, на чем они лежат, как их лечат, как их кормят, знаете, выходить очень тяжело. По моему мнению, надо проводить какие-то тренинги, потому что очень тяжело на психику действует».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

Сейчас база общественных мониторов, которым Офис Омбудсмена предоставил полномочия осуществлять визиты, составляет 150 человек, мониторы представлены во всех областях Украины. Наибольшее количество мониторов - в Киевской (29 человек) и Черниговской областях (11 человек), меньше всего - в Одесской (3 человека) и Кировоградской (3 человека).

«Смотрите, ранее это было: отбор, конкурс, по рекомендации от других организацій - тех или иных, обучение и затем повышение квалификации по направлениям. Люди только учатся быть в курсе всего, поэтому им уделялось внимание. Сейчас мониторов могут просто

назначить. Сейчас удостоверения раздаются непонятно кому, и это похоже на какое-то шоу».

Из интервью с общественным монитором

И хотя регулярное увеличение сообщества мониторов, с одной стороны, является залогом расширения системы посещений, с другой, это, к сожалению, никак не влияет на количество визитов в места несвободы, которое остается незначительным. Такое несоответствие приводит к ряду негативных последствий:

- Часть мониторов теряет интерес к механизму из-за непостоянного посещения мест несвободы;

- Страдает общее качество проведения визитов и написания отчетов из-за постоянного привлечения новых мониторов, которые не имеют возможности выработать достаточно опыта для эффективного мониторинга;

- Увеличивается нагрузка на работников Секретариата из-за необходимости контакта с большим количеством мониторов.

Нововведением этого года стало также привлечение к визитам юристов в рамках подписания Меморандума о сотрудничестве с Координационным центром по оказанию правовой помощи Министерства юстиции Украины. Согласно Меморандуму одними из направлений сотрудничества являются:

- Внедрение механизмов сотрудничества по предупреждению, выявлению и недопущению случаев пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания, нарушений права на защиту и получение бесплатной вторичной правовой помощи;

- Разработка механизма отбора, обучения и привлечения работников системы предоставления бесплатной правовой помощи в совместные мониторинговые визиты в места несвободы, которые осуществляются НПМ.

Хотя обучение юристов еще не проводилось, их уже начали приглашать в визиты в места несвободы. Отношение более опытных мониторов НПМ к этому неоднозначно. Во-первых, без предварительной подготовки сложно в полной мере понять цели и задачи национального превентивного механизма и придерживаться определенного этического кодекса поведения. Во-вторых, сам факт того, что люди, которые работают в структуре Министерства юстиции Украины, могут посещать учреждения, которые подчинены тому же министерству, вызывает вопросы относительно соблюдения принципов независимости, объективности и беспристрастности мониторинга. Также возникает определенный конфликт интересов, когда лица, попавшие в места несвободы как независимые мониторы, в ходе визита начинают оказывать юридические консультации как представители центров предоставления правовой помощи.

«Они мониторят вместе с нами как мониторы, но если нужна какая-то консультация или какая взаимосвязь клиента с предоставлением правовой помощи, юрист координирует ее».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

«Насколько я помню, недавно были розданы поручения от Уполномоченного представителям юридической помощи, но Бюро бесплатной правовой помощи - это структура Минюста. Насколько адекватно они будут оценивать те нарушения, которые происходят в колониях, я не знаю».

Из интервью с общественным монитором

Кроме того, в визитах стали задействовать экспертов (врачей, юристов, психиатров и т.д.), как того требуют задачи мониторинга. Так, в этом году активно приглашались врачи в визиты к психоневрологические больницы, учреждения паллиативной помощи и тому подобное. Прежде всего, это связано с ликвидацией медицинского отдела в структуре Департамента НПМ, который обычно закрывал вопрос профессиональной оценки оказания медицинской помощи в местах несвободы. Каждому эксперту выдается доверенность Уполномоченного до конца года и его могут приглашать в визиты время от времени.

«Мы подобрали медиков, кто толковый, для визитов. Вот у меня есть один толковый начмед. Он ездит с нами по визитам. Поэтому, когда нужно, пишем ему письмо-приглашение, и, соответственно, где можем, оплачиваем ему питание, проживание и дорогу».

Из интервью с сотрудником Департамента НПМ

Если говорить о мотивации, то для большинства участников тренингов стать частью мониторингового механизма предупреждения пыток было сознательным желанием положительно повлиять на ситуацию в местах несвободы. Не менее важным мотивационным фактором является возможность расширить свою правозащитную деятельность, получить опыт для работы в собственной общественной организации. Значительно реже встречается другая мотивация присоединиться к НПМ («попробовать что-то новое»), или она ограничивается определенными факторами («необходимо для одного проекта», «надо ознакомиться с теми, кто работает колонии» и т.п.).

«Места несвободы бывают разные и, так или иначе, мы можем туда попасть. Это касается и меня. Посещая такие заведения, я могу влиять на изменения».

«Ну, в принципе я с самого начала работала в направлении защиты прав людей, и наша деятельность была связана с тем, что мы помогали людям в местах несвободы. Оценивали ситуацию и понимали, что есть много вопросов, которые нужно решать с администрацией о нарушениях

прав человека. Когда узнали о НПМ, поняли, что это нам может помочь, и мы сможем попадать в учреждения через этот механизм также».

Из интервью с общественными мониторами

Важно отметить, что необходимым условием функционирования любого механизма, который использует волонтерский ресурс, является постоянное поддержание этой мотивации. Кроме материальной составляющей, которая проявляется, прежде всего, в получении определенных навыков работы, налаживании контактов, а также использовании самого факта, что человек - монитор НПМ и может указывать это при написании резюме, проектов и т.д., в значительной степени акцент должен делаться также на поощрениях социального характера. Это, в первую очередь, удовлетворяет потребность человека в принадлежности к важной миссии, наличии общественного признания, общении с единомышленниками. Кроме того, волонтерам важно видеть, что они улучшают жизнь людей, которым помогают, и показывать свое неравнодушие к проблеме. Все это реализуется, как правило, посредством формирования волонтерского сообщества, где люди общаются между собой, обсуждают проблемы, генерируют новые идеи по улучшению своей деятельности. Говоря о сообществе мониторов, надо отметить несколько проблемных моментов, которые негативным образом влияют на их желание участвовать в национальном превентивном механизме:

- *Недостаточное информирование мониторов*

Оценка показала, что общественные мониторы время от времени сталкиваются с недостатком информации о том, что происходит в системе НПМ. В частности, это касается планов посещений, согласования работы на следующий год, ознакомление с отчетами по визитам и реакцией на них. Интервью показали, что общественные мониторы, к сожалению, так и не знают наверняка, что происходит после визита в место несвободы: куда направляется отчет, какова реакция администрации заведения, повлиял визит на изменения и тому подобное. Также часто отсутствует согласование между всеми участниками визита финального текста отчета и рекомендаций.

Проблемы с недостатком информации испытывают также региональные представители и координаторы. С одной стороны идет активное расширение их круга задач, с другой - предоставляется довольно слабая информационно-методическая поддержка. В частности, мониторы должны самостоятельно проводить инвентаризацию в своих областях, узнавая количество и контактные данные мест несвободы.

«Смотрите, когда у нас были такие пособия, ну, не пособия, а такие справочники. Это был 12-й, 13-й год, если не ошибаюсь. Там, где был перечень всех заведений с номерами телефонов директоров, с сайтами, если есть. Вот их разрабатывал Андрей Черноусов еще тогда. И до сих пор мы

ими и пользуемся, тем справочниками. Было бы очень неплохо, конечно, активизировать сейчас эти все данные, то есть обновить их ».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

- *Ограниченное количество совместных мероприятий*

По мнению мониторов, встречи помогают обсудить насущные вопросы проведения визитов, сложные ситуации во время мониторинга, реакцию государственных органов и тому подобное. Для многих это также возможность узнать, что происходит в системе НПМ, какие есть достижения в разных направлениях деятельности. Для некоторых мониторов важно предложить собственные идеи по устранению проблем в работе.

«Для нас, например, важно чувствовать, что мы вовлечены в одно дело, мы - команда, какой-то командный дух, есть какая-то поддержка этих людей, ну, по крайней мере то же общение, по крайней мере могло бы быть. Пока не очень нравится, как это все организовано ».

Из интервью с общественным монитором

«Вот был форум ежегодный. И еще дополнительные какие обучения, когда проводились, приглашали. Люди чувствовали себя нужными, потому что это такая деятельность, бесплатная. Вот, на таких встречах они чувствовали, что они нужны, что их приглашают, обучают, что дополнительно какие-то вещи для них проводятся. Или, например, какая-то интересная встреча. Сейчас форумов вообще не было. Вот, если какие-то встречи проводятся, то только, например, организацией «Украина без пыток» для своих мониторов, которые относятся к этой организации».

Из интервью с региональным представителем Уполномоченного

В нескольких интервью прозвучали надежды на увеличение частоты собрания мониторов и в областях. На данный момент, такие встречи почти не проводятся и нет возможности обсудить вместе работу, которая может быть осуществлена силами мониторов на местах.

«Один раз в год проходит ... вернее проходил форум НПМ, когда все собирались. Время от времени эти мониторы встречались на специализированных тренингах, как я уже говорил. Были попытки в каких областях устраивать встречи для совместного планирования. Это были разовые попытки, один-два раза мы собирались ».

Из интервью с общественным монитором

- *Нерегулярное привлечения общественности к планированию и последующей работе по результатам визитов*

В интервью часть мониторов отмечала, что почти не знают, что происходит с планированием визитов в Департаменте НПМ. Также, очень слабо налажено взаимодействие с государственными органами в регионах с целью улучшения условий содержания людей в местах несвободы. Были

попытки проводить пресс-конференции после проведения серии визитов, встречи с местными властями, но такие мероприятия происходят не на постоянной основе.

Стоит отметить, что частично деятельность по налаживанию коммуникации между мониторами берут на себя некоторые общественные организации, среди направлений своей работы выделяют содействие работе НПМ в Украине. В частности, НГО «Мониторів НПМ «Україна без тортур» пытается проводить мероприятия по привлечению внимания общественности к проблемам жестокого обращения в местах несвободы. В частности, это делается путем обращений к народным депутатам, публичных выступлений, участия в конференциях и других мероприятиях. Похожее направление работы есть и у НГО «Центр информации по правам человека». В этом году в центре Киева была проведена акция, где открыли временную скульптуру, посвященную проблеме пыток в Украине. Такие меры хотя и не являются системными, оказывают поддержку работе Департамента НПМ в части коммуникации и формирования сообщества мониторов.

«Такая практика у нас была: если были в визитах и обнаружили что-то плохое, то писали обращение к нардепу, который занимается округом, на территории которого находится это учреждение. Были разные реакции, кто реагировал, то есть депутат подключался к решению этих вопросов. А были такие депутаты, которые эти запросы проигнорировали, и у нас 26 июня была проведена акция под Верховной Радой для привлечения внимания нардепов к этой проблеме. При том, что там были СМИ и когда прозвучали фамилии депутатов, которые вообще никак не отреагировали на запросы, то быстренько пошла реакция ».

Из интервью с общественным монитором

Следует отметить, что в настоящее время мониторы отмечают уменьшение активности в деятельности НПМ в связи с приходом нового Омбудсмена и изменением части работников Департамента НПМ.

«Раньше работала Совете мониторов, они были включены в эту работу. Были какие-то изменения, наработки и тому подобное. А сейчас с приходом нового Омбудсмена эта деятельность затихла. Не знаю, с чем это связано. Может с тем, что из-за того, что новый Омбудсмен пытается войти в новый рабочий режим ».

Из интервью с общественным монитором

РАБОТА НПМ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ, ВОЗНИКШИХ ПОСЛЕ НАЧАЛА БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ

В 2014 году в Украине сложилась уникальная ситуация, с которой впервые столкнулись как власть, так и граждане страны. На востоке Украины часть территорий перешли из-под контроля государства под контроль сепаратистов, поддерживаемых Российской Федерацией. После начала боевых действий появилась масса феноменов, непосредственно связанных с правами человека в местах несвободы, но не имеющих готовых и легитимных решений. Возникла необходимость в эвакуации десятков учреждений (интернаты, детские дома, тюрьмы, дома престарелых, больницы, которые оказались в зоне боевых действий); появились новые или были запущены ранее места несвободы, которые не работали (в полевых условиях, в добровольческих батальонах, в Службе безопасности Украины) появились новые виды задержанных и арестованных (взятые в плен военные Российской Федерации, задержанные подозреваемые в сепаратизме). Часто, информации о различных событиях было недостаточно, или она была противоречивой. Соответственно, и работа национального превентивного механизма по предотвращению пыток и жестокого обращения в этот период осуществлялась с разной степенью эффективности.

Проблемы с официальными местами несвободы в зоне боевых действий

В 2014 году в зоне боевых действий оказались десятки мест несвободы, в которых содержались тысячи людей. Это и интернаты для престарелых, детей с инвалидностью, и пенитенциарные учреждения. Омбудсмен практически с начала боевых действий (с июня 2014 годы) многократно указывал на необходимость их эвакуации, центральные органы исполнительной власти отнеслись к этой идее формально и фактически сняли с себя ответственность за судьбу людей, переложив ее на местную власть, которая находилась в коллапсе. Таким образом, многие учреждения так и не удалось эвакуировать, а другие эвакуировали в пределах Донецкой и Луганской области, что привело к перенаселенности и новым нарушением прав человека. В то же время, следует отметить, что в тот период НПМ не прекратил посещений мест несвободы в зоне, близкой к боевым действиям, и адвокации прав людей, которые там содержались. В отчете НПМ 2014 и 2015 материалы визитов были выделены в специальный раздел, где описаны ключевые проблемы, людей, оказавшихся в официальных местах несвободы в зоне боевых действий. Отчеты по осуществленным в этот период визитам были использованы Омбудсменом как инструмент адвокации - для писем руководству страны и предложений по решению проблем, возникших в местах несвободы, и результате чего часть учреждений были перемещены. Однако, к сожалению, предложение подготовить и осуществить централизованную эвакуацию интернатных учреждений, где содержатся дети, люди с инвалидностью и престарелые, осталась нереализованной.

К сожалению, в дальнейшем интерес НПМ к теме мест несвободы в зоне боевых действий стал спадать. Так, анонсированный в отчете НПМ в 2014 году специальный доклад «Состояние обеспечения прав и свобод человека в местах несвободы в зоне проведения анти-террористической операции» так и не вышел. Отчет 2016 уже не содержал отдельного раздела, посвященного местам несвободы в зоне боевых действия, хотя многие из указанных ранее проблем в местах несвободы так и не были решены.

Проблема с местами несвободы в СБУ (Службы безопасности Украины)

Несмотря на то, что в соответствии с Законом Украины «О предварительном заключении», СБУ не имеет права удерживать людей под стражей, еще в 2012 году отчеты НПМ указывали, что считают местами несвободы каждое из управлений СБУ в областях и изолятор СБУ в Киеве. Они были отнесены к таким, в первую очередь из-за того, что СБУ имеет право задерживать людей и имеет все возможности для этого. То есть, и в изоляторах СБУ, и в региональных управлениях могут содержаться люди, что, соответственно, делает эти места подлежащими мониторингу.

Боевые действия на востоке Украины, начавшиеся в 2014 году и борьба с сепаратизмом привели к тому, что в СБУ появилось значительное количество задержанных, содержавшихся в официальных и неофициальных местах содержания. Это делалось исходя из целесообразности, вопреки нормам действующего законодательства, которое просто не успевало за развитием событий. Так, например, возникла необходимость содержания людей, задержанных в ходе боевых действий, или людей, которых готовили для обмена пленными. В отчетах международных и национальных правозащитных организаций и расследователей неоднократно приводились данные о том, что людей перед обменами или «легализацией» содержат в управлении СБУ в Харькове и Мариуполе, а также, что существуют места содержания в Краматорске и Бахмуте.

К сожалению, НПМ не смог адекватно отреагировать на возникшие в ходе боевых действий риски и угрозы правам человека. Визиты в управление СБУ в Харьковской области не позволили выявить людей, которые там содержались, о чем было публично объявлено Омбудсменом. Однако по данным независимых исследователей людей успевали вывозить из камерных помещений, пока группа НПМ ожидала у входа в управление. Пресс-релиз о визите, размещенный на сайте Омбудсмена, не содержал информации о том, что группа мониторов НПМ была вынуждена длительное время ожидать допуск к местам содержания людей и складывалось впечатление, что они были сразу допущены к мониторингу.

Несмотря на остроту проблемы, регулярное посещение всех известных мест несвободы в СБУ не велось и не ведется; специальных тренингов для мониторов и новой методологии не вводилось; НПМ и Офис Омбудсмена не

обратили внимание на работу с жертвами нелегального содержания в СБУ; не было подготовлено специального отчета НПМ о местах содержания в СБУ период 2014 - 2017 гг.; не велось работы с сотрудниками СБУ и руководством ведомства. Фактически многие сотрудники СБУ даже не знали положений Факультативного протокола к Конвенции ООН против Пыток, что в итоге стало одним из факторов, повлиявших на недопуск представителей Подкомитета ОНН по предотвращению пыток в вероятные места несвободы СБУ в 2016 году.

Тем более, нелогичным является тот факт, что управления СБУ перестали считаться местами несвободы в отчетах НПМ и отчетах Омбудсмена. Фактически это стало демонстрацией того, что НПМ снял с себя обязанность посещений любых мест несвободы в СБУ, кроме изолятора СБУ в Киеве.

Обострившаяся в 2014 году проблема незаконного заключения под стражу в местах несвободы СБУ так и не нашла решения. Очевидно, что после снижения активности боевых действий, скандала с недопуском Подкомитета ООН к местам несвободы и последовавшего за ним дипломатического давления на руководство страны, масштабы явления снизились в разы. Проблема мест несвободы в СБУ обсуждалась в средствах массовой информации, однако никаких решений, направленных на изменение правового поля, принято не было, и фактически решение отложили.

Проблема с контрольно-пропускными пунктами и блок-постами в зоне боевых действий на востоке Украины

Еще одним новым местом несвободы, появившимся с началом боевых действий, стали многочисленные блок-посты и контрольно-пропускные пункты, которые не только регулируют сообщение между оккупированной частью Луганской и Донецкой области, но и передвижения по всем дорогам в регионе на территории, подконтрольной правительству. В период с 2014 по 2015 год блок-посты были местами, на которых регулярно задерживали и удерживали людей, подвергали процедурам осмотра и допроса вне всяких легальных процедур. Отчеты международных и правозащитных организаций неоднократно сообщали о незаконных практиках на блок-постах, в результате которых люди не только подвергались жестокому обращению, но и незаконному задержанию, пыткам и даже были убиты. К сожалению, ни один из отчетов НПМ не обратил внимания на эту проблему, и в течение нескольких лет она фактически оставалась без внимания мониторинга. До сих пор проблема блок-постов не освещалась в работе НПМ.

МОНИТОРИНГОВЫЕ СХЕМЫ МЕСТ НЕСВОБОДЫ В УКРАИНЕ, КОТОРЫЕ СУЩЕСТВУЮТ НЕ В РАМКАХ НПМ

Факультативный Протокол содержит рекомендации национальным превентивным механизмам сотрудничать с другими национальными органами, которые занимаются мониторингом мест несвободы с целью объединения усилий по предупреждению нарушений прав людей, лишенных свободы. Сотрудничество с группами гражданского общества также было бы полезным для национальных превентивных механизмов, так как они являются независимым и ценным источником информации, а также бескомпромиссными сторонниками работы над достижением той же цели, что и национальные превентивные механизмы. Поэтому, даже при условии создания и функционирования НПМ, существование и функционирование других схем посещения (мониторинга) мест несвободы крайне необходимо для продвижения результатов в сфере противодействия пыткам и жестокому обращению. Все без исключения независимые схемы посещения являются альтернативными поставщиками данных об обращении с людьми в местах несвободы, они являются представителями другой точки зрения, которая в условиях современного общества способна сбалансировать и выводы национального превентивного механизма в том числе. Именно поэтому, существование и поддержка со стороны организаций-доноров многообразия схем посещения мест несвободы является крайне важной для противодействия пыткам и жестокому обращению в Украине. Кратко опишем опыт общественных организаций, которые в последнее время являются активными в посещении мест несвободы.

«Украинский институт по правам человека» осуществляет мониторинговые визиты в учреждения исполнения наказаний Государственной уголовно-исполнительной службы Министерства юстиции Украины, используя механизм доступа к таким учреждениям народных депутатов и их помощников. Фактически, мониторинговая группа состоит из помощников народных депутатов от межфракционного объединения «Правозащитная коалиция». Отчеты о визитах регулярно публикуются на сайте и на странице организации в Facebook.

«Харьковская правозащитная группа» - одна из самых опытных общественных правозащитных организаций в Украине, которая осуществляет мониторинговую деятельность еще с начала 90-х годов прошлого века. Сейчас представители ХПГ регулярно посещают учреждения исполнения наказаний и публикуют отчеты на своем сайте. Доступ в учреждения они получают, так как в мониторинговых группах есть помощники народных депутатов.

«Альянс украинского единства» выполняет мониторинговые визиты в учреждения исполнения наказаний с использованием удостоверений помощников народных депутатов. Необходимо заметить, что значительная

часть визитов организации имеет еще расследовательскуюсоставляющую и, как результат, обращения от народных депутатов относительно описанных ситуаций.

«Ассоциация украинских мониторов соблюдения прав человека в правоохранительной деятельности» в рамках Меморандума о сотрудничестве с Министерством юстиции Украины посещает учреждения исполнения наказаний и готовит отчеты.

Кроме общественных организаций, обязанности посещать места несвободы есть у тех министерств и ведомств, в составе которых функционируют места несвободы. Так, например, в составе Администрации Государственной уголовно-исполнительной службы Министерства юстиции Украины создано Управление пенитенциарных инспекций, которое осуществляет регулярные инспекции учреждений исполнения наказаний и проверяет соблюдение прав и свобод человека и по результатам визитов привлекает виновных к дисциплинарной ответственности.

В Национальной полиции Украины создано Управление обеспечения прав человека, которое имеет своих представителей во всех регионах страны, осуществляющих регулярные посещения изоляторов временного содержания взятых под стражу и арестованных лиц, а также территориальных отделов полиции с целью осуществления мониторинга соблюдения прав и свобод человека.

В составе Генеральной прокуратуры Украины, которая осуществляет надзор за законностью во время досудебного следствия, принудительного исполнения судебных решений и отбывания наказаний, создано Управление надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным производствам и другим мерам принудительного характера в местах несвободы. Это самая влиятельная из всех мониторинговых государственных организаций, которая имеет полномочия возбуждать уголовные производства против должностных лиц, причастных к нарушениям прав и свобод человека.

Как видим, сегодня в Украине, кроме НПМ, созданы и функционируют альтернативные механизмы посещения мест несвободы с целью осуществления контроля и противодействия пыткам и жестком обращению, что является значительным прогрессом в преодолении такого позорного явления, как пытки в местах несвободы.