

**«Європейський Союз та Рада Європи працюють разом  
зادля посилення операційної спроможності Омбудсмана у захисті прав людини»**



**Повторна оцінка операційної спроможності та потреб  
Національного превентивного механізму (НПМ) України**

Документ підготовлено на основі доповіді

Георгія Тугуші, Консультанта Ради Європи<sup>1</sup>

Квітень 2020 року

---

<sup>1</sup> Георгій Тугуші є консультантом Ради Європи, колишнім членом Європейського комітету з питань запобігання катуванням (КЗК) і Головою Робочої групи з правової практики, колишнім Заступником Голови Комітету ООН проти катувань і Доповідачем з питань репресій, а також колишнім Омбудсменом Грузії.

## Зміст

Скорочення.....	3
Вступ.....	4
Стислий огляд і ключові рекомендації.....	5
Історія питання .....	7
Правові основи діяльності НПМ .....	9
Структура і діяльність НПМ України .....	12
Координаційна рада з питань реалізації НПМ .....	155
Фінансове забезпечення .....	155
Розгляд НПМ індивідуальних скарг.....	166
Планування і здійснення візитів .....	166
Складання звітів і діяльність за підсумками візитів .....	20
Громадські монітори та їхня роль у роботі НПМ.....	233
Залучення зовнішніх експертів до роботи НПМ.....	255
Методологія проведення візитів .....	255
Навчання.....	266
Внутрішня комунікація .....	300
Зв'язок з громадськістю .....	311
Заключні зауваження .....	322
Додаток.....	33

## **Скорочення**

ФП КПК - Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань

НПМ - Національний превентивний механізм

КЗК - Європейський комітет з питань запобігання катуванням

ПНК - Підкомітет ООН з недопущення катувань

АЗК - Асоціація з запобігання катуванням

НУО - неурядова організація

ГО - громадське об'єднання

Грн - гривня

## Вступ

Цю доповідь підготовлено в рамках спільного проєкту Європейського Союзу та Ради Європи "ЄС та Рада Європи працюють разом задля посилення операційної спроможності Омбудсмана у захисті прав людини" Головна мета документа полягає у вивченні діяльності НПМ України та здійсненні оцінки потреб для подальшого посилення і розвитку цього механізму, а також в оцінці стану реалізації рекомендацій, що є частиною попередньої оцінки, здійсненої в 2015 році.

Для виконання цього завдання Консультант здійснив дводенний візит до м. Київ (Україна). Під час візиту Консультант мав зустрічі з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини пані Людмилою Денісовою, Керівником Секретаріату Уповноваженого пані Людмилою Левшун, Представником Уповноваженого з дотримання процесуальних прав паном В'ячеславом Петльованим, Директором Департаменту реалізації національного превентивного механізму пані Оленою Андрієць, Керівником Відділу моніторингу НПМ пані Іриною Савицькою, представниками Департаменту реалізації НПМ, Представниками Уповноваженого в регіонах, представниками відділів регіонального представництва в різних регіонах України, громадськими моніторами і представниками громадянського суспільства країни.

Крім того, на початку та наприкінці візиту Консультант провів консультації з командою проєкту Офісу Ради Європи в Україні. Під час підготовки цієї доповіді Консультант проаналізував усі доступні відповідні звіти та інші документи, включаючи законодавчу базу діяльності НПМ України.

Консультант висловлює щире подяку всім, хто сприяв його візиту і допомагав у підготовці цієї доповіді, зокрема менеджерам проєкту Ради Європи пані Вікторії Гальперіній і пані Ірині Крутовій, а також Керівникові Відділу моніторингу НПМ Секретаріату Уповноваженого пані Ірині Савицькій.

## **Стислий огляд і ключові рекомендації**

Наявні спостереження свідчать про те, що НПМ України продовжує ефективно функціонувати і протягом останніх кількох років відбулася низка позитивних змін. Попри існування кількох проблемних питань, НПМ зміг значно збільшити кількість візитів і опублікованих доповідей, покращити аналітичну роботу і діяльність за підсумками візитів, взяти на себе активну роль з надання порад щодо покращення національного законодавства. Істотно посилилась роль відділів регіонального представництва Уповноваженого в роботі НПМ, зросла також кількість візитів до місць несвободи, що здійснювались регіональними моніторинговими групами. На особливу увагу заслуговує покращення ситуації щодо фінансування НПМ. Станом на 2019 рік забезпечено додаткове фінансування НПМ у розмірі 2,6 млн. грн. для посилення операційної спроможності механізму. НПМ ефективно впроваджує методичні рекомендації, підготовлені за сприяння Ради Європи, а також бере участь в заходах з навчання й підготовки, які проводяться в Києві та регіонах. З НПМ знято обов'язки розгляду індивідуальних скарг і передано іншому підрозділу Секретаріату Уповноваженого. НПМ більшою мірою зосереджується на роботі за результатами візитів і впровадженні рекомендацій. Ключову роль у цьому контексті відіграє заснований в рамках НПМ Відділ моніторингу.

Ключові рекомендації:

- **НПМ все ще потребує додаткового кадрового забезпечення. У пріоритетному порядку мають бути заповнені вакантні посади, розглянуте питання про збільшення персоналу і кадрове посилення Відділу інспектування НПМ, а також Медичного відділу.**
- **Моніторингові групи, які відвідують спеціалізовані установи, де розміщуються пацієнти, що потребують лікування, а також інші місця, на які розповсюджуються повноваження НПМ, мають включати відповідних експертів і спеціалістів у галузі медицини.**
- **Регламент, яким регулюється діяльність НПМ, має бути переглянутий, і було б бажано, щоб він забезпечував групам НПМ більше часу для роботи над проєктами звітів і пов'язаними з цим питаннями шляхом застосування гнучкіших підходів.**
- **У подальшому НПМ зможе розглянути питання про невелике зменшення кількості візитів та зосередження натомість на окремих установах і темах, які, відповідно до його повноважень, вважаються найбільш проблематичними. Це має дозволити НПМ приділяти більше часу відвіданню установ, які потребують окремої уваги і концентрації ресурсів.**

- **Мають бути переглянуті роль і діяльність громадських моніторів для підвищення їхньої ефективності, незалежності і внеску в роботу НПМ. Громадським моніторам, які беруть участь в роботі НПМ, мають відшкодуватися їхні витрати на відрядження. Уповноважений міг би розглянути питання про створення в Департаменті реалізації НПМ окремої посади службовця, відповідального за питання громадських моніторів, включаючи процес їх відбору і навчання.**
- **Необхідно розробити чітку навчальну стратегію на основі навчальних потреб, які мають включати вимоги до центрального апарату, відділів регіонального представництва, громадських моніторів та експертів, які залучаються до роботи НПМ.**
- **Пріоритетом повинна бути розробка методичних рекомендацій, спеціальних навчальних курсів та інших навчальних матеріалів, примірники цих документів мають надаватися усім особам, залученим до роботи НПМ.**
- **У питаннях логістики необхідно збільшити кількість транспортних засобів для посилення мобільності і незалежності НПМ у Києві і в регіонах. Частково цю проблему можна вирішити шляхом придбання двох нових мікроавтобусів.**
- **Невідкладно має бути створена електронна база даних (платформа), яка б забезпечувала доступ осіб, задіяних у роботі НПМ, до актуальних даних та інформації.**
- **Внутрішня комунікація має вестися на основі чіткої стратегії. Необхідно залучити більше ресурсів у покращення системної комунікації та обміну між усіма підрозділами НПМ та іншими суб'єктами.**

## Історія питання

Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання (ФП КПК) 19 вересня 2006 р.

У 2011 році, за участі групи запрошених Радою Європи експертів, до складу якої входили консультанти з досвідом роботи в Європейському комітеті з питань запобігання катуванням (КЗК), Підкомітеті ООН з недопущення катувань (ПНК), Асоціації з запобігання катуванням (АЗК), національних механізмах попередження катувань європейських країн, а також представники громадянського суспільства України, були напрацьовані зміни до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» стосовно національного превентивного механізму (НПМ) згідно з Факультативним протоколом до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання (ФП КПК).

У травні 2012 року в складі Секретаріату Уповноваженого був створений Департамент реалізації НПМ, і вже в липні 2012 року було здійснено перші відвідання місць несвободи відповідно до повноважень НПМ.

Адміністрація Президента України подала до Верховної Ради України пакет змін, які було внесено до Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" та ухвалено Верховною Радою України у листопаді 2012 року<sup>2</sup>.

Слід зазначити, що Уповноважений мав повноваження відвідувати місця несвободи й до ухвалення цих змін. Змінами до Закону було встановлено, що Уповноважений виконує функції національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу, посилено повноваження і компетенцію Уповноваженого у роботі з запобігання катуванням та всім іншим видам неналежного поведження в місцях позбавлення волі.

Зміни до Закону "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" заклали міцну основу для створення НПМ в Україні. Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню (КЗК) у своєму листі від 18 січня 2013 р. за підсумками візиту до України 2012 р. підкреслив, що влада України звернула увагу КЗК на останні кроки в напрямку створення національного превентивного механізму з метою виконання її зобов'язань відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або

---

<sup>2</sup> Закон України № 5409-VI від 2 листопада 2012 р. "Про внесення змін до Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" щодо національного превентивного механізму"

таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання (ФП КПК). "Українська влада обрала для створення базову модель "Омбудсман плюс" (тобто розширення функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що існували раніше, з метою охоплення мандату національного превентивного механізму із залученням громадського сектору) і внесення поправок до Закону України "Про Уповноваженого з прав людини". Рада експертів, включаючи представників неурядових громадських організацій, була введена в дію у складі Секретаріату Уповноваженого і провела перше засідання у січні 2013 року".

28 квітня 2017 р. сплив строк повноважень Уповноваженого з прав людини пані Валерії Лутковської. 15 березня 2018 р. Верховна Рада України обрала пані Людмилу Денісову на посаду Уповноваженого.

Після обрання нового Уповноваженого та відходу з посади попереднього в Секретаріаті відбулися певні структурні зміни і кадрові перестановки, які частково вплинули й на НПМ.

Слід зазначити, що від початку набуття функцій НПМ і до 2019 року Уповноважений не отримував значних додаткових бюджетних коштів на забезпечення роботи механізму відповідно до зобов'язань Уряду України згідно з ФП КПК. З дня свого створення НПМ великою мірою спирався на фінансування з боку різноманітних донорів. Наприкінці 2018 року, при затвердженні Державного бюджету України на 2019 рік, було прийнято рішення про виділення додаткового фінансування Секретаріату Уповноваженого у розмірі 2,6 млн грн. для виконання заходів з реалізації НПМ. В результаті зараз НПМ має окрему бюджетну програму в рамках бюджету Уповноваженого з фінансуванням оперативної діяльності. І такі зміни слід дійсно вітати.

У 2015 році Рада Європи ініціювала проведення оцінки операційної спроможності НПМ України. На основі напрацювань Консультанта Ради Європи було підготовлено доповідь. Доповідь містила низку рекомендацій, адресованих Уповноваженому і керівництву НПМ. Говорячи докладніше, в 2015 році було надано такі рекомендації:

- Продовжити роботу з досягнення фінансової стабільності НПМ і збільшити обсяг фінансування діяльності НПМ з державного бюджету;
- Зробити використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів (ПНК/КЗК) більш ефективним для досягнення фінансової стабільності НПМ;
- Розробити альтернативні варіанти транспортування і пересування членів НПМ шляхом збільшення кількості транспортних засобів у Секретаріаті. В якості одного з варіантів можна було б розглянути придбання додаткових мікроавтобусів;



- Докласти подальших зусиль з метою покращення внутрішньої комунікації в рамках НПМ шляхом розробки чіткої стратегії;
- Розробити загальну стратегію комунікації для зовнішніх суб'єктів на національному й міжнародному рівнях;
- Розробити цілісну стратегію мінімізації роботи з індивідуальними скаргами і зосередження більшою мірою на превентивних візитах, повторних візитах і написанні доповідей;
- Збільшити загальну кількість днів, відведених для візитів;
- Значно збільшити кількість часу, відведеного для відвідування окремих закладів;
- Посилити контингент громадських моніторів і збільшити їхню спроможність до самостійної роботи;
- Розширити контингент зовнішніх експертів, залучити їх до роботи НПМ;
- Продовжити роботу з розробки докладних посібників/настанов щодо візитів до різних установ з окремим наголосом на запобіганні можливого неналежного поведження і відповідного реагування на такі дії;
- Здійснити повну оцінку навчальних потреб НПМ і його експертів;
- Залучити Представників Уповноваженого в регіонах до роботи НПМ і надати їм відповідну спеціальну підготовку.
- Забезпечити навчання усього персоналу і моніторів НПМ з різних аспектів повноважень НПМ, ґрунтуючись головним чином на результатах оцінки навчальних потреб;
- Розпочати роботу з розробки Стратегічного плану розвитку НПМ на 2015-2020 роки;
- Відновити діяльність міжвідомчої групи з метою сприяння реалізації рекомендацій НПМ.

Як уявляється, станом на 2020 рік значну частину рекомендацій попередньої доповіді було виконано, і це сприяло посиленню і подальшому розвитку НПМ з ряду напрямків. Окремі питання будуть висвітлені далі в цьому документі.

### **Правові основи діяльності НПМ**

Відповідно до статті 19 ФП КПК, законодавство має наділити НПМ, як мінімум, такими повноваженнями:

а) регулярно розглядати питання про поведження з позбавленими волі особами в місцях утримання під вартою, з метою посилення, за необхідності, їхнього захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують

гідність, видів поведження та покарання;

b) надавати рекомендації відповідним органам для цілей поліпшення поведження з позбавленими волі особами та умов їхнього утримання і не допускати катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, види поведження та покарання з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй;

c) надавати пропозиції та зауваження, що стосуються чинного законодавства або законопроектів<sup>3</sup>.

Чинний Закон України "**Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**" надає НПМ України широкий обсяг повноважень. Згідно статті 19-1 Закону, на Уповноваженого покладаються функції національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання.

Для виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений:

1) здійснює регулярні відвідування місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості;

2) проводить опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, з метою отримання інформації стосовно поведження з цими особами і умов їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;

3) вносить органам державної влади, державним органам, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, у тому числі зазначеним у пункті 8 статті 13 цього Закону, пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання;

4) залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;

5) реалізує інші повноваження, передбачені цим Законом.

---

<sup>3</sup> Стаття 19 ФП КПК

Опитування осіб, зазначене у пункті 2 частини другої цієї статті, здійснюється Уповноваженим за відсутності третіх осіб та за умов, що виключають можливість прослуховування чи підслуховування. На вимогу Уповноваженого в разі потреби таке опитування може здійснюватися у присутності перекладача, лікаря, працівників установ, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, а у разі опитування неповнолітньої особи - її законного представника, педагога або психолога.

Представники громадських організацій, експерти, учені та фахівці, залучені Уповноваженим на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму, відвідують на підставі окремого письмового доручення Уповноваженого місця, зазначені у пункті 8 статті 13 цього Закону, та з додержанням вимог частини третьої цієї статті можуть опитувати осіб, які перебувають у таких місцях, з метою отримання інформації стосовно поведження з цими особами та щодо умов їх тримання.

Інформація з обмеженим доступом, у тому числі конфіденційна, одержана Уповноваженим, представниками громадських організацій, експертами, ученими та фахівцями, залученими Уповноваженим до виконання функцій національного превентивного механізму, під час опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, використовується з додержанням законодавства України про інформацію.

За запитом Уповноваженого органи державної влади, державні органи, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності повинні надавати інформацію про чисельність осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 цього Закону, про кількість таких місць та їх місцезнаходження, а також будь-яку іншу інформацію стосовно поведження з особами та умов їх тримання.

У Секретаріаті Уповноваженого утворюється окремий структурний підрозділ з питань недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання. До роботи в цьому структурному підрозділі з додержанням рівного представництва чоловіків і жінок та представництва національних меншин залучаються фахівці різних спеціальностей, які мають належну професійну підготовку.

Уповноважений щороку готує спеціальну доповідь про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання. Така доповідь оприлюднюється в засобах масової інформації та надсилається Президентові України, Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України з додержанням законодавства України про інформацію.

Під час виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений взаємодіє з Підкомітетом з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання Комітету проти катувань, утвореним відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або

таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання, а також з міжнародними організаціями і відповідними органами іноземних держав, діяльність яких пов'язана з цією сферою.

Видатки на фінансування національного превентивного механізму передбачаються в Державному бюджеті України<sup>4</sup>.

### **Структура і діяльність НПМ України**

Якщо орган, визначений як НПМ, виконує інші функції на додаток до функцій, передбачених у ФП КПК, виконання його функцій як НПМ повинно здійснюватися в рамках окремого підрозділу або департаменту, який має власний персонал і окремий бюджет<sup>5</sup>.

Протягом останніх кількох років, попри постійний брак фінансування, НПМ України зміцнився і став потужним та дієвим механізмом, спроможним виконувати свої повноваження згідно з внутрішнім законодавством і ФП-КПК.

Спочатку Департамент реалізації НПМ, утворений у Секретаріаті Уповноваженого з прав людини, складався з 30 осіб, які працювали у 5 відділах. Пізніше Департамент реалізації НПМ працював у складі 4 відділів. Директор Департаменту і троє його заступників керували роботою механізму й безпосередньо підпорядковувалися Уповноваженому з усіх питань НПМ.

Як вже зазначалося вище, починаючи з 2018 року, в усьому Секретаріаті Уповноваженого були впроваджені деякі структурні зміни, які призвели до змін у структурі і режимі роботи НПМ. В результаті реформи на центральному рівні Департамент реалізації НПМ очолюють Директор і два заступники, які керують діяльністю 4 окремих підрозділів Департаменту. На цей час у Департаменті є 21 затверджена штатним розкладом посада, дві посади залишаються вакантними. Якщо говорити докладніше, Департамент реалізації НПМ має у своєму складі такі структурні підрозділи:

- Відділ інспектування (7 співробітників)
- Відділ моніторингу (5 співробітників, 1 вакантна посада)

---

<sup>4</sup> Стаття 19-1 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"

<sup>5</sup> Керівні принципи ПННК стосовно національних превентивних механізмів, стор. 32

- Медичний відділ (4 співробітники, 1 вакантна посада)
- Відділ нормативно-правового забезпечення (4 співробітники)



Стосовно компетенції кожного з підрозділів у складі Департаменту реалізації НПМ можна зазначити таке. **Відділ інспектування** має головним завданням здійснення візитів і підготовку пов'язаних з ними звітів. Співробітники цього Відділу є фахівцями з питань діяльності різних видів установ, які відвідуються механізмом.

**Відділ моніторингу** виконує головним чином аналітичні функції, аналізуючи результати кожного візиту і забезпечуючи моніторинг виконання кожного заходу НПМ. Разом з тим, співробітники цього Відділу можуть також здійснювати візити. Діяльність з проведення візитів може становити до 30 % річної активності Відділу. Відділ також аналізує системні проблеми і подає Уповноваженому пропозиції щодо подальших дій.

Головним завданням **Відділу нормативно-правового забезпечення** є аналіз останніх проєктів законодавчих і нормативних актів, а також наявної нормативно-правової бази на предмет їхньої відповідності стандартам прав людини. Проєкти законів і нормативних актів можуть аналізуватися також за власною ініціативою Секретаріату Уповноваженого. Відповідні позиції та висновки, які готує Секретаріат Уповноваженого по кожному законодавчому акту, доводяться до відома компетентних органів влади, включаючи Кабінет Міністрів і Верховну Раду України.

Відділ **медичного забезпечення** має завданням вивчення питань медичного забезпечення в місцях несвободи, а також візити до таких місць. На сьогодні 2/3 укомплектованого персоналу Відділу є фахівцями з медицини.

Загальний нагляд і координація НПМ і його діяльності покладаються на Представника Уповноваженого, який здійснює нагляд за реалізацією механізму.

Іншими елементами діяльності НПМ є відділи регіонального представництва Уповноваженого і громадські монітори, відібрані з цією метою. НПМ також планує посилити залучення зовнішніх експертів для допомоги в роботі. Останні позитивні зрушення у питанні фінансування НПМ повинні призвести до ширшого залучення експертів і оплати їхньої роботи.

У 2019 році було відібрано приблизно 232 особи для допомоги основним співробітникам НПМ в їхній діяльності. Якщо говорити докладніше, то у візитах НПМ були готові брати участь 175 відібраних громадських моніторів, 25 експертів у сфері безоплатної правової допомоги, 23 фахівця з питань медицини, психології, прав осіб з інвалідністю та психіатрії, а також 9 експертів, забезпечених офісом УВКБ ООН.

З 2014 року Представники Уповноваженого в регіонах мають право самостійно відвідувати місця несвободи. У відділах регіонального представництва Уповноваженого наразі працює близько 55 осіб, які також мають повноваження НПМ. Регіональні координатори, чия діяльність фінансується ПРООН, можуть також брати участь у візитах НПМ, оскільки всі вони затверджені як громадські монітори.

Спостереження свідчать про поступове зростання залучення відділів регіонального представництва Уповноваженого до роботи НПМ. У 2019 році відділи регіонального представництва здійснили набагато більше візитів до місць несвободи, ніж Департамент реалізації НПМ у Києві.

**Посилення відділів регіонального представництва і активізація їхньої роботи в рамках НПМ сприяли розширенню діяльності механізму і зменшили навантаження на Департамент реалізації НПМ у Києві. Разом з тим, недостатнє кадрове забезпечення залишається для НПМ проблемним питанням.**

**Усі наявні вакантні посади в Департаменті реалізації НПМ мають бути заповнені в пріоритетному порядку, а також має бути вирішене питання подальшого посилення Відділу інспектування і Медичного відділу. У тому, що стосується Медичного відділу, пріоритетом має бути залучення бодай на неповний робочий день психіатра або медсестри з психіатричною підготовкою, а також судово-медичного експерта. Нестача фахівців з медицини може**

компенсуватися, зокрема, послугами запрошених експертів у зазначених галузях.

#### **Координаційна рада з питань реалізації НПМ**

Координаційна рада створена згідно з Положенням, яке затверджує Уповноважений, і діє як консультативно-дорадчий орган з метою сприяння виконанню Уповноваженим функцій НПМ. Рада має доволі широкий обсяг повноважень і, поміж іншим, має право аналізувати і систематизувати факти катувань та неналежного поводження, готувати рекомендації до доповідей Уповноваженого, а також рекомендації органам влади щодо покращення ситуації стосовно запобігання катуванням і неналежному поводженню, досліджувати випадки катування і неналежного поводження, брати участь в інформаційній діяльності, аналізувати міжнародний досвід у цій сфері, аналізувати законодавство на предмет його відповідності ФП КПК та іншим міжнародним документам, сприяти комунікації з Підкомітетом з недопущення катувань (ПНК), здійснювати попередній відбір кандидатур громадських моніторів, затверджувати Етичний кодекс монітора, а в разі порушень скасовувати його повноваження тощо.

Склад Координаційної ради є досить широким і багатопрофільним, він включає представників Секретаріату Уповноваженого, законодавчої та виконавчої гілок влади, прокуратури, керівників, відповідальних за діяльність місць несвободи, представників громадянського суспільства і громадськості, а також фахівців у сфері запобігання катуванням і захисту прав людини. Координаційна рада може створювати спеціальні робочі групи для вирішення окремих питань.

У 2019 році Координаційна рада змогла провести принаймні два засідання, також відбулося 9 засідань спеціальних робочих груп, створених під егідою Ради. Планується поступове підвищення ролі Координаційної ради в роботі НПМ і діяльності за підсумками візитів.

#### **Фінансове забезпечення**

Держави-учасниці зобов'язуються надавати необхідні ресурси для функціонування національних превентивних механізмів.<sup>6</sup> НПМ повинен визначити пріоритети у використанні своїх ресурсів на основі регулярного аналізу своїх практики й досвіду, а також в контексті оцінки потреб і засобів, необхідних

---

<sup>6</sup> П. 3 статті 18 ФП КПК

для належної реалізації своїх повноважень. НПМ має відстоювати надання йому ресурсів, необхідних для ефективного реалізації повноважень. У цьому процесі НПМ може в значній мірі спиратися на допомогу з боку ПНК та інших міжнародних і місцевих суб'єктів, які підтримують діяльність НПМ<sup>7</sup>.

Як вже зазначалося вище, однією з найбільших перешкод на шляху розвитку НПМ в Україні, розширення обсягу його діяльності і впливу було недостатнє фінансове й кадрове забезпечення. Попри незначне збільшення бюджетного фінансування в 2015 році, бюджетні асигнування залишалися незначними, а отже, НПМ дуже сильно покладався на зовнішнє фінансування. З огляду на гарні інституційні й особисті відносини між Секретаріатом Уповноваженого та НПМ, з одного боку, та донорською спільнотою, з іншого, НПМ зміг вижити і навіть розвинутися. Нарешті, у 2018 році було прийнято рішення щодо забезпечення додаткового фінансування НПМ з державного бюджету. В результаті такого рішення для Секретаріату Уповноваженого вперше було передбачено окрему бюджетну програму, а на щорічні оперативні потреби НПМ було виділено 2,6 млн грн. Ці зміни дійсно слід вітати, адже вони повинні посилити фінансове забезпечення НПМ. Безумовно, Уповноважений повинен ставити на меті подальше збільшення бюджетного фінансування, а також надалі використовувати шляхи зовнішнього фінансування й донорської допомоги. Поєднання бюджетного фінансування і донорської підтримки має надати НПМ більше ресурсів для його розвитку і діяльності в різних сферах, включаючи підготовку й освіту.

### **Розгляд НПМ індивідуальних скарг**

Раніше НПМ України щорічно отримував близько 1,7 тис. скарг і реагував на них. Скарги стосувалися різних питань в межах повноважень НПМ, більша частина їх відносилась до питань охорони здоров'я в установах виконання покарань і забирала багато робочого часу співробітників Медичного відділу НПМ. Починаючи з травня 2019 р., НПМ припинив розглядати індивідуальні скарги і цю функцію було передано до Департаменту моніторингу процесуальних прав. Ця значна реформа зменшила навантаження на НПМ і надала йому можливість виділити більше часу на здійснення візитів та іншу пов'язану з цим діяльність, і такий розвиток дійсно варто вітати.

### **Планування і здійснення візитів**

Однією з найважливіших сфер діяльності будь-якого НПМ є ефективне планування. НПМ має забезпечити наявність критеріїв відбору місць для

---

<sup>7</sup> Інструмент аналітичної самооцінки для національних превентивних механізмів (НПМ). Попередня настанова Підкомітету з попередження катувань стосовно функціонування НПМ, п. 15.



відвідання, а також прийняття рішень про тематичні візити. Такі критерії мають гарантувати регулярне відвідання усіх місць несвободи з урахуванням виду й розміру установ, а також рівня й характеру відомих проблем з правами людини, і водночас простір для гнучкості у виділенні ресурсів для забезпечення повторних і термінових візитів. Окрім того, НПМ повинен мати можливість планувати ресурси і залучати достатній фінансовий і кадровий потенціал для реалізації річного плану дій. НПМ також повинен скласти попередній план щодо складів делегацій для різних видів візитів, а також забезпечити експертів для таких візитів.

Згідно з наявною інформацією, НПМ готує щоквартальні плани візитів, у той час як відділи представництва в регіонах розробляють власні плани й надсилають їх до центрального апарату в Києві задля уникнення дублювання. Рішення про проведення спеціальних візитів ухвалюються Уповноваженим на основі пропозицій, що подаються на його розгляд. Одним із завдань Представника Уповноваженого, який у центральному апараті відповідає за питання НПМ, є забезпечення координації між відділами регіонального представництва та Департаментом реалізації НПМ, а також сприяння безперешкодному функціонуванню всього механізму. Департамент реалізації НПМ намагається охопити установи великого розміру та організувати повноцінні візити до них. У той же час відділи регіонального представництва здійснюють переважно коротші та цільові візити.

Слід зазначити, що протягом двох останніх років НПМ суттєво збільшив кількість візитів до різних частин України та установ різного профілю. Відділи регіонального представництва отримали повноваження на здійснення візитів у рамках НПМ із залученням місцевих ресурсів, і це також сприяло як зростанню кількості візитів, так і ширшому охопленню установ різного профілю.

У таблиці нижче наведено статистичні дані щодо візитів НПМ до різних видів установ протягом 2018-2019 років.

<b>Орган державної влади</b>	<b>2018 р.</b>	<b>2019 р.</b>
Державна міграційна служба	3	6
Державна прикордонна служба	7	6

Кримінально-виконавча служба	57	103
Державна судова адміністрація	56	108
Міністерство внутрішніх справ	64	164
Міністерство соціальної політики	103	143
Міністерство охорони здоров'я	34	33
Міністерство освіти і науки	40	143
Міністерство оборони	10	5
Служба безпеки України	1	0
<b>Усього:</b>	<b>375</b>	<b>711</b>

З урахуванням того, що повноваження НПМ України охоплюють десь 5 тисяч різних місць несвободи, кількість візитів дійсно вражає, якщо не сказати більше.

Діяльність НПМ щодо візитів до місць несвободи регулюється Регламентом організації та проведення візитів національного превентивного механізму (далі - Регламент), затвердженого Уповноваженим 14 серпня 2019 р. Цей Регламент докладно регулює питання планування та здійснення візитів НПМ, а також заходів за підсумками візитів. Говорячи більш докладно, у Регламенті врегульовано питання візитів усіх видів (включно з візитами, які здійснюються відділами регіонального представництва), а також їхньої підготовки, діяльності в ході візиту, оприлюднення інформації за підсумками візиту, підготовки звітів за

підсумками візитів, а також діяльності з забезпечення реалізації рекомендацій НПМ<sup>8</sup>.

Відповідно до Регламенту, НПМ може здійснювати візити чотирьох видів: планові, позапланові, цільові та повторні. Планові візити здійснюються відповідно до плану, заздалегідь затвердженого Уповноваженим, у той час як позапланові візити зазвичай здійснюються на підставі мотивованої письмової службової записки Директора Департаменту реалізації НПМ або представника Уповноваженого в регіоні. Цільові візити зазвичай здійснюються з метою реагування на конкретну проблему або випадок, у той час як повторні візити можуть бути як плановими, так і позаплановими, і здійснюються до об'єкта, відвіданого понад два роки до того, з метою перевірки стану виконання рекомендацій, попередньо наданих НПМ<sup>9</sup>.

Цей же Регламент встановлює правила формування моніторингових груп для здійснення візитів, а також роботи під час візитів. Відповідальність за визначення керівника моніторингової групи покладається на Директора Департаменту реалізації НПМ. Призначений керівник групи відповідає за підготовку візиту, включаючи його логістичне забезпечення. За п'ять робочих днів до дня візиту надсилаються повідомлення на електронні адреси всіх потенційних кандидатів на участь у візиті, включаючи громадських моніторів, представників у регіонах та експертів. Особи, які дали згоду, запрошуються до участі у візиті. Той самий Регламент застосовується, з деякими винятками, до моніторингових візитів, які здійснюють відділи регіонального представництва. На регіональному рівні за підготовку візиту та всю пов'язану з цим роботу відповідає представник Уповноваженого<sup>10</sup>.

Очевидно, що більшості моніторингових груп бракує лікарів, гострою є також потреба в психіатрах. Візити до психіатричних закладів і закладів системи соціального захисту здійснюються здебільшого без участі психіатрів. Згадане стосується і моніторингових груп, що формуються на рівні регіонів. Заповнити ці прогалини за допомогою громадських моніторів неможливо, оскільки й там існує проблема з нестачею лікарів. Лікарі, що працюють у Медичному відділі НПМ, беруть участь у візитах, але їхні можливості також обмежені.

Моніторингові групи формуються, як правило, у складі 2-4 осіб в залежності від розташування і виду установи. Департамент реалізації НПМ призначає двох своїх працівників та здійснює пошук громадських моніторів, готових приєднатися до

---

<sup>8</sup> Нормативні акти з питань організації та проведення моніторингових візитів національного превентивного механізму.

<sup>9</sup> Там само, частина 2.

<sup>10</sup> Регламент організації та проведення моніторингових візитів національного превентивного механізму

групи, що не завжди є легким завданням з огляду на те, що деякі громадські монітори не погоджуються і не відповідають на електронні повідомлення, що надсилаються за 5 днів до візиту. Згадане стосується і залучення моніторів у регіонах. На регіональному рівні в разі, якщо моніторів не знайшлося, до участі у візиті запрошується регіональний координатор, що розміщується в тому самому представництві, оскільки регіональні координатори спочатку акредитуються як громадські монітори, а відтак, їм дозволено відвідувати місця несвободи. Більшість груп НПМ намагаються відвідати конкретну установу протягом одного робочого дня, оскільки організація ночівель представляє собою проблему, особливо у віддалених від обласних центрів місцях. Громадським моніторам не відшкодовуються витрати на відрядження, отже, вони не можуть покрити власні витрати під час візиту, хіба лише з власної кишені.

Транспортне забезпечення залишається проблемним питанням як на центральному, так і на регіональному рівні. НПМ усе ще дуже залежить від громадського транспорту, а отже, відвідання місць, куди не ходить громадський транспорт, представляє собою проблему. Дехто з членів НПМ на регіональному рівні користується власними транспортними засобами для здійснення візитів. У 2020 році Секретаріат прагне придбати два додаткові мікроавтобуси для НПМ. Частково це вирішить проблему і посилить мобільність та ефективність НПМ. Безумовно, коли з'являться додаткові ресурси, слід придбати більше транспортних засобів для забезпечення перевезення представників як центрального апарату, так і регіональних офісів НПМ.

**У майбутньому НПМ зможе розглянути можливість знизити кількість візитів і більшою мірою зосередитися на конкретних проблемах в залежності від визначених пріоритетів. Це дозволить НПМ інвестувати більше часу й ресурсів у здійснення візитів до великих і проблемних установ, розташованих на великих відстанях від Києва та інших обласних центрів.**

#### **Складання звітів і діяльність за підсумками візитів**

Звіти за підсумками візитів становлять один з ключових елементів роботи НПМ. Якість звітування великою мірою залежить від самих візитів і від навичок складання звітів у команди НПМу. Звіти мають зосереджуватися на найважливіших питаннях: повідомлення про неналежне поводження, прогалини в стратегіях, нормативних документах і практиці, адекватність умов, в яких особи перебувають під вартою, з відображенням системної відсутності захисту прав осіб під вартою. Звіти мають включати рекомендації органам влади щодо покращення ситуації у відвіданих установах. Рекомендації мають бути добре обґрунтованими і відображати відповідні міжнародні норми й досвід. В загальному плані рекомендації повинні зосереджуватися на превентивних аспектах, вказувати шляхи ліквідації системних прогалин і невідповідних практик (глибинних причин),

а також бути реально здійсненими. Рекомендації мають бути точними, належним чином адресованими і нескладними, щоб уникнути плутанини в діалозі про їхню реалізацію.

НПМ, як і раніше, оприлюднює річні звіти, що, як правило, становлять частину загальної звітності Уповноваженого перед Верховною Радою. До цього часу НПМ оприлюднив 10 спеціальних звітів<sup>11</sup>, що стосуються різних установ, охоплених повноваженнями НПМ. У 2019 році НПМ оприлюднив такі звіти:

- Спеціальна доповідь про стан реалізації національного превентивного механізму у 2018 році;
- Спеціальна доповідь про стан додержання права на охорону здоров'я та медичну допомогу в слідчих ізоляторах та установах виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України у 2018 році;
- Спеціальна доповідь про стан дотримання прав людини в закладах охорони здоров'я, що надають паліативну допомогу у 2018 році;
- Спеціальна доповідь про стан додержання прав дітей у закладах інституційного догляду в Україні за результатами моніторингових візитів національного превентивного механізму у 2018 році.

Регламент організації та проведення моніторингових візитів (далі - Регламент) встановлює чітку нормативну базу для оприлюднення інформації після проведення візиту, а також загального порядку звітності.

Згідно з Регламентом, керівник групи відповідає за узагальнення ключової інформації, отриманої під час візиту, і надає її до Відділу інформаційної політики та комунікації Секретаріату Уповноваженого. Узагальнена інформація має бути підготовлена протягом дня, наступного за днем візит<sup>12</sup>. Після цього повідомлення завантажуються на веб-сторінку Уповноваженого у вигляді прес-релізу.

У питанні складання звітів Регламент надає зразок звіту (Додаток 3), а також встановлює суворі строки подання пропозицій і самого звіту за підсумками візиту. Учасники візиту - працівники Департаменту реалізації НПМ повинні подати керівникові моніторингової групи свої частини звітів протягом двох днів після візиту. Керівник моніторингової групи протягом трьох днів після візиту готує звіт за підсумками візиту і подає його проєкт Директору Департаменту реалізації

---

<sup>11</sup> <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/npm/provisions/reports/>

<sup>12</sup> Регламент організації та проведення моніторингових візитів національного превентивного механізму, частина 4.

НПМ. Строки підготовки звіту можуть бути подовжені до п'яти днів, залежно від складності звіту та масштабу виявлених під час візиту порушень<sup>13</sup>.

Якщо візити проводяться регіональними представництвами, керівник групи має п'ять днів на складання і подання звіту.

Відповідні відділи Департаменту реалізації НПМ аналізують усі звіти з метою виявлення системних проблем і підготовки листів до відповідальних органів влади. Директор відповідного департаменту може повернути звіт керівникові моніторингової групи на доопрацювання. У разі, якщо візит НПМ здійснюється регіональним представництвом Уповноваженого, відповідальна особа має п'ять днів для подання звіту<sup>14</sup>.

Затверджені звіти за підсумками візитів, здійснених Департаментом реалізації НПМ, оприлюднюються на веб-сторінці Уповноваженого. Згідно з останнім рішенням Уповноваженого, звіти за підсумками візитів, здійснених відділами представництва в регіонах, будуть також завантажуватися на веб-сторінку.

Згідно з Регламентом, Відділ моніторингу НПМ є відповідальним за діяльність після того, як звіти опубліковано і відповідні листи та рекомендації доведено до відома відповідальних органів влади та інших структур<sup>15</sup>.

Моніторинг виконання рекомендацій НПМ проводиться шляхом листування з відповідними органами влади, а також в ході повторних візитів, що здійснюються на регулярній основі.

**На основі співбесід з представниками основного персоналу НПМ, а також з представниками Уповноваженого в регіонах і їх командами, можна зробити очевидний висновок про те, що встановлені у Регламенті строки підготовки частин і проєктів звітів мають бути переглянуті.**

**Само собою зрозуміло, що моніторингова група повинна мати достатньо часу після візиту для збору нотаток від усіх членів групи, аналізу зібраної інформації, збору додаткових даних та інформації, потрібних для написання звіту, і після цього - написання проєкту звіту та подання його до керівника відповідного підрозділу.**

**Встановлені у Регламенті строки є досить суворими і до такої міри вимогливими, що це може негативно позначитися як на якості звітів, так і на операційній спроможності відповідальних співробітників.**

**Під час перегляду Регламенту слід застосувати гнучкіший підхід і дозволити групам, які відвідують великі установи, мати більше часу на підготовку звітів.**

---

<sup>13</sup>Регламент організації та проведення моніторингових візитів національного превентивного механізму, частина 5, п. 5.4.

<sup>14</sup>Там само, частина 7, п. 7.3.

<sup>15</sup> Там само, частина 6.

У той же час групи, що відвідують невеликі заклади, як-от деякі ІТТ, місця несвободи, підпорядковані Державній прикордонній службі, інші місця несвободи місткістю менше 50 осіб, які особливо часто відвідувалися у минулому, повинні мати у своєму розпорядженні від 3 до 7 робочих днів на підготовку звітів.

Тип візиту є іншим критерієм, який можна застосувати. Наприклад, якщо йдеться про відвідання установи вперше, моніторинговій групі може знадобитися більше часу на підготовку якісного звіту, ніж у разі повторного візиту.

Якщо йдеться про повноцінний візит, який охоплює усі аспекти повноважень НПМ, тоді моніторинговій групі може знову таки знадобитися більше часу на підготовку справжнього звіту, ніж у випадку цільового візиту, в ході якого моніторингова група може вивчати обмежене коло окремих питань, як, наприклад, стан утримання неповнолітніх у закладі попереднього тримання, або ж стан засуджених до довічного позбавлення волі у колонії, доступ до медичних послуг чи права засуджених, поміщених до ПКТ, ув'язнених іноземців чи подібні до цього речі.

Безперечно, розгляд цих питань під час перегляду Регламенту відноситься до виключної компетенції Уповноваженого.

#### **Громадські монітори та їхня роль у роботі НПМ**

Як вже зазначалося вище, НПМ України вважається моделлю "НПМ +", оскільки постійному персоналу НПМ у Києві і відділах регіонального представництва допомагають громадські монітори, відібрані на відкритих конкурсах. Якщо у 2015 році НПМ працював разом з приблизно 100 моніторами в різних регіонах України, то вже у 2020 році їхня кількість зростає до 175.

Відбір моніторів здійснюється в Києві на підставі їхніх заяв. У деяких регіонах важко знайти адекватних кандидатів. Деякі монітори, з якими були проведені бесіди в Києві, підтримали ідею делегування повноважень щодо відбору моніторів до відповідних відділів регіонального представництва Уповноваженого замість того, щоб проводити відбір усіх моніторів у Києві. На думку моніторів, з якими були проведені співбесіди в Києві, вони потребують більшої незалежності, зокрема, можливості самостійно відвідувати місця несвободи. Можливості щодо підготовки і навчання мають бути доступними для моніторів такою ж мірою, як і для основного персоналу НПМ. Вони також повинні мати доступ до спеціальних матеріалів, що готуються для НПМ, включно з методичними рекомендаціями, підготовленими за допомогою Ради Європи. Самі монітори визнають, що рівень професіоналізму деяких моніторів залишає бажати кращого, і не всі з них долучаються до візитів після запитів.

Як уявляється, участь моніторів у візитах породжує деякі проблеми, і ця практика загалом потребує перегляду. Згідно з інформацією, наданою Департаментом реалізації НПМ, а також відділами регіонального представництва Уповноваженого, не пізніше, ніж за 5 днів до візиту НПМ на електронні адреси громадських моніторів відповідного регіону (міста) надсилаються повідомлення з запитом про їхню участь у наступному візиті. Точна інформація про об'єкт моніторингу не надається з міркувань конфіденційності. Монітори, які відповіли першими, запрошуються взяти участь у запланованому візиті. На рівні регіонів буває таке, що жоден з моніторів не бере участі, і тоді до візитів НПМ запрошуються регіональні координатори, оскільки всі вони мають статус моніторів. НПМ планує ввести в дію правило, за яким, якщо монітор не може взяти участі у візитах як мінімум двічі на рік, його повноваження в рамках НПМ не будуть подовжені, адже їхні доручення поновлюються на щорічній основі.

Як уявляється, громадські монітори під час візитів знаходяться під наглядом з боку співробітників НПМ та регіональних представників і нечасто працюють самостійно. Рівень їхнього професіоналізму та навичок, яких вимагає робота в НПМ, сильно коливається і не всі монітори є професіоналами однаковою мірою. Вступний інструктаж, який надається їм протягом кількох днів після відбору, здається недостатнім. Поза тим, монітори отримують користь від набуття практичного досвіду участі у візитах і роботи з досвідченими членами НПМ.

У питаннях логістики і фінансування слід зазначити, що громадські монітори не мають права на отримання добових, їхні витрати на відрядження не відшкодовуються, а отже, вони не мають чим платити за житло і перебування, якщо моніторинговій групі доводиться залишатися у готелі поблизу об'єкту моніторингу. Це позбавляє НПМ можливості ночівлі поблизу установи, яка підлягає моніторингу, а отже, НПМ змушений скорочувати моніторинг до одного повного дня, щоб встигнути повернутися до місця проживання членів групи. Слід зазначити, що такі питання виникають лише, якщо установа розташована далеко від великого міста.

**У майбутньому НПМ повинен розглянути питання про перегляд підходів до участі громадських моніторів у роботі НПМ. Бажаним було б надання громадським моніторам права на відшкодування витрат під час роботи в рамках НПМ, а також надання їм достатнього доступу до навчання і підвищення кваліфікації. Тим з громадських моніторів, які мають достатньо навичок і знань для самостійної роботи, має бути надана можливість працювати під час візитів в умовах послабленого контролю. Крім того, НПМ має вимагати, щоб пропозиції до звітів були достатньо якісними й відповідали встановленим стандартам. Такі стандарти й вимоги до написання звітів можна встановити окремо.**



**Уповноважений міг би розглянути можливість, з метою забезпечення кращої координації і взаємодії з громадськими моніторами, призначення, як варіант, окремого співробітника центрального апарату (Департаменту реалізації НПМ), який би був відповідальним лише за це питання. Такий відповідальний співробітник міг би так само брати участь у процесі відбору, а також у підготовці та навчанні моніторів.**

### **Залучення зовнішніх експертів до роботи НПМ**

НПМ нечасто залучає до візитів зовнішніх експертів. Найчастіше зовнішніх експертів запрошують до навчання персоналу і моніторів НПМ. З розширенням діяльності в рамках механізму зростає й попит на професіоналів у певних сферах, які б могли допомогти в роботі НПМ. Попри наявність широкого контингенту громадських моніторів, НПМ досі бракує фахівців, як-от психіатрів, судово-медичних експертів, психологів тощо.

Очевидним є те, що НПМ може отримати значну користь від залучення зовнішніх експертів, що спеціалізуються в різних сферах, які охоплюються повноваженнями НПМ. Однією з головних причин досить обмеженого залучення експертів до роботи НПМ був брак фінансування.

**Покращення фінансового стану НПМ робить реалістичною перспективу набору експертів та їхньої активнішої участі у візитах НПМ. Відібраних експертів також потрібно запрошувати до навчань, що організуються для НПМ. Експерти мають бути обізнані з робочими методами НПМ і працювати на основі чітких настанов і вимог.**

### **Методологія проведення візитів**

Для досягнення високих стандартів у роботі будь-який НПМ потребує відповідних настанов і методології оперативної діяльності. Настанови повинні розроблятися й постійно оновлюватися, включати всі види місць, які може відвідати НПМ. Настанови повинні включати критерії відбору місць для відвідування, теми для вивчення під час візиту, техніки проведення бесід віч-на-віч, питання, на яких слід зосереджуватися під час візиту, інформацію, яка має бути отримана й проаналізована, інструкції з розгляду особистих справ, інструкції з вирішення питань, пов'язаних з можливими репресіями, заходи за підсумками візиту тощо<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Інструмент аналітичної самооцінки для національних превентивних механізмів (НПМ). Попередня настанова Підкомітету з попередження катувань стосовно функціонування НПМ, п. 24.

НПМ України досяг значного прогресу в питанні розробки настанов для відвідання місць несвободи. У минулому НПМ застосовував головним чином спеціальні контрольні переліки (чек-лісти), що готувалися для моніторингу різних видів установ, наразі ж механізм застосовує спеціальні методичні рекомендації. Ці рекомендації були розроблені за безпосередньої підтримки Ради Європи. Наразі НПМ має методичні рекомендації для моніторингу якості лікування в закладах охорони психічного здоров'я, відділів поліції, ІТТ Нацполіції, місць соціально-психологічної реабілітації дітей, спеціальних шкіл-інтернатів, психоневрологічних інтернатів, будинків для громадян похилого віку й осіб з інвалідністю. Усі особи, залучені до роботи в рамках НПМ, з якими було проведено бесіди, наголошували на покращенні якості своєї роботи завдяки цим методичним рекомендаціям.

Безумовно, мають також своєчасно розроблятися нові подібні методичні рекомендації з решти сфер, які охоплюються повноваженнями НПМ. Попри наявність цих рекомендацій на веб-сайті Уповноваженого, дехто з громадських моніторів, з якими було проведено бесіди, скаржився на незабезпечення моніторів паперовими примірниками методичних рекомендацій.

Громадські монітори й зовнішні експерти також повинні якомога ширше користуватися цими документами.

**НПМ за підтримки Ради Європи має розробити, з визначенням ступеня пріоритетності, методичні рекомендації з решти сфер, які охоплюються повноваженнями НПМ. Має бути надрукована достатня кількість примірників, і громадським моніторам та зовнішнім експертам мають бути надані примірники відповідних публікацій.**

## **Навчання**

Слід розуміти діяльність НПМ як постійний, заснований на конкретному контексті, процес вдосконалення, який ґрунтується не лише на власному досвіді НПМ, але й на інформації, порадах і досвіді з інших актуальних і надійних джерел. Співробітники, зовнішні експерти та інші можливі учасники повинні, з одного боку, постійно підвищувати кваліфікацію, зокрема з методичних, стратегічних та етичних питань, а з іншого, самі брати участь у розробці методів роботи<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Інструмент аналітичної самооцінки для національних превентивних механізмів (НПМ). Попередня настанова Підкомітету з попередження катувань стосовно функціонування НПМ, п. 20

З самого дня свого заснування НПМ України брав участь у численних навчальних заходах в рамках міжнародних проєктів і підтримки з боку українського громадянського суспільства. За допомоги Ради Європи та Офісу координатора проєктів ОБСЄ в Україні персонал НПМ відвідав низку країн Європи з метою обміну досвідом з колегами (Данія, Сербія, Іспанія, Велика Британія, Чеська Республіка, Туреччина, Грузія, Хорватія тощо).

Певну кількість навчальних сесій було проведено і в Україні. Міжнародні експерти запрошувалися для навчання персоналу НПМ з таких питань, як техніки моніторингу, методологія роботи міжнародних структур, техніки проведення бесід з особами в місцях несвободи, застосування Стамбульського протоколу, право на охорону здоров'я осіб, яких тримають під вартою, особи, яких тримають під вартою в закладах психіатричної допомоги і їхнє право на охорону здоров'я, паліативна допомога, а також інші важливі аспекти діяльності НПМ. До навчання персоналу НПМ активно залучаються дійсні й колишні члени КЗК і ПНК. Активну роль у навчанні місцевих громадських моніторів, залучених до діяльності НПМ, відіграють місцеві НУО.

Попри численні навчальні заходи з залученням як міжнародних, так і вітчизняних експертів, розвиток професійних навичок і методів роботи персоналу НПМ, особливо, новачків, залишає чимало місця для вдосконалення. При цьому має бути врахована велика кількість громадських моніторів, залучених до НПМ. Оскільки представники Уповноваженого в регіонах, а також громадські монітори все більшою мірою залучаються до реалізації повноважень НПМ, пріоритетом стає забезпечення для них достатньої підготовки.

На основі співбесід можна зробити висновок про те, що вступний інструктаж, який місцеві НУО надають громадським моніторам, є потрібним, але недостатнім. **Розробка повноцінного навчального курсу для НПМ, який би охоплював усі аспекти діяльності механізму, повинна також задовольняти навчальні потреби моніторів, адже монітори, залучені до роботи НПМ, потребують більшого доступу до програм підготовки й освіти.** Участь у візитах разом з досвідченими членами НПМ є також потужним джерелом підготовки і професійного вдосконалення, але, разом з тим, потрібно докласти більше зусиль для покращення навичок громадських моніторів.

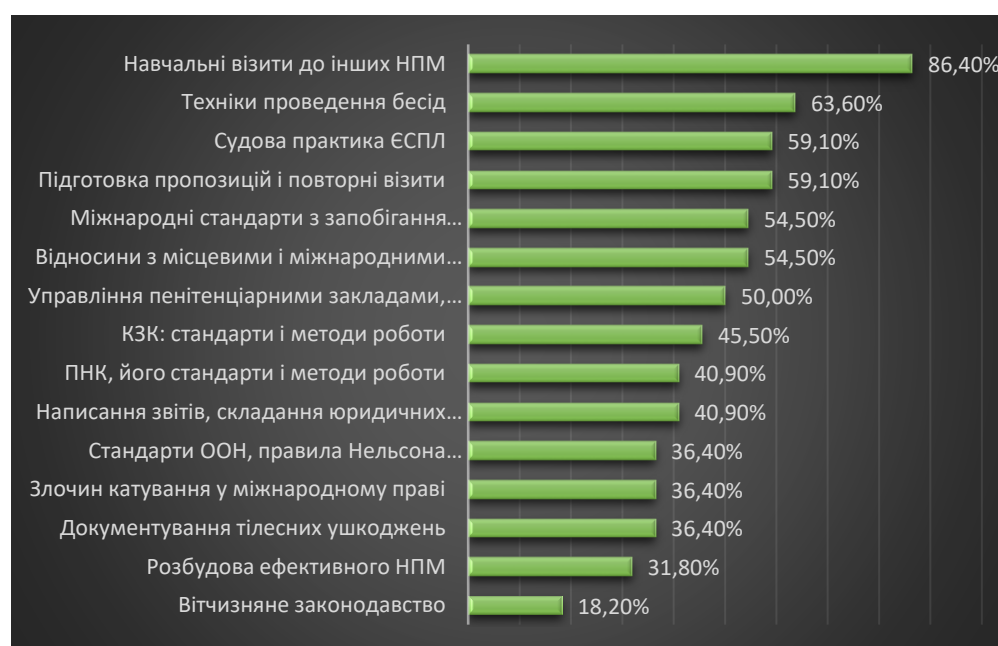
Як уявляється, більшість моніторів потрапляють під час візитів під опіку членів персоналу Секретаріату Уповноваженого і нечасто працюють незалежно. У майбутньому на меті має ставитися надання моніторам більшого ступеня самостійності під час візитів. Таким змінам сприятиме забезпечення для них достатньої підготовки.

Стосовно навчальних потреб слід зауважити, що більшість осіб, які працюють в рамках НПМ, мають чітке бачення власних навчальних потреб і виявляють значні рішучість і прагнення скористатися повною мірою з цих можливостей. На основі індивідуальних і групових бесід, а також результатів окремого, розробленого з цією метою опитування, можна зробити чіткий висновок про те, що персонал, який працює в рамках НПМ, потребує розвитку як професійних, так і особистих

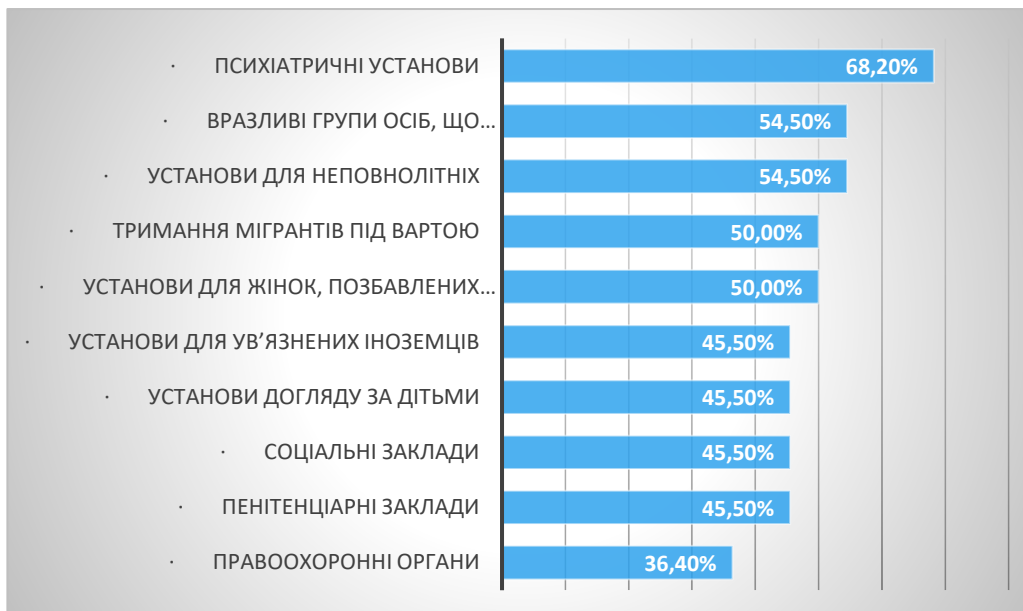
навичок. Вони також можуть отримати значну користь від повного навчального курсу, розробленого спеціально для НПМ.

Усі співробітники Секретаріату Уповноваженого, як центрального, так і регіональних офісів, з якими проводилися бесіди, наголосили на позитивному впливі методичних рекомендацій, підготовлених за допомогою Ради Європи. Методичні настанови з моніторингу психоневрологічних установ і місць несвободи у закладах поліції застосовуються на практиці у повсякденній роботі НПМ. Очевидною є необхідність розробки аналогічних методичних рекомендацій для моніторингу усіх інших видів місць, які охоплює НПМ. Примірники цих рекомендацій повинні бути доступними для всіх осіб, що беруть участь в роботі НПМ, включаючи громадських моніторів.

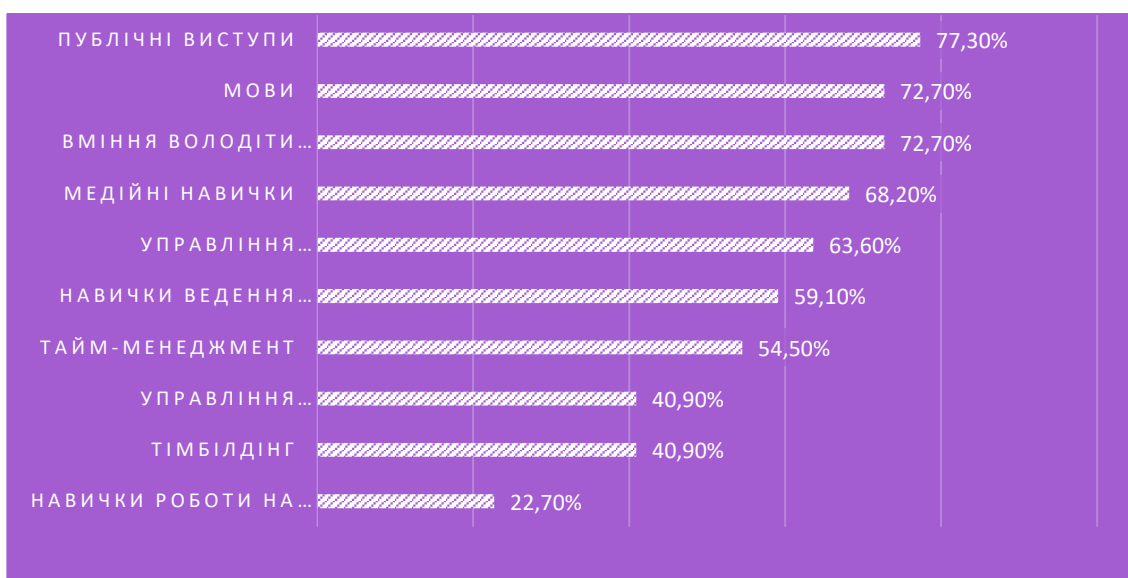
В ході аналізу відповідей на спеціальне опитування, в якому взяли участь 22 представники Секретаріату Уповноваженого, з'ясувалося, що у колі п'яти найважливіших навчальних пріоритетів залишаються такі: навчальні візити до іноземних держав; техніки проведення бесід; навчання з судової практики ЄСПЛ; підготовка рекомендацій і заходи за підсумками візитів; міжнародні стандарти з запобігання катуванням.



Серед конкретних сфер навчання, тісно пов'язаних з діяльністю НПМ, пріоритетним залишається спеціальне навчання з таких тем: моніторинг психіатричних установ, відвідання вразливих груп осіб, що утримуються під вартою, місця утримання неповнолітніх, місця утримання мігрантів і жінок.



Залишається на високому рівні й попит на розвиток особистих навичок. Вже згадане опитування показало, що перелік пріоритетних тем для навчання включає публічні виступи, іноземні мови, вміння володіти собою, медійні навички й управління проектами.



Багато уваги приділяється навчальним потребам основного персоналу НПМ і регіональних представників, у той час як для громадських моніторів залишаються досить обмежені можливості для навчання. Громадські монітори, які щойно пройшли відбір, отримують користь від вступного інструктажу, який роблять для них громадські організації, але перспективи підвищення їхньої кваліфікації і подальшого навчання залишаються досить обмеженими.

**Результати опитування виявили навчальні потреби основного персоналу НПМ. Під час бесід виявилось, що персонал як у київському офісі, так і на регіональному рівні є мотивованим до постійного навчання і підвищення кваліфікації. Розробка окремої навчальної стратегії або плану на наступні п'ять років може сприяти НПМ у впровадженні більш системного підходу до навчання і професійної підготовки персоналу НПМ та інших осіб, залучених до роботи механізму.**

**Є вкрай доцільним проведення окремої оцінки навчальних потреб громадських моніторів та їхнє якнайповніше залучення до навчальних заходів. Монітори, що матимуть кращу підготовку, зроблять більший внесок у роботу НПМ і зможуть працювати з більшою мірою самостійності.**

#### **Внутрішня комунікація**

НПМ слід розробити чітку стратегію внутрішньої комунікації. Структура і склад НПМ України є такими, що його ефективність великою мірою залежатиме від належної організації комунікації.

Внутрішня комунікація залишається проблемою, зважаючи на низку причин, зокрема розмір країни, кількість громадських моніторів і відділів регіонального представництва. В удосконаленні внутрішньої комунікації та обміну інформацією НПМ значною мірою має допомогти розвиток електронної бази даних.

Із допомогою з боку донорів НПМ у минулому вдавалося проводити форуми механізму (раз на два роки) та спільні навчання, з намаганням залучити до них якомога більшу кількість членів НПМ. Безумовно, навчальні заходи є одночасно гарним інструментом розвитку внутрішньої комунікації в умовах, коли разом збираються представники різних підрозділів і регіонів, обговорюють проблеми і методи роботи, ділячись досвідом.

Протягом 2019 року Департамент реалізації НПМ брав участь у щоквартальних зустрічах Уповноваженого з відділами регіонального представництва. Проведення таких заходів має у подальшому заохочуватися і стати регулярною практикою.

З допомогою Ради Європи НПМ прагне провести у 2020 році низку навчань для регіонів. Ці заходи мають також бути використані як інструмент покращення внутрішньої комунікації та обміну інформацією.

Персонал київського офісу НПМ проводить щотижневі наради й обговорює робочі питання, отже, представництва в регіонах також мають можливість проводити аналогічні внутрішні наради. Такі зрушення потрібно вітати. Разом з тим, подібні наради не можуть замінити собою масштабних зборів, які мають проводитися як мінімум щороку з метою об'єднання усіх причетних до діяльності НПМ під "одним дахом" для обговорення досягнень, викликів, планів на майбутнє, методології роботи та інших питань. Проведення подібних заходів значною мірою залежить від наявності фінансових ресурсів, отже, слід розглянути донорську допомогу як один з можливих шляхів організації таких заходів. Такі зустрічі можна поєднати з окремими навчальними модулями. Зустрічі на регіональному рівні протягом звітного року можна проводити й частіше.

Новостворена електронна база даних НПМ покликана значною мірою спростити збір і систематизацію інформації, обмін нею, а також комунікацію для всіх членів НПМ. Окремим сегментам НПМ буде надано або повний, або частковий доступ до бази даних. База даних включатиме всю необхідну технічну інформацію: доповіді за підсумками візитів, рекомендації, інші важливі для роботи НПМ дані. НПМ має розглянути питання надання доступу до бази даних громадським моніторам і зовнішнім експертам.

**Попри позитивні зрушення, внутрішня комунікація повинна вдосконалюватися і базуватися на розробленій з цією метою стратегії. Електронна база даних (платформа) має невідкладно запрацювати.**

### **Зв'язок з громадськістю**

НПМ повинен розглянути питання формування партнерських відносин з суб'єктами на національному і міжнародному рівнях з метою підвищення обізнаності як відповідальних за прийняття рішень, так і широкої громадськості із зобов'язаннями держав-учасниць з метою заохочення та підтримки змін у законодавстві, стратегіях органів влади, загальних підходах, а також умовах і практиках у місцях несвободи. НПМ також має застосовувати всі інструменти для популяризації своєї діяльності<sup>18</sup>.

Протягом дня після кожного візиту НПМ оприлюднює прес-реліз зі стислим описом ключових висновків і рекомендацій органам влади. Крім того, зростає кількість оприлюднених доповідей, і цю тенденцію необхідно зберегти.

Одним з гарних прикладів взаємодії між НПМ і місцевим громадянським суспільством є роль місцевих НУО в поширенні інформації про діяльність НПМ і в

---

<sup>18</sup> Інструмент аналітичної самооцінки для національних превентивних механізмів (НПМ). Попередня настанова Підкомітету з попередження катувань стосовно функціонування НПМ, п. 17.

його популяризації. Повною мірою мають бути задіяні також можливості Координаційної ради НПМ.

НПМ повинен намагатися досягти максимальної публічності з метою популяризації своєї роботи й досягнень. Дієвими інструментами в цьому контексті можуть вважатися ефективніше використання соціальних мереж, підвищення кількості окремих заходів, що проводяться в різних регіонах України з метою обговорення наявних викликів та презентації досягнень НПМ, зустрічі з зацікавленими сторонами і групами.

### **Заключні зауваження**

Прогрес у роботі НПМ є очевидним. Попри численні виклики, НПМ спромігся реалізувати кілька важливих внутрішніх реформ, забезпечує регулярне відвідання місць несвободи з їх широким охопленням. Попри економічні проблеми в країні, НПМ одержав додаткове бюджетне фінансування. В роботі НПМ беруть участь громадські монітори; значно посилилась роль відділів регіонального представництва в діяльності НПМ. НПМ продовжує співробітництво з вітчизняними і міжнародними суб'єктами, користується з їхньої підтримки. Водночас НПМ необхідно посилити кадровий потенціал центрального офісу; підвищити спроможність до набору зовнішніх експертів, особливо в сферах, де недостатньо персоналу; переглянути внутрішні нормативні документи й надати моніторинговим групам більше часу на підготовку звітів; проаналізувати роль громадських моніторів, маючи прагнення до посилення їхньої участі, а також до забезпечення їм відшкодування витрат на відрядження під час візитів; вкласти додаткові ресурси в навчання і внутрішню комунікацію.



## **Додаток**

### **Перелік осіб, з якими відбулися зустрічі під час відрядження:**

Пані Людмила Денісова, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Пані Людмила Левшун, Керівник Секретаріату Уповноваженого

Пан В'ячеслав Петльований, Представник Уповноваженого

Пані Олена Андрієць, Директор Департаменту реалізації НПМ

Пані Ірина Савицька, Керівник Відділу моніторингу НПМ

Пан Павло Лисянський, представник Уповноваженого з дотримання прав жителів у Донецькій і Луганській областях

### **Співробітники відділів регіональних представництв:**

Пані Тетяна Кокшарова

Пані Людмила Непийвода

Пан Олександр Остапенко

Пан Петро Грибан

Пані Любов Сітовська

Пані Оксана Кізаєва

Пані Світлана Одинцова

### **Громадські монітори**

Пан Сергій Перникоза

Пані Олена Борлюкова

Пан Андрій Богданенко

Пані Маргарита Тарасова

Пан Вадим Пивоваров

Пан Віктор Чупров