



**Проект Ради Європи
«Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини
в Україні: Фаза II»**

ОЦІНЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УКРАЇНИ

ЗВІТ

Автори:
Віктор ЗАХАРІЯ, міжнародний консультант Ради Європи
Джордж ТУГУШІ, міжнародний консультант Ради Європи

Київ, вересень 2025 року

Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Ради Європи у рамках проєкту «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні: Фаза II».

Погляди, викладені в цьому документі, є відповідальністю його авторів і можуть не співпадати з офіційною політикою Ради Європи.

Дозволяється відтворення витягів (до 500 слів) з некомерційною метою за умови збереження цілісності тексту, запобігання використанню витягу у відриві від контексту, наданню неповної інформації або введенню читача в оману іншим чином стосовно характеру, сфери дії або змісту цього тексту. Оригінальний текст обов'язково має бути позначений у такий спосіб: «© Рада Європи, рік публікації».

Усі запити щодо відтворення або перекладу всього або частини цього документа слід направляти до Директорату комунікації (F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@coe.int).

Уся інша кореспонденція щодо цієї публікації повинна направлятися до Головного Директорату з прав людини та верховенства права.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	4
I. ПОПЕРЕДНІ ЗАУВАЖЕННЯ	5
II. МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ	8
III. СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОКАЗНИКИ ТА СТАНДАРТИ	9
IV. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ	12
V. КОНКРЕТНІ АСПЕКТИ ОЦІНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УКРАЇНИ	14
V.1. Функціональна незалежність НПМ	14
А. Законодавчий мандат	14
Б. Оперативна незалежність	16
С. Фінансова незалежність	17
V.2. Експерти та незалежні члени	18
А. Різноманітність експертних знань	18
Б. Незалежність персоналу НПМ	19
С. Відданість персоналу НПМ	20
V.3. Ефективність на основі стратегії та методичної роботи	21
А. Стратегії та методики роботи	21
V.4. Виконання ключових функцій	21
А. Система регулярних відвідувань місць несвободи/ Функція відвідування	21
Б. Коментування чинного законодавства та законопроєктів	23
С. Сприяння навчанню персоналу місць несвободи та інших категорій персоналу / Освітня функція	24
V.5. Зовнішні стосунки	24
А. Поінформованість широкої громадськості про НПМ, його роль та функції	24
Б. Відносини між НПМ та організаціями громадянського суспільства (ОГС)	25
С. Відносини між НПМ та міжнародними зацікавленими сторонами (договірними органами, організаціями з подібним мандатом)	26
V.6. Діалог з владою	27
А. Публікація звітів про відвідування НПМ, тематичних і щорічних звітів	27
Б. Значущий процес діалогу та виконання рекомендацій НПМ	27
VI. ВИСНОВКИ	29

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

UNCAT — UN Committee against torture / Комітет ООН проти катувань

КЗК — Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню

ОГС — організація громадянського суспільства / громадська організація

НПМ — Національний превентивний механізм

Омбудсман — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Офіс Омбудсмана — Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

ФПКПТ — Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання

ПЗК — Підкомітет Організації Об'єднаних Націй з питань запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження або покарання

CRPD — Convention on the Rights of the Persons with Disabilities / Конвенція про права осіб з інвалідністю

I. ПОПЕРЕДНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Проєкт Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні: Фаза II» доручив нам провести оцінення ефективності Національного превентивного механізму (НПМ) України за останні з роки, використовуючи спеціальну методику. Ця діяльність — частина постійних зусиль Ради Європи (РЕ) з підтримки України в ефективному впровадженні європейських стандартів у сфері прав людини, з особливим акцентом на боротьбі з катуваннями та іншими формами жорстокого поводження, реабілітації потерпілих від катувань, праві на приватне життя, захисті даних, а також інших важливих сферах, що належать до повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, тобто Омбудсмана, та інших бенефіціарів проєкту.

Цей звіт про оцінення підготували консультанти РЕ Віктор Захарія та Георгій Тугуші за сприяння Андрія Черноусова. Команда консультантів висловлює вдячність проєктній команді РЕ, Вікторії Гальперіній та Оксані Овчарук за підтримку консультантів.

НПМ був створений в Україні у 2012 році, через шість років після того, як держава ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань¹. Того ж року, згідно зі змінами до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»², функції НПМ були покладені на Уповноваженого (стаття 19¹ закону). У секретаріаті Уповноваженого створено Департамент з питань функціонування НПМ — окремий структурний підрозділ, відповідальний за запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження і покарання.

У процесі налагодження своєї діяльності НПМ України зазнав низки змін. Схвалено модель «Омбудсман+», яка передбачає, що до процесу моніторингу дотримання прав людини в місцях не-свободи залучається не тільки Уповноважений, а й представники ГО, які, діставши від Уповноваженого певні права, можуть відвідувати та моніторити місця несвободи і фіксувати певні проблеми. Як і більшість превентивних механізмів, НПМ України все ще стикається з різними викликами³, зокрема структурного характеру⁴. На відміну від інших НПМ, український механізм має функціонувати в умовах повномасштабної російської агресії проти країни.

1 Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel>.

2 Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-VR, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

3 Європейська Комісія: У 2022 році Уповноважений з прав людини надав 141 повноваження представникам громадянського суспільства для проведення відвідувань місць несвободи. Однак неналежна методика відвідування в'язниць та затримка з оприлюдненням звітів викликають сумніви щодо ефективності та результативності національного превентивного механізму. Механізм продовжує страждати від обмежених фінансових ресурсів та обмежених можливостей офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Див.: Європейська Комісія, Робочий документ служб Комісії, SWD(2023) 699 final, Брюссель, 8.11.2023; Звіт про Україну за 2023 рік, що супроводжує документ «Повідомлення Комісії Європейському парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів», 2023 р. Комюніке про політику розширення ЄС, с. 41, доступне за адресою https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

4 Європейська Комісія: Національний превентивний механізм ще має налагодити тісні консультації зі спеціалізованими ОГС ... Україна повинна тісно ... Омбудсмен все ще має посилити співпрацю з ОГС, що спеціалізуються в цій галузі. Див.: Європейська Комісія, Робочий документ служб Комісії, SWD (2024) 699 final, Брюссель, 30.10.2024; Звіт про Україну за 2024 рік, що супроводжує документ «Повідомлення Комісії Європейському парламенту, Раді, Європейському економічному і соціальному комітету та Комітету регіонів», 2024 р. Комюніке про політику розширення ЄС, с. 33, доступне за адресою <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024SC0699>

Слід нагадати, що відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань (ФПКПК) основна мета НПМ — відстеження поведження з позбавленими волі особами з метою посилення захисту їх від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання. НПМ надають відповідним органам влади рекомендації щодо поліпшення поведження з позбавленими волі особами та їхніх умов утримання, а також подають пропозиції та зауваження щодо чинного законодавства або законопроектів. Слід підкреслити, що мандат НПМ відрізняється від повноважень інших органів, які борються проти катувань, своїм превентивним підходом, бо він спрямований на виявлення закономірностей та системних ризиків катувань, а не на розслідування або розгляд скарг щодо катувань або жорстокого поведження.

Відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань, НПМ повинні мати щонайменше такі повноваження: регулярно перевіряти поведження з позбавленими волі особами в місцях несвободи, як визначено в статті 4⁵, з метою посилення в разі необхідності їхнього захисту від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження та покарання; надавати рекомендації відповідним органам з метою поліпшення поведження з позбавленими волі особами та умов їхнього тримання і запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведження та покарання, з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй; подавати пропозиції та зауваження щодо чинного законодавства або законопроектів⁶. Ключова функція працівників НПМ — функція відвідування, але вони також виконують консультативні, освітні функції та функції співпраці⁷, що дає змогу їм проводити аналіз чинного законодавства та законопроектів і надавати відповідні пропозиції щодо їх вдосконалення⁸, а також сприяти навчанню працівників місць несвободи⁹. ПЗК ООН детально описав основні елементи НПМ, закладені в ФПКПК.

Для цілей оцінення розроблено та попередньо затверджено детальну методичку за участю співробітників проєкту та бенефіціарів, зокрема НПМ та представників офісу Омбудсмена. Методика адаптована до НПМ України та особливостей національного контексту і базується на рекомендаціях ПЗК ООН¹⁰, робочих методах КЗК, прикладах діяльності НПМ та найкращій практиці, з урахуванням досвіду Європейської мережі національних інституцій з прав людини. Методика окреслює основні сфери оцінення, показники та критерії, а також засоби збору даних, набори інструментів та процедурні рекомендації.

5 Підкомітет з питань запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведження та покарання. Загальний коментар № 1 (2024) до статті 4 Факультативного протоколу (місця позбавлення волі). CAT/OP/GC/1, <https://docs.un.org/en/CAT/OP/GC/1>.

6 ФПКПК, ст. 19.

7 Запобігання катуванням: роль національних превентивних механізмів — практичний посібник, с. 6, <https://www.ohchr.org/en/publications/training-and-education-publications/preventing-torture-role-national-preventive>.

8 Підкомітет із запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведження та покарання, Керівні принципи щодо національних превентивних механізмів, CAT/OP/12/5, п. 28, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en.

9 Освітня функція НПМ охоплює участь у підготуванні та розробленні освітніх і просвітницьких програм у школах, університетах та професійних колах; а також перевірку навчальних програм освітніх закладів з метою забезпечення внесення освіти та інформації про заборону катувань до програми підготовки співробітників правоохоронних органів, цивільного або військового персоналу, медичного персоналу, державних службовців та інших осіб, які можуть бути залучені до тримання під вартою, допиту або поведження з будь-якою особою, яка піддається будь-якій формі затримання. Запобігання катуванням: роль національних превентивних механізмів — практичний посібник, с. 6, <https://www.ohchr.org/en/publications/training-and-education-publications/preventing-torture-role-national-preventive>.

10 UN SPT, Аналітичний інструмент самооцінювання для національних превентивних механізмів (НПМ), Попередній посібник Підкомітету з питань запобігання катуванням щодо функціонування НПМ, CAT/OP/1, 6 лютого 2012 р.; Роль національних превентивних механізмів — Практичний посібник, OHCHR, 2018 р., <https://www.ohchr.org/en/publications/training-and-education-publications/preventing-torture-role-national-preventive>.

Звіт про оцінення ефективності містить аналіз виявлених у низці сфер даних відповідно до визначених показників та критеріїв. У ньому обговорюються наявні сильні сторони, прогалини та певні аспекти оперативної роботи НПМ, що потребують поліпшення, а також наводяться висновки та рекомендації. Звіт має на меті полегшити внутрішній процес ухвалення та адаптації стратегічних і оперативних рішень НПМ та розроблення планів розвитку, а також зовнішні процеси ухвалення рішень у взаємодії з органами влади та/або партнерами з розвитку, які сприяють підвищенню потенціалу НПМ України.

Ця робота дала нам змогу зробити відповідні висновки для майбутніх оцінювань, які наведені в спеціальному методичному документі.

II. МЕТОДИКА ОЦІНЮВАННЯ

Ключовим **питанням оцінення** було: «Чи НПМ України ефективний та чи відповідає він вимогам ФПКП та найкращим прикладам роботи НПМ?». З головного питання виведено кілька підпитань:

- ▶ Яким критеріям ФПКП відповідає НПМ України?
- ▶ Які сфери потребують адаптації та вдосконалення?

Показники та стандарти можна вивести з ФПКП та керівних принципів ПЗК щодо ефективності НПМ (див. розділ 3).

Оцінення проводилося за допомогою поєднання якісних та кількісних **методів**, а саме:

- ▶ *Аналізу законодавства*, зокрема Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також відповідних підзаконних актів та внутрішніх положень.
- ▶ *Кабінетного аналізу* відповідних документів, таких як стратегії, методики, плани, процедури, внутрішні організаційні документи, а також зразки результатів роботи, наприклад звіти про відвідування. Оцінювачі проаналізували доступні публічно вірогідні джерела щодо стану, результатів, викликів та досягнень НПМ України за останні три роки, а також документи, які люб'язно надав НПМ / офіс Уповноваженого з прав людини.
- ▶ *Проведено бесіди* з Омбудсманом та його регіональними представниками, керівником підрозділу НПМ та співробітниками НПМ, незалежними моніторами та організаціями громадянського суспільства (ОГС). Проведено бесіди з керівниками та співробітниками установи, щоб дізнатися про їхній погляд на управлінські перспективи, а також про їхній практичний досвід та виклики.
- ▶ *Чотири анкети* заповнили шість представників Омбудсмана в режимі онлайн; 32 співробітники, члени персоналу НПМ або особи, залучені до роботи НПМ; 31 представник ОГС, які співпрацюють з НПМ як незалежні монітори, та 14 партнерів НПМ (ОГС, які не беруть безпосередньої участі в діяльності НПМ, та інші зацікавлені сторони). Офіс Омбудсмана допоміг розповсюдити анкету серед своїх співробітників, а консультанти Ради Європи зібрали відповіді.

Команда оцінювачів повністю усвідомлює, що в такому процесі оцінення важливо знати думки осіб, позбавлених волі, а також керівників і персоналу місць несвободи. Часові рамки та виділені ресурси не дали нам змоги замовити спеціальні опитування в нинішніх умовах, проте думки позбавлених волі осіб, де це було доречно, виведено з оцінення персоналу НПМ та спостерігачів. Ще одним викликом у проведенні першого в історії оцінення ефективності на основі певних критеріїв та показників було ретроспективне збирання статистичних даних та їх кількісного оцінення. Підрахунок рекомендацій та оцінення рівня їх виконання вимагали б перенаправлення наявних ресурсів з основних напрямків цієї роботи, тому вирішено використовувати наявні дані.

Всі джерела даних були перевірені та підтверджені.

III. СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОКАЗНИКИ ТА СТАНДАРТИ

Розглянуті сфери діяльності	Показники	Стандарти
Функціональна незалежність НПМ (повноваження, оперативна, фінансова незалежність)	Законодавчий мандат НПМ (мандат, визначений у конституційному або законодавчому акті)	Законодавство чітко і явно відображає вимоги ФПКПК щодо мандата та повноважень НПМ
	Оперативна незалежність	Жодний орган влади не втручається в повноваження та діяльність НПМ (наприклад, не дає вказівок персоналові НПМ). Окрема організаційна одиниця з власним керівником має оперативну автономію щодо своїх ресурсів, робочих планів, висновків та рекомендацій
	Фінансова незалежність	НПМ володіє необхідними, достатніми та відповідними ресурсами для виконання своїх функцій відповідно до вимог ФПКПК, а також має окрему бюджетну статтю для діяльності НПМ
Експерти та незалежні члени	Різноманітність експертних знань	Різноманітність кваліфікації та професійного досвіду (юридичного, медичного, психологічного, пов'язаного з дітьми тощо); гендерний баланс
	Незалежність персоналу НПМ	Співробітники НПМ можуть виконувати свою роботу без погроз або покарання
	Відданість та мотивація	Відносно стабільна команда НПМ
Ефективність на основі стратегії та методичної роботи	Ефективні стратегії та методи роботи	Всі заходи НПМ базуються на конкретних методиках роботи; заходи пріоритизують; методи роботи регулярно переглядають
Виконання ключових функцій	Система регулярних відвідувань місць несвободи / Функція відвідування	НПМ регулярно відвідує всі типи місць несвободи, складає звіти про відвідування та тематичні звіти, а також видає рекомендації
	Коментування чинного законодавства та законопроектів	НПМ коментує чинні закони та проекти законодавчих актів, які можуть прямо або опосередковано впливати на поведінку з позбавленими волі особами та на ризик катування і жорстокого поведіння
	Сприяння навчанню персоналу місць несвободи та інших категорій персоналу / Освітня функція	НПМ оцінює та різними способами сприяє навчанню персоналу місць несвободи та іншого персоналу, який бере участь в триманні під вартою, допитуванні або поведінні з будь-якими затриманими особами
Зовнішні стосунки	Загальна обізнаність громадськості з НПМ, його роль та функції	Широка громадськість загалом обізнана з НПМ, його роллю та функціями. Окремі цільові групи (адміністрація та персонал місць несвободи, позбавлені волі особи) обізнані з важливістю діяльності НПМ та його методами роботи
	Відносини між НПМ та ОГС	НПМ налагодив стійкі канали комунікації з ОГС
	Відносини між НПМ та міжнародними зацікавленими сторонами (договірними органами, організаціями з подібними повноваженнями)	НПМ встановив стійкі канали комунікації з КЗК, ПЗК ООН, UNCAT, іншими договірними органами та міжнародними організаціями, дотичними до мандата НПМ (наприклад, CRPD)

Розглянуті сфери діяльності	Показники	Стандарти
Діалог з владою	<i>Публікація звітів про відвідування НПМ, тематичних та щорічних звітів</i>	Усі звіти НПМ публікують і поширюють серед відповідних цільових груп (серед них окремий щорічний звіт)
	<i>Значущий процес діалогу та виконання рекомендацій НПМ</i>	НПМ та державні органи влади підтримують постійний змістовний діалог щодо виконання рекомендацій НПМ

Хоча вимоги Факультативного протоколу не обов'язково можуть бути перетворені на кількісні показники, ФПКПК залишає за НПМ право на власний розсуд визначати частоту відвідувань, способи збалансованого виконання всього спектра функцій НПМ (які залежать, серед іншого, від стратегії НПМ, якості діалогу з владою, а також від наявних ресурсів). В ході оцінення зроблено спробу визначити деякі кількісні показники ефективності щодо виконання функцій НПМ (відвідування, коментування законодавства та освітню функцію НПМ).

Система регулярних відвідувань місць несвободи / відвідувальна функція НПМ:

- ▶ місця несвободи, з усього спектра категорій установ, які мають відвідувати НПМ (наприклад, тільки поліцейні установи, в'язниці та соціальні установи; не відвідуються центри тримання мігрантів);
- ▶ кількість відвіданих установ із загальної кількості установ певної категорії (відвідано X в'язниць із загальної кількості Y в'язниць, що становить K %);
- ▶ загальна кількість відвідувань на рік;
- ▶ % неоголошених відвідувань;
- ▶ кількість звітів із загальної кількості відвідувань (%; наприклад, 98 звітів після 100 відвідувань);
- ▶ відсоток опублікованих звітів про відвідування та тематичних звітів;
- ▶ кількість сформульованих рекомендацій;
- ▶ відсоток рекомендацій НПМ, що були реалізовані, перебувають на стадії реалізації, не були реалізовані, були відхилені.

Неважливо:

- ▶ кількість опитувань, проведених під час відвідувань;
- ▶ кількість скарг, розглянутих НПМ;
- ▶ кількість членів НПМ, які брали участь у превентивних візитах.

Коментарі щодо чинного законодавства та законопроектів:

- ▶ кількість рекомендацій щодо чинного законодавства та законопроектів;
- ▶ кількість комплексних юридичних висновків щодо чинного законодавства та законопроектів;

Неважливо:

- ▶ кількість засідань і заходів, на яких обговорювалися питання законодавства.

Сприяння навчанню персоналу місць несвободи та інших категорій персоналу / Освітня функція

- ▶ кількість навчальних заходів (за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ та моніторів), у яких працівники НПМ брали участь як тренери або фасилітатори;

- ▶ кількість навчальних заходів (за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ та моніторів), організованих і проведених НПМ, зокрема кількість та категорії учасників навчання;
- ▶ кількість навчальних програм (за винятком програм для персоналу НПМ та моніторів), розглянутих НПМ, та сформульовані рекомендації;
- ▶ кількість навчальних програм (за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ та моніторів), розроблених НПМ.

Неважливо:

- ▶ кількість тренінгів, у яких співробітники НПМ брали участь як слухачі.

Група оцінювачів зазначає, що використання кількісних показників може полегшити процес оцінення, сприяти його об'єктивності та забезпечити кращу порівнянність / визначення тенденцій, але водночас вимагає особливої уваги та ресурсів з боку НПМ. Процес збору даних повинен бути спланованим та організованим. Деякі дані, такі як інформація про відвідані установи та кількість відвідувань у конкретному році, доступні; для деяких категорій інформації (наприклад, збору даних про рівень виконання рекомендацій НПМ) необхідні додаткові зусилля; для деяких питань, таких як дослідження громадської думки про роль та вплив НПМ, можуть знадобитися особливі зусилля та ресурси.

З огляду на контекст країни та, відповідно, поточні пріоритети НПМ, вирішено сформулювати висновки оцінки на основі наявної / вже зібраної інформації, тоді як для майбутніх (само)оцінок, якщо це буде доцільно, може бути запроваджена система показників.

IV. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Оцінка ефективності будь-якого НПМ — складне завдання, яке передбачає ретельне вивчення та оцінення низки аспектів. Хоча певні критерії та показники вже розроблено, не всі сфери діяльності НПМ можна виміряти і перетворити на кількісні та якісні дані. НПМ України — незвичайна модель, яку можна вважати гібридною. Хоча вона діє в складі офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмана), вона також охоплює організації громадянського суспільства, участь яких у роботі НПМ регулярна та системна. Співпраця цих двох основних елементів, тобто Департаменту НПМ в офісі Омбудсмана та громадянського суспільства, розпочалася в день створення НПМ у 2012 році.

Як зазначено вище, під час роботи над цією оцінкою опитано всі ключові зацікавлені сторони, які прямо чи опосередковано пов'язані з НПМ, а їхні відповіді зібрано та проаналізовано. Отже, ця оцінка, з одного боку, ґрунтується на аналізі наявних даних та інформації, а з іншого — значною мірою спирається на відгуки ключових зацікавлених сторін, до яких належать ОГС, представники установ, що підпадають під мандат НПМ, співробітники НПМ, а також інші працівники офісу Омбудсмана.

Всі зацікавлені сторони вважають НПМ незалежним і неупередженим оперативним механізмом, який, попри нинішню складну ситуацію в Україні, зумів зберегти свою повну функціональність, проводячи регулярні відвідування та оприлюднюючи звіти про них, а також щорічні та спеціальні звіти. НПМ вважається механізмом, до складу якого входять вмотивовані професіонали, віддані своїй роботі та готові досягати позитивних змін у сфері, що охоплюється мандатом НПМ. Сюди входять як основний персонал механізму, так і члени громадянського суспільства, які підтримують НПМ у його роботі.

Зацікавлені сторони одностайні в тому, що чинне законодавство надає НПМ достатні повноваження та мандат для діяльності відповідно до вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань. Однак законодавство все ще можна вдосконалити, надавши НПМ необмежені повноваження на використання фото-, відео- та аудіообладнання під час відвідувань до всіх типів місць несвободи.

Сильні сторони НПМ України — його міцна структура та здатність проводити регулярні відвідування до різних місць несвободи, здатність готувати та публікувати моніторингові звіти в короткі терміни, систематичне та ефективне залучення громадянського суспільства до роботи механізму, де представники ОГС вважають себе рівноправними членами команди під час участі у відвідуваннях. Модель НПМ, що діє в Україні, надає ОГС практичну можливість брати участь у моніторингу установ з обмеженим доступом.

Попри фінансові обмеження та брак достатніх ресурсів, НПМ усе ж вдається проводити численні відвідування до різних установ у різних частинах країни. Відвідування проводяться регулярно. НПМ забезпечує належну наочність, і бенефіціари відвідувань НПМ більш-менш ознайомлені з мандатом механізму. Перешкоди в роботі НПМ рідкісні та незначні. У разі перешкод НПМ діє відповідно до встановленої процедури.

НПМ має намір розширити свою освітню діяльність і проводити навчання працівників місць несвободи. Розширення цієї діяльності залежить від наявності людських та фінансових ресурсів.

НПМ вдалося досягти позитивного впливу в низці сфер. Завдяки НПМ місця несвободи стали прозорішими. Завдяки регулярним візитам до місць тримання під вартою покращилася підзвітність установ, а випадки катувань, нелюдського та принизливого поведіння або покарання значно зменшилися в усіх типах установ, які відвідував НПМ. Завдяки його роботі покращилися умови тримання в численних установах, де утримуються позбавлені волі особи.

НПМ сприяв вдосконаленню законодавства та загальної правової бази, що регулює діяльність установ позбавлення волі, а також державних органів, які контролюють правоохоронні органи та місця несвободи, що підпадають під мандат НПМ.

Сфери, які все ще потребують вдосконалення і впливають на діяльність НПМ, пов'язані з фінансуванням, людськими ресурсами та браком ефективних механізмів виконання рекомендацій НПМ. Зокрема, недостатнє фінансування з державного бюджету не дає змогу НПМ наймати додатковий персонал, розширювати свою діяльність і залучати достатню кількість зовнішніх експертів для забезпечення роботи НПМ.

Крім того, ОГС, які підтримують НПМ, здебільшого покладаються на зовнішнє фінансування, що надають донори. Бюджет, виділений для НПМ, не збільшувався протягом останніх трьох років, що не дає змоги НПМ охоплювати більше місць несвободи. Хоча представників ОГС регулярно запрошують до участі у візитах НПМ, координація та співпраця можуть бути надалі покращені, зокрема в питаннях планування, звітування після відвідувань і професійного розвитку.

Одна зі сфер, яку всі зацікавлені сторони вважають такою, що потребує вдосконалення, — виконання рекомендацій НПМ відповідними органами влади як на центральному, так і на місцевому рівні. Хоча ця сфера не перебуває під прямим контролем НПМ, а його рекомендації юридично не обов'язкові, рівень їх виконання потребує вдосконалення. Деякі рекомендації знову вносяться до звітів НПМ, складених після його повторних відвідувань.

І останнє, але не менш важливе: НПМ України стикається з переліченими вище проблемами, що є типовими для більшості НПМ, які діють у цьому регіоні. Однак слід зазначити, що НПМ України діє в умовах повномасштабної російської агресії. Члени НПМ наражаються на небезпеку під час виконання свого мандата і, попри складну ситуацію в країні, їм вдається підтримувати повну функціональність та ефективність механізму.

V. КОНКРЕТНІ АСПЕКТИ ОЦІНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ УКРАЇНИ

V.1. ФУНКЦІОНАЛЬНА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ НПМ

A. Законодавчий мандат

Показник: Законодавчий мандат (мандат, визначений у конституційному або законодавчому тексті).

Стандарт: Законодавство чітко і ясно відображає вимоги ФПКПП щодо повноважень НПМ.

Фактична ситуація

Як зазначено вище, відповідно до статті 19 Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань, закон повинен надавати НПМ принаймні такі повноваження:

- (a) регулярно розглядати питання про поводження 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 поводження та покарання;
- (b) надавати рекомендації відповідним органам для цілей поліпшення поводження з позбавленими волі особами та умов їхнього утримання і не допускати катування та інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, види поводження та покарання з урахуванням відповідних норм Організації Об'єднаних Націй;
- (c) подавати пропозиції та зауваження що стосуються чинного законодавства або законопроектів¹¹.

Правові засади функціонування НПМ не закріплені в Конституції України, проте встановлені положеннями чинного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Закон про Уповноваженого), який надає НПМ Україні широке коло повноважень. Згідно з пунктом 1 статті 19 зазначеного закону, Уповноваженому доручено функції національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.

Для виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений:

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

¹¹ Стаття 19 ФПКПК.

- 2) проводить опитування осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого, з метою отримання інформації стосовно поводження 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 їх власності, у тому числі зазначеним у пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого, пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження або покарання;
- 4) залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого, представників громадянських організацій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;
- 5) реалізує інші повноваження, передбачені Законом про Уповноваженого.

Опитування осіб, позбавлених волі, проводять за відсутності третіх осіб та за умов, що виключають можливість прослуховування або підслуховування. На вимогу Уповноваженого, у разі потреби, таке опитування може проводитися в присутності перекладача, лікаря, працівників установ, зазначених у пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого, а в разі опитування неповнолітньої особи — її законного представника, педагога або психолога.

Представники організацій громадянського суспільства, експерти, науковці та фахівці, залучені Уповноваженим на договірній основі для виконання функцій національного превентивного механізму за окремим письмовим розпорядженням Уповноваженого, відвідують місця, зазначені в пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого. Відповідно до вимог частини 3 цієї статті, вони можуть проводити опитування осіб, які перебувають у таких місцях, з метою отримання інформації про поводження з цими особами та умови їх тримання.

На запит Уповноваженого державні органи, державні установи, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності надають інформацію про кількість осіб, які перебувають в місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого, кількість таких місць та їхнє місцезнаходження, а також будь-яку іншу інформацію щодо поводження з особами та умов їх тримання.

Керівники НПМ, а також зовнішні зацікавлені сторони вважають чинну правову базу достатньою для того, щоб НПМ міг діяти відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (ФПККП). Дійсно, **чинне законодавство чітко відображає вимоги ФПККП щодо мандата та повноважень НПМ**. Однак НПМ готовий і надалі вдосконалювати правову базу, надаючи НПМ необмежені повноваження на використання фото-, відео- та аудіозаписувальних пристроїв у всіх типах установ, що підпадають під мандат НПМ. Відповідні поправки до Закону про Уповноваженого були розроблені та подані до парламенту.

Рекомендації

Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» забезпечує НПМ України належну правову базу, що дає йому змогу діяти відповідно до вимог Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань. Однак завжди є можливість для вдосконалення, і **надання НПМ можливості вільно використовувати фото-, відео- та аудіозаписувальні пристрої в усіх типах місць, які відвідує НПМ**, має ще більше посилити можливість національного превентивного механізму.

Б. Оперативна незалежність

Показник: Оперативна незалежність.

Стандарт: Жоден орган влади не втручається в мандат та діяльність НПМ (наприклад, не дає вказівок персоналові НПМ).

Окрема організаційна одиниця, очолювана власним керівником, що має оперативну автономію (щодо ресурсів, робочих планів, висновків і рекомендацій).

Фактична ситуація

Уповноважений має «реактивний мандат» (розгляд індивідуальних скарг проводить Департамент з моніторингу права на справедливий судовий розгляд та процесуальних прав¹²) та превентивний мандат як НПМ.

Структура інституту Омбудсмана охоплює: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Секретаріат Уповноваженого з 12 департаментами, зокрема Департамент з питань реалізації Національного превентивного механізму; представників Уповноваженого (для представлення Уповноваженого в області або регіоні існують представники Уповноваженого та 24 регіональні представництва Уповноваженого¹³). Всі ці структурні елементи мають повноваження, пов'язані з діяльністю НПМ.

При Уповноваженому діє Консультативна рада з питань реалізації НПМ¹⁴, яка надає професійні консультації для підтримки Уповноваженого у виконанні функцій НПМ відповідно до Факультативного протоколу. Її основне завдання — сприяння реалізації повноважень Уповноваженого у сфері парламентського контролю за дотриманням права на захист від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. До складу Консультативної ради входять 29 осіб, зокрема Уповноважений, співробітники Секретаріату Уповноваженого, запрошені представники міжнародних інституцій, ОГС, експертних та наукових установ, а також 25 представників найвпливовіших та найавторитетніших організацій, що мають досвід роботи у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина.

Регіональні представництва проводять моніторинг¹⁵ дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина у регіональному вимірі; надають Уповноваженому пропозиції щодо забезпечення прав і свобод людини; працюють над виконанням положень Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання; беруть участь від імені Уповноваженого в перевітках дотримання прав і свобод людини державними органами та іншими суб'єктами. Для сприяння співпраці з громадянським суспільством Уповноважений може призначати регіональних координаторів для взаємодії з громадськістю.

У Секретаріаті Уповноваженого створено **окремий структурний підрозділ НПМ** — Департамент з питань реалізації Національного превентивного механізму.

12 Інформацію про індивідуальні скарги подають до Департаменту НПМ для розгляду під час підготування до превентивних відвідувань НПМ.

13 Перелік та місцезонашування регіональних представництв Омбудсмана доступне за посиланням: <https://ombudsman.gov.ua/uk/predstavniki-upovnovazhenogo> та <https://ombudsman.gov.ua/uk/gromadski-prijmalni>.

14 Консультативна рада створена наказом Уповноваженого від 30.09.2022 № 67.15/22. Затверджено положення, що визначає порядок функціонування Консультативної ради та її склад, доступне за посиланням <https://ombudsman.gov.ua/uk/organizacijno-rozporjadchi-dokumenti>.

15 Порядок роботи та повноваження регіональних представництв визначені положенням про регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затверджений наказом Уповноваженого № 14/02–13 від 19.02.2013.

Під час оцінення не виявлено жодної особливої проблеми, пов'язаної з оперативною незалежністю НПМ як частини офісу Омбудсмана. Навпаки, можливість НПМ покладатися на інші категорії співробітників офісу Омбудсмана здебільшого сприймається як перевага.

Рекомендації

З огляду на велику кількість місць несвободи в різних регіонах країни, які мають бути охоплені превентивними відвідуваннями НПМ, та необхідність забезпечення єдиного підходу в діяльності НПМ, **підрозділові НПМ** рекомендується **використовувати функціональні канали комунікації з регіональними представниками, персоналом та моніторами, які беруть участь у відвідуваннях НПМ, з метою забезпечення узгодженості діяльності НПМ по всій країні, зокрема для виявлення системних проблем та їх розв'язання.**

С. Фінансова незалежність

Показник: Фінансова незалежність.

Стандарт: НПМ надаються необхідні, достатні та відповідні ресурси, що дають змогу йому виконувати свої функції відповідно до вимог ФПКПП, а також виділяється спеціальна бюджетна стаття для діяльності НПМ.

Фактична ситуація

Держави-учасниці повинні надавати необхідні ресурси для функціонування національних превентивних механізмів¹⁶. НПМ має визначати пріоритети використання ресурсів на основі регулярного аналізу своєї практики та досвіду, а також з урахуванням оцінення своїх потреб та засобів, необхідних для належного виконання свого мандата. НПМ повинні добиватися надання ресурсів, необхідних для ефективного виконання свого мандата. У цьому процесі НПМ можуть значною мірою скористатися допомогою ПЗК та інших міжнародних і місцевих суб'єктів, які підтримують діяльність НПМ¹⁷.

Нестача фінансових та людських ресурсів — одна з головних перешкод для розвитку НПМ в Україні та розширення його діяльності та впливу.

У 2018 році ухвалено рішення про виділення НПМ додаткових фінансових ресурсів з державного бюджету. Внаслідок цього рішення **в бюджеті офісу Уповноваженого створено окрему бюджетну статтю**, а НПМ виділено 260000 гривень на покриття щорічних операційних витрат¹⁸. Бюджетні асигнування продовжували зростати з 1567000 грн у 2020 році до 3282000 грн у 2021 році і до 3282000 грн у 2022 році, хоча вони зменшилися, що зрозуміло, після повномасштабного вторгнення Російської Федерації (2658000 грн у 2023 році, 2658000 грн у 2024 році та 2393000 грн у 2025 році). Очевидно, **що бюджетні асигнування у 2025 році залишилися незначними, а залежність від зовнішнього фінансування була дуже висока**. З огляду на добрі інституційні та особисті стосунки офісу Уповноваженого та НПМ з донорською спільнотою, НПМ вдалося вижити і навіть розвиватися далі.

¹⁶ ФПКПП, стаття 18.3.

¹⁷ Аналітичний інструмент оцінювання національних превентивних механізмів (НПМ), Попередній посібник Підкомітету з питань запобігання катуванням щодо функціонування НПМ, пункт 15.

¹⁸ У 2019 році постановою Кабінету Міністрів України № 169 від 06.03.2019 «Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на заходи з реалізації Національного превентивного механізму» затверджено механізм використання коштів, виділених у державному бюджеті для Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в рамках бюджетної програми «Заходи з реалізації Національного превентивного механізму»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2019-%D0%BF#Text>

Наявні кошти можуть бути виділені на відвідування, проведення публічних заходів, виробництво матеріалів для підвищення обізнаності, навчання персоналу НПМ та моніторів, участь у заходах за кордоном та протокольні витрати. Однак, з огляду на обсяг роботи НПМ, виділені ресурси видаються досить обмеженими. Брак достатніх фінансових ресурсів заважає НПМ розширювати свою діяльність, бо він не може наймати додатковий персонал та експертів. Нинішній бюджет також не дає можливості покрити витрати, пов'язані з участю громадських моніторів.

Рекомендації

Безсумнівно, уряд України повинен прагнути до подальшого **збільшення бюджету НПМ, а НПМ слід продовжувати використовувати зовнішні джерела фінансування та допомогу донорів на додаток до ресурсів, що надаються з державного бюджету**. Хоча виділення додаткових бюджетних коштів може бути недосяжним у воєнний час, забезпечення наявних на цей момент бюджетних коштів повинно бути пріоритетом. Поєднання бюджетних коштів та донорської підтримки має забезпечити НПМ додаткові ресурси, які можна вкладати в різні сфери його розвитку та діяльності, зокрема в навчання та освіту.

V.2. ЕКСПЕРТИ ТА НЕЗАЛЕЖНІ ЧЛЕНИ

A. Різноманітність експертних знань

Показник: Різноманітність експертних знань

Стандарт: Різноманітність кваліфікації та професійного досвіду (юридичного, медичного, психологічного, пов'язаного з дітьми тощо); гендерний баланс і представництво різних груп

Фактична ситуація

Департамент НПМ складається з чотирьох структурних підрозділів: відділ інспектування об'єктів контролю в правоохоронних, судових органах та військових формувань; відділ реалізації національного превентивного механізму у сфері охорони здоров'я; відділ реалізації національного превентивного механізму в закладах соціального забезпечення та освіти; відділ аналітики та взаємодії з громадськістю. Загалом у відділі працює 23 **співробітники**¹⁹, освіта яких **певною мірою різноманітна**²⁰. Загальний нагляд та координацію діяльності НПМ забезпечує представник Уповноваженого з прав людини в місцях несвободи.

Уповноважений може залучати представників громадських організацій, експертів, науковців та інших фахівців²¹ для виконання функцій НПМ на договірній основі (оплачувані або неоплачувані послуги)²². Затверджена процедура добору та навчання громадських моніторів, які беруть участь у відвідуваннях НПМ (представники громадянського суспільства / громадських організацій), щоб **залучити більше кваліфікованих експертів**. Онлайн- та офлайн-навчання

19 Є лише одна вакансія.

20 16 осіб мають вищу юридичну освіту, 1 працівник — педагогічну, 3 — вищу медичну, 1 — фармацевтичну, 1 — вищу психологічну; з досвідом роботи в органах прокуратури, пенітенціарних установах, міграційній службі, поліції, податковій службі, органах місцевого самоврядування, медичних закладах тощо; гендерно збалансований колектив.

21 Це охоплює закупівлю послуг Інституту психіатрії Міністерства охорони здоров'я України.

22 Ст. 19–1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

проводить офіс Уповноваженого за підтримки партнерів²³. Це сприятиме покращенню спроможності НПМ здійснювати превентивні відвідування²⁴.

У 2024 році розпочато процес розроблення процедури відшкодування витрат представників громадянського суспільства, які беруть участь у регулярних відвідуваннях місць несвободи²⁵. Хоча НПМ виграє від залучення громадських моніторів, які супроводжують НПМ під час його відвідувань, залучення зовнішніх експертів з необхідними навичками та досвідом залишається проблемою, бо це вимагає значного фінансування.

Опитування представників ОГС, які беруть участь у візитах НПМ, показало, що, хоча представники ОГС вважають себе рівноправними членами команди НПМ поряд із співробітниками Департаменту НПМ офісу Омбудсмана, все ще є можливості для подальшого вдосконалення планування відвідувань за участю ОГС, їхньої ролі у звітуванні після відвідувань, а також підтримки їхнього подальшого професійного розвитку.

Рекомендації

Уряд України має виділяти достатні кошти до бюджету НПМ, що дасть йому змогу відшкодувати витрати на проїзд, проживання і харчування громадським моніторам, а також наймати зовнішніх експертів у кількох сферах, необхідних для виконання мандата НПМ. НПМ повинен надалі вдосконалювати планування та координацію роботи з громадськими моніторами, зокрема щодо їхньої ролі у звітуванні після відвідувань, та використовувати наявні ресурси для підтримки їхнього професійного розвитку і навчання.

Б. Незалежність персоналу НПМ

Показник: Незалежність персоналу НПМ.

Стандарт: здатність членів НПМ виконувати свою роботу без погроз або покарань.

Фактична ситуація

Як уже повідомлено, як основний персонал НПМ, так і громадські монітори, що беруть участь у роботі НПМ, зрідка наражаються на перешкоди під час виконання своїх обов'язків. **Невідомо про випадки, коли члени НПМ зазнавали погроз, залякувань або репресій через свою професійну діяльність.**

У разі будь-яких перешкод НПМ повинен діяти відповідно до процедур, встановлених регламентом НПМ, які передбачають кілька засобів покарання, таких як офіційне попередження, складання протоколу про адміністративне правопорушення та повідомлення відповідних органів.

Хоча НПМ кілька разів стикався з затримками у швидкому доступі до певних відвідуваних установ, ці проблеми були ефективно розв'язані.

Рекомендації

На практиці члени НПМ загалом здійснюють свою діяльність в умовах відсутності наявних погроз або застосування санкцій проти них. Водночас, з огляду на недостатність правового

23 На платформі EdEra розміщено онлайн-курс «Основні принципи роботи національного превентивного механізму», розроблений спільним проєктом ЄС та Ради Європи у 2021 році, затверджений Уповноваженим як обов'язковий для представників громадських організацій, що бажають брати участь у відвідуваннях НПМ; згідно з інформацією від ГО «Україна без тортур», 77 осіб пройшли онлайн-навчання, а 52 планували пройти офлайн-навчання.

24 У 2024 році було 183 монітори, 91 з яких брав участь у відвідуваннях; у 2023 році було 177 моніторів.

25 Однак через опір Міністерства фінансів України схвалення цієї процедури наразі залишається непевним.

регулювання, рекомендується **розглянути можливість посилення законодавчих гарантій²⁶ для членів НПМ (співробітників НПМ та громадських моніторів), зокрема щодо запобігання репресіям проти них, звільнення від відповідальності за висловлені ними думки під час виконання службових повноважень.**

C. Відданість персоналу НПМ

Показник: члени НПМ віддані своїй справі.

Стандарт: відносно стабільна команда НПМ.

Фактична ситуація

Основний склад НПМ кілька разів змінювався. Остання реорганізація привела до майже **повного оновлення основного складу НПМ**, на 90 %, разом з керівниками.

Тривала війна значно впливає на безпеку, робоче середовище та всі інші аспекти, що важливі для нормального функціонування інституції Омбудсмена, центрального офісу в Києві, 24 регіональних представництв та, зокрема, НПМ. За словами керівника НПМ, підрозділ не має достатньої кількості персоналу, що призводить до зменшення різноманітності фахових знань співробітників та недостатньої кваліфікації деяких співробітників та моніторів НПМ. Також можна відзначити брак належної мотивації деяких громадських моніторів, проблеми з безпекою для співробітників та моніторів НПМ, а також помітну тенденцію до професійного вигорання (відсутність можливості для відновлення) .

На сьогодні спостерігається **висока плинність кадрів**, що безпосередньо впливає на ефективність роботи НПМ та його інституційну пам'ять²⁷. Поточне звільнення співробітників НПМ від військової мобілізації може бути скасоване²⁸.

Рекомендації

Попри складну ситуацію, спричинену війною, безперебійне функціонування національного превентивного механізму надзвичайно важливе. **Уряд України повинен надати достатні ресурси НПМ для продовження інвестицій у людські ресурси** шляхом збільшення кількості персоналу з різноманітним досвідом, оптимізації їхнього робочого навантаження як на центральному, так і на регіональному рівнях, а також поступового впровадження посад співробітників НПМ у регіональних офісах Уповноваженого, починаючи з прифронтових регіонів. **Підвищення мотивації та заохочення співробітників НПМ**, поліпшення їхніх умов праці в час війни, згуртування команди, належні поточні та майбутні соціальні пакети допоможуть **запобігти професійному та емоційному вигоранню**. Виділення достатнього **фінансування для громадських моніторів і можливість наймати зовнішніх експертів** зменшать тиск на основну команду НПМ.

26 У статті 35 Факультативного протоколу до Конвенції про заборону катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання використовується синтагма «привілеї та імунітети».

27 З 22 співробітників департаменту НПМ лише 3 працювали за попереднього Омбудсмена. У 2022 році 11 співробітників департаменту НПМ звільнились, ще 6 — у 2023-му.

28 Секретаріат Уповноваженого забезпечив звільнення від мобілізації всіх співробітників НПМ, які підлягають військовій службі. Водночас, згідно із законодавством, 50 % співробітників установи можуть зараховуватися до військового резерву, у зв'язку із чим існує ризик скасування звільнення від мобілізації, а також незвільнення від неї новоприйнятих співробітників, які підлягають військовій службі. Не можна виключати, що звільнення від мобілізації може бути скасоване для всіх співробітників Секретаріату.

V.3. ЕФЕКТИВНІСТЬ НА ОСНОВІ СТРАТЕГІЇ ТА МЕТОДИЧНОЇ РОБОТИ

A. Стратегії та методика роботи

Показник: Ефективні стратегії та методики роботи.

Стандарт: Усі заходи НПМ ґрунтуються на певних робочих методиках і пріоритетах; методи роботи регулярно переглядаються.

Фактична ситуація

Наразі НПМ має **достатній набір документів** для забезпечення своєї оперативної діяльності. Існують затверджені правила проведення превентивних відвідувань, права та обов'язки співробітників НПМ і громадських моніторів, а також порядок звітування про результати відвідувань²⁹. Крім того, розроблено 26 методичних рекомендацій щодо моніторингу різних місць несвободи, зокрема щодо алгоритму відвідувань, відповідних чеклистів, алгоритму дій у разі заяв / ознак катування та жорстокого поводження, написання звітів тощо³⁰. Інформація, що становить державну таємницю, використовується відповідно до законодавства України про інформацію, і це також стосується конфіденційної інформації, отриманої Уповноваженим, представниками організацій громадянського суспільства, експертами, науковцями та фахівцями, залученими Уповноваженим для виконання функцій НПМ під час проведення опитування осіб, які утримуються в місцях, зазначених у пункті 8 статті 13 Закону про Уповноваженого.

Колишні та найпрофесійніші співробітники НПМ і монітори ОГС брали участь у процесі розроблення методичних рекомендацій, які застосовує НПМ у своїй роботі зараз.

Рекомендації

Хоча НПМ має набір документів, що регулюють його роботу, **ці документи потребують регулярного перегляду та оновлення для підвищення** ефективності діяльності НПМ. Ці документи повинні допомагати НПМ підвищувати професійну кваліфікацію персоналу НПМ та громадських моніторів, розробляти збалансовані річні плани діяльності НПМ, краще планувати та проводити превентивні відвідування, забезпечувати конфіденційність та запобігати репресіям, складати звіти з посиланнями на відповідні міжнародні стандарти та судову практику, використовувати результати превентивних відвідувань і коментувати діючі закони або проєкти законодавчих і стратегічних документів.

V.4. ВИКОНАННЯ КЛЮЧОВИХ ФУНКЦІЙ

A. Система регулярних відвідувань місць несвободи/ Функція відвідування

Показник: Система регулярних відвідувань місць позбавлення волі / Функція відвідування.

Стандарт: НПМ здійснює регулярні відвідування всіх категорій місць несвободи, складає звіти про відвідування та тематичні звіти, а також видає рекомендації.

29 Положення про організацію та проведення регулярних відвідувань місць несвободи з метою виконання функцій НПМ, затверджені наказом Уповноваженого № 60.15/23 від 02.06.2023.

30 Всі методичні рекомендації розроблено за підтримки Ради Європи.

Потенційні кількісні показники: місця несвободи, з усього спектра категорій установ, які мають відвідувати НПМ; кількість відвіданих установ із загальної кількості установ певної категорії; загальна кількість відвідувань на рік; % неоголошених відвідувань

Фактична ситуація

Законодавство про НПМ дозволяє НПМ здійснювати регулярні відвідування всіх місць несвободи без попереднього повідомлення³¹, тобто будь-якого місця, що перебуває під юрисдикцією та контролем держави, де за наказом або вказівкою державного органу, або з його відома чи мовчазної згоди утримуються або можуть утримуватися особи, позбавлені волі³². З метою забезпечення здійснення повноважень Уповноваженого у сфері парламентського контролю за дотриманням права на захист від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, у 2023 році було здійснено 538 відвідувань місць несвободи разом з представниками ГО. У 2024 році було здійснено 543 відвідування установ позбавлення волі в різних регіонах³³ і секторах³⁴ **Відвідування НПМ охоплюють усі категорії місць несвободи, здійснюються без попереднього повідомлення, а за результатами кожного візиту складають звіти з відповідними рекомендаціями.**

Наявні дані свідчать про те, що НПМ України намагається охопити всі регіони України, які перебувають під дійсним контролем українських органів влади, і регулярно відвідує місця несвободи. Хоча більшість відвідувань організовує центральний офіс у співпраці з громадськими моніторами, регіональні офіси також самостійно відвідують місця несвободи в межах свого мандата.

Загалом в Україні налічується близько³⁵ 3770 місць несвободи, і з 2012 року проведено 5648 відвідувань. На відміну від багатьох інших НПМ у Європі, НПМ України охоплює дуже широкий спектр установ, окрім традиційних місць несвободи, регулярно відвідуючи місця тримання військовополонених.

НПМ самостійно визначає частоту відвідувань певних установ, секторів або регіонів, тому НПМ повинен стратегічно розробляти свої щорічні плани відвідувань на основі критеріїв ризику, виявлених проблем та наявних ресурсів.

- 31 Держава повинна забезпечити, щоб НПМ мав можливість здійснювати відвідування способом та з періодичністю, які він сам визначає. Це передбачає можливість проводити приватні бесіди з особами, позбавленими волі, та право без попередження відвідувати в будь-який час всі місця несвободи, відповідно до положень Факультативного протоколу. Пункт 25, Підкомітет з питань запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження або покарання, Керівні принципи щодо національних превентивних механізмів, CAT/OP/12/5, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en.
- 32 Загальний коментар № 1 (2024) до статті 4 Факультативного протоколу (місця несвободи), Підкомітет з питань запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження або покарання, CAT/OP/GC/1, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/catopgc1-general-comment-no-1-2024-article-4>.
- 33 За регіонами: Вінниця — 10, Волинь — 25, Дніпро — 35, Донецьк — 5, Житомир — 32, Закарпаття — 26, Запоріжжя — 22, Івано-Франківськ — 23, Київ — 10, Кропивницький — 26, Львів — 15, Миколаїв — 13, Одеса — 36, Полтава — 30, Рівне — 29, Суми — 24, Тернопіль — 13, Харків — 25, Херсон — 3, Хмельницький — 23, Черкаси — 31, Чернівці — 34, Чернігів — 35, Київ — 18. Інформація доступна за посиланням: <https://ombudsman.gov.ua/report-2024/natsionalnyi-preventyvnyi-mekhanizm>.
- 34 Міністерство соціальної політики України — 142; Державна судова адміністрація України — 120; Міністерство охорони здоров'я України — 16; Міністерство юстиції України — 64; Міністерство освіти і науки України — 13; Міністерство внутрішніх справ України — 129; Міністерство оборони України — 11; Державна міграційна служба України — 5; Державна прикордонна служба України — 3; Служба безпеки України — 2; приватні установи — 38. Інформація доступна за посиланням: <https://ombudsman.gov.ua/report-2024/natsionalnyi-preventyvnyi-mekhanizm>.
- 35 Очевидно, що ця кількість може змінюватися, бо деякі установи переміщуються або закриваються, а нові відкриваються.

Рекомендації

Через те що ситуація вимагає більшої гнучкості в діяльності НПМ, рекомендується планувати розподіл ресурсів і розробляти **щорічний план відвідувань для затвердження Уповноваженим, забезпечуючи** рівновагу між плановими та позаплановими візитами до установ у всіх секторах, що підпадають під мандат НПМ, відповідно до конкретних обставин.

V. Коментування чинного законодавства та законопроектів

Показник: Коментування чинних законів та законопроектів.

Стандарт: НПМ коментує чинне законодавство та законопроекти, які впливають на поводження з позбавленими волі особами та на ризик катувань і жорстокого поводження.

Потенційні кількісні показники: кількість рекомендацій щодо чинного законодавства та законопроектів; кількість комплексних юридичних висновків щодо чинного законодавства та законопроектів.

Фактична ситуація

Ще одна функція НПМ — аналіз чинного законодавства та законопроектів і надання відповідних пропозицій щодо їх вдосконалення³⁶. Секретаріат Уповноваженого надає **коментарі та пропозиції до проектів законів** та постанов уряду, зокрема щодо дотримання прав людини в місцях несвободи³⁷. Крім того, представники Секретаріату беруть участь у засіданнях парламентських комітетів та урядових комітетів, щоб представити бачення Уповноваженого під час розгляду питань, пов'язаних з дотриманням прав людини. **НПМ ще не має чіткої методики** та керівних принципів **щодо виконання цієї функції**.

Рекомендації

НПМ розглядає різні законодавчі питання під час своїх відвідувань, у своїх спеціальних звітах і, особливо, у щорічних звітах. Однак аналіз чинного законодавства та законопроектів вимагає значних ресурсів. НПМ повинен призначити **принаймні одного співробітника для постійного моніторингу правової бази, що підпадає під мандат НПМ**, з метою внесення пропозицій щодо змін і доповнень до законодавства для його увідповіднення до європейських стандартів. Це повинно посилити рекомендації НПМ щодо системних змін, що передбачають внесення змін до законодавства. **Розроблення та застосування спеціальної методики** для коментування чинного законодавства та законопроектів могло б полегшити виконання цієї важливої функції НПМ.

36 Пункт 28, Підкомітет з питань запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження або покарання, Керівні принципи щодо національних превентивних механізмів, CAT/OP/12/5, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/12/5&Lang=en.

37 На підставі подань Уповноваженого в індивідуальних справах ухвалено постанову Кабінету Міністрів України від 26.04.2024 № 467 «Про затвердження порядку організації психіатричної допомоги у разі застосування судом запобіжних заходів до особи, щодо якої передбачається застосування примусових медичних заходів або вирішено питання про їх застосування». Аналогічно, були внесені зміни до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 14 лютого 2012 року № 110 та форми первинної облікової документації «Акт про фіксацію тілесних ушкоджень» та інструкції щодо заповнення форми первинної облікової документації «Акт про фіксацію тілесних ушкоджень».

С. Сприяння навчанню персоналу місць несвободи та інших категорій персоналу / Освітня функція

Показник: Сприяння навчанню працівників місць несвободи та інших категорій персоналу / Освітня функція.

Стандарт: НПМ оцінює та сприяє різними способами навчанню працівників місць несвободи та інших категорій персоналу, який бере участь у триманні під вартою, допитуванні або поведженні з будь-якими особами, які піддаються будь-якій формі ув'язнення.

Потенційні кількісні показники: кількість навчальних заходів, за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ і моніторів, у яких працівники НПМ брали участь як тренери та/або фасилітатори; кількість навчальних заходів, за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ і моніторів, які організував та провів НПМ; кількість і категорії учасників навчання; кількість навчальних програм, за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ і моніторів, які розглянув НПМ з відповідними рекомендаціями; кількість навчальних програм, за винятком тих, що призначені для персоналу НПМ та моніторів, які розробив НПМ.

Фактична ситуація

Що стосується третьої функції НПМ, зокрема його ролі в процесі навчання працівників місць несвободи, то на цей момент ця **діяльність тимчасово не здійснюється** з об'єктивних причин. Однак керівництво НПМ прагне активізувати свій мандат в цій сфері. Основна перешкода — нестача людських і фінансових ресурсів, бо проведення навчальних заходів для відповідних державних службовців вимагає значних ресурсів.

Рекомендації

Рекомендується розробити **реалістичний річний план** навчання персоналу різних установ позбавлення волі по всій країні, і реалізувати цей план за можливості. Для підтримки таких заходів можна залучити допомогу донорів. Крім того, **розроблення та застосування спеціальної методики щодо навчальної функції НПМ** могло б сприяти виконанню цієї важливої частини мандата і загалом збалансованому виконанню всіх функцій НПМ.

V.5. ЗОВНІШНІ СТОСУНКИ

A. Поінформованість широкої громадськості про НПМ, його роль та функції

Показник: Поінформованість широкої громадськості з НПМ, його роллю та функціями.

Стандарт: Широка громадськість здебільшого обізнана щодо НПМ, його ролі та функцій.

Окремі цільові групи (адміністрація та персонал місць несвободи, позбавлені волі особи) усвідомлюють важливість діяльності НПМ та його методів роботи.

Фактична ситуація

Департамент НПМ регулярно публікує пресрелізи щодо виконання своїх функцій і матеріали про системні порушення прав людини в місцях несвободи. Поінформованість про НПМ підвищується шляхом розміщення інформаційних матеріалів про НПМ у кожному місці несвободи, через телеграм-канал та на офіційному вебсайті.

На відміну від багатьох інших НПМ у Європі, НПМ України розробив позитивну практику швидкої публікації всіх звітів за результатами відвідування установ, що підпадають під його мандат. Зовнішні читачі можуть детально стежити за роботою НПМ, а не чекати на публікацію його щорічного звіту.

У 2024 році оголошено тендер на розроблення автоматизованої системи НПМ, яка матиме внутрішню частину для підвищення точності та оперативності внутрішніх процедур НПМ, а також публічну частину для підвищення прозорості та загального доступу до відповідної інформації³⁸.

Однак рівень обізнаності широкої громадськості з роллю і повноваженнями НПМ усе ще є недостатнім і вимагає цілеспрямованіших і структурованіших підходів для досягнення кращих результатів у цій сфері.

Регулярні відвідування, що здійснюються НПМ, а також звіти, які він готує з відповідними рекомендаціями, природно сприяють підвищенню обізнаності з повноваженнями та практиками НПМ серед персоналу установ, які відвідує НПМ. Можна підтвердити, що **певний рівень обізнаності існує серед правоохоронних та інших органів, а також серед осіб, позбавлених волі**.

Рекомендації

Рекомендується **продовжувати** розробляти якісний та зрозумілий контент (відео, публікації, статті тощо) на основі певної стратегії та використовувати активні методи його просування в медіа для регулярного представлення результатів роботи НПМ та його превентивних відвідувань, зокрема позитивних прикладів. **Звичайні методи підвищення обізнаності можна поєднувати з іншими методами цільових галузевих інформаційних кампаній**, таких як національні та секторні форуми НПМ. За можливості, короткий модуль про НПМ можна внести до навчальної програми освітніх закладів правоохоронних органів. Регіональні офіси також можуть відігравати важливу роль в інформуванні про НПМ та його мандат на регіональному рівні. Сучасні засоби комунікації, такі як соціальні медіа, слід застосовувати комплексніше. НПМ також може розглянути можливість розроблення власної комунікаційної стратегії для розв'язання вищезазначених питань.

Б. Відносини між НПМ та організаціями громадянського суспільства (ОГС)

Показник: Відносини між НПМ та організаціями громадянського суспільства (ОГС).

Стандарт: НПМ встановив стійкі канали комунікації з ОГС.

Фактична ситуація

НПМ України налагодив **системну співпрацю з організаціями громадянського суспільства в Україні та за кордоном**³⁹. НПМ співпрацює з широким колом зовнішніх суб'єктів, а співпраця з деякими з них базується на угодах, які підписали сторони⁴⁰.

Разом з організаціями громадянського суспільства започатковано та реалізовано спільні пілотні проекти, зокрема щодо повторних відвідувань установ сфері соціального захисту⁴¹,

38 Захід реалізується в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні: Фаза II».

39 Наприклад, співпраця з ГО, що підтримуються ПРООН та іншими партнерами з розвитку, а також пряма співпраця з міжнародними організаціями, такими як DIGNITY.

40 Наприклад, з ГО «Україна без тортур», благодійною організацією «Всеукраїнська мережа людей, що живуть з ВІЛ/СНІД», благодійною організацією «FREE ZONE» тощо.

41 Проект «Регіональні групи національного превентивного механізму».

пенітенціарних установ⁴² та інших місць несвободи⁴³. Громадські організації сприяють діалогові між НПМ та державними органами під час круглих столів, конференцій та інших заходів.

Крім того, кожен регіональний представник Уповноваженого має експертну раду, до якої входять найактивніші організації у регіоні, зокрема ті, що займаються захистом прав людини в місцях несвободи. Окрім того, представники організацій громадянського суспільства, місцевих органів влади, правоохоронних органів та державних органів активно залучені до публічних заходів, організованих Секретаріатом Уповноваженого.

Хоча співпраця з деякими ОГС непостійна, НПМ, як видається, користується **значною підтримкою з боку сектору ОГС** і, за словами співробітників НПМ, підвищив свій міжнародний авторитет і дістав більшу підтримку з боку міжнародних партнерів і донорів.

Рекомендації

Рекомендується **продовжувати поточну практику активної співпраці з громадськими організаціями**, зважаючи на необхідність **синергії між ними та НПМ**, а також на необхідність **визнання внеску громадських організацій** у запобігання катуванням шляхом підвищення видимості / ідентифікації моніторів НПМ та поліпшення сприйняття громадськістю ролі та функцій моніторів громадянського суспільства.

С. Відносини між НПМ та міжнародними зацікавленими сторонами (договірними органами, організаціями з подібним мандатом)

Показник: Відносини між НПМ та міжнародними зацікавленими сторонами (договірними органами, організаціями з подібним мандатом)

Стандарт: НПМ встановив стійкі канали комунікації з КЗК, ПЗК ООН, UNCAT, іншими договірними органами та міжнародними організаціями, що мають стосунок до мандата НПМ (наприклад, CRPD).

Фактична ситуація

НПМ України регулярно спілкується з КЗК та ПЗК ООН, а також з національними інституціями з прав людини та НПМ різних країн і професійними мережами. Загалом, здається, що він має високий рівень міжнародної підтримки, зокрема в контексті прагнень до інтеграції в ЄС. НПМ України достатньо відомий за межами країни, бо **НПМ спілкується з міжнародними суб'єктами та бере участь у професійних заходах**, що організовуються на регіональному та глобальному рівнях.

Рекомендації

Для збереження синергії та підтримки міжнародних партнерів НПМ повинен **продовжувати докладати зусиль для підтримання** контактів та **розширення** взаємодії з усіма відповідними міжнародними органами, зокрема КЗК, ПЗК ООН та його спеціальним координатором по країні, Комітетом ООН проти катувань та іншими договірними органами. НПМ повинен продовжувати стежити за циклами звітності України перед договірними органами, а також за візитами ПЗК та КЗК до інших країн з метою обміну відповідною інформацією, спрямованою на посилення впливу заходів із запобігання катуванням.

42 Пілотний проєкт «Організація взаємодії Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з наглядовими комісіями обласних та районних державних (військових) адміністрацій», спільно з ГО «Україна без тортур» в Івано-Франківській, Київській, Чернігівській, Одеській, Волинській областях.

43 Пілотний проєкт «Систематичний моніторинг дотримання прав людини в державній установі «Київський слідчий ізолятор».

V.6. ДІАЛОГ З ВЛАДОЮ

A. Публікація звітів про відвідування НПМ, тематичних і щорічних звітів

Показник: Публікація звітів за результатами відвідувань НПМ, тематичних і щорічних звітів.

Стандарт: Всі звіти НПМ публікують і поширюють серед відповідних цільових груп, зокрема окремий щорічний звіт НПМ.

Потенційні кількісні показники: кількість звітів проти загальної кількості відвідувань; % опублікованих звітів про відвідування та тематичних звітів

Фактична ситуація

Національний превентивний механізм України — позитивний приклад для інших НПМ у всьому світі щодо кількості відвідувань місць несвободи, а також кількості звітів, опублікованих за результатами відвідувань відповідних місць. З огляду на поточну ситуацію в країні, яка значною мірою страждає від російської агресії, а також на кількість установ, що підпадають під мандат НПМ, кількість здійснених НПМ відвідувань заслуговує на високу оцінку. Як зазначено вище, **опубліковані звіти охоплюють усі типи місць тримання під вартою**, зокрема будівлі судів та табори для військовополонених.

Щороку Уповноважений готує спеціальний звіт про стан справ у сфері запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження чи покарання. Звіт публікують у медіа та надсилають Президентові України, Верховній Раді України та Кабінетові Міністрів України відповідно до законодавства України про інформацію. Разом із **щорічним підсумковим звітом, який публікують щороку**, НПМ оприлюднює **звіти про свої відвідування кожної установи протягом одного місяця після відвідування**. Звіти містять основні висновки та рекомендації, а також фотографії, зроблені під час відвідувань. НПМ також коментує стан виконання своїх попередніх рекомендацій. Так звані кластерні відвідування⁴⁴ дають змогу НПМ відвідати кілька установ у регіоні протягом кількох днів і підготувати звіти про всі відвідування за відносно короткий період часу, які потім публікують на вебсторінці Уповноваженого.

Усі звіти, підготовлені НПМ, **публікують на вебсторінці Омбудсмана** в розділі, присвяченому діяльності НПМ. Звіти про відвідування, здійснені протягом календарного року, групуються разом.

Рекомендації

НПМ слід розглянути можливість подальшого вдосконалення своїх вебресурсів, щоб зробити свої звіти доступнішими для зовнішніх читачів. Опубліковані **звіти можна згрупувати** за типами відвіданих установ, таких як поліція, в'язниці, суди, заклади соціального забезпечення, будинки-інтернати тощо, що дасть змогу читачам ефективніше шукати необхідну інформацію.

B. Значущий процес діалогу та виконання рекомендацій НПМ

Показник: Значущий процес діалогу та виконання рекомендацій НПМ.

Стандарт: НПМ та державні органи влади ведуть постійний конструктивний діалог щодо виконання рекомендацій НПМ.

⁴⁴ У 2024 році проведено вісім «кластерних» відвідувань у Чернівецькій, Житомирській, Чернігівській, Миколаївській, Одеській, Черкаській, Запорізькій та Кіровоградській областях.

Потенційні кількісні показники: кількість сформульованих рекомендацій; відсоток рекомендацій, які виконано, виконуються, не виконано, відхилено.

Фактична ситуація

Усі зацікавлені сторони, з якими проведено бесіди під час оцінювальної місії, вважають неспроможність відповідних органів влади своєчасно виконувати рекомендації НПМ одним із **основних недоліків у функціонуванні національного превентивного механізму**. Хоча НПМ не може нести відповідальність за невиконання рекомендацій, які він надає державним органам влади, він повинен використовувати всі наявні ресурси для досягнення поліпшень у цьому питанні.

Рекомендації, видані НПМ, мають рекомендаційний характер, і НПМ не має механізмів примусового забезпечення їх виконання. Не існує єдиного механізму, який би змушував органи влади без зволікань виконувати рекомендації НПМ. Хоча органи влади не відхиляють рекомендації НПМ і в більшості випадків погоджуються з ними, їхня бездіяльність призводить до того, що рекомендації залишаються невиконаними.

Департамент НПМ контролює виконання рекомендацій Уповноваженого, організовуючи робочі зустрічі в зумі та повторні відвідування. Хоча **не існує спеціальної методики для оцінення рівня виконання рекомендацій НПМ та подальшого контролю**, за оцінками НПМ, **лише 11 %, його рекомендацій за 2022 рік виконано, 45 % перебуває в процесі виконання, а 44 % не виконано**. НПМ вважає, що неналежний рівень виконання його рекомендацій зумовлений відсутністю належної відповідальності за невиконання рекомендацій НПМ, а також частково браком фінансових і людських ресурсів. Ситуація ще більше ускладнюється через війну, що триває.

Щодо виконання своїх рекомендацій, НПМ діє в реактивному режимі і значною мірою покладається на реактивні повноваження Уповноваженого⁴⁵.

Рекомендації

НПМ слід розглянути **можливість розробити та впровадити спеціальну методику для оцінення рівня виконання своїх рекомендацій та подальших кроків**. Методика може передбачати, серед іншого, створення постійної робочої групи на вищому рівні державних органів, що підпадають під мандат НПМ, яка буде регулярно збиратися для обговорення стану виконання рекомендацій НПМ.

⁴⁵ За результатами подань Уповноваженого, у 2024 році до дисциплінарної відповідальності притягнуто 27 посадових осіб. З ініціативи Уповноваженого інформація була внесена до відповідних реєстрів, а також порушено 19 кримінальних проваджень за статтями Кримінального кодексу України 127 — катування, 189 — вимагання, 365 — перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу. Департамент НПМ ініціював 31 офіційне розслідування фактів самогубств, тілесних ушкоджень та смертей засуджених, які раніше ігнорувало керівництво установ. За результатами офіційних розслідувань НПМ 21 посадовець був притягнутий до дисциплінарної відповідальності.

VI. ВИСНОВКИ

Всі НПМ стикаються з викликами в процесі виконання свого превентивного мандата. НПМ України не виняток. Звичайні виклики для НПМ посилюються з огляду на специфічний контекст, спричинений повномасштабним вторгненням Російської Федерації, що призвело до зміни пріоритетів у державних зобов'язаннях та розподілі ресурсів.

Як зазначено вище, національний превентивний механізм залишається незалежним і повноцінним механізмом, який користується повагою внутрішніх і зовнішніх зацікавлених сторін. НПМ зберігає здатність проводити регулярні відвідування всіх типів місць несвободи та готує звіти за результатами відвідувань, які оприлюднюються протягом кількох днів після відвідувань. НПМ також регулярно публікує свої щорічні звіти, в яких узагальнюються основні висновки та рекомендації. НПМ тісно співпрацює з організаціями громадянського суспільства, надаючи їм доступ до місць несвободи.

З 2012 року НПМ вдалося досягти позитивного впливу та відчутних змін як у нормативно-правовій базі, так і в практиці поводження з особами, позбавленими волі. Завдяки діяльності НПМ установи, що утримують людей під вартою, стали прозорішими, зменшилася кількість випадків катувань та інших форм жорстокого поводження, матеріальні умови покращуються, а практика змінюється і наближається до європейських стандартів.

НПМ усе ще стикається з низкою викликів, зокрема з нестачею фінансових і людських ресурсів. Намагання НПМ розширити свою діяльність гальмується браком ресурсів на їхню реалізацію. Рівень виконання рекомендацій НПМ недостатній і НПМ шукає інструменти та механізми для підвищення їхньої ефективності.

У цьому контексті НПМ України слід переглянути свій стратегічний підхід з метою подальшого зміцнення свого потенціалу для якомога ефективнішого виконання превентивного мандата в нинішніх умовах та подолання наявних викликів.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 46 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави — члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини — договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE