



Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine



Україна
без тортур

Аналітичний ЗВІТ

про результати пілотування
проєкту «Регіональні групи
національного превентивного
механізму»

Аналітичний звіт підготовлено за результатами пілотного проєкту, реалізованого у 20 регіонах України. Він спрямований на аналіз впровадження моделі регіональних груп НПМ, оцінку її ефективності, виявлення сильних і слабких сторін, а також особливостей реалізації у різних регіонах.

За редакцією:

Олександра Гатіятуліна,
провідного експерта
ГО «Україна без тортур»

Вероніки Черкез,
менеджерки
ГО «Україна без тортур»

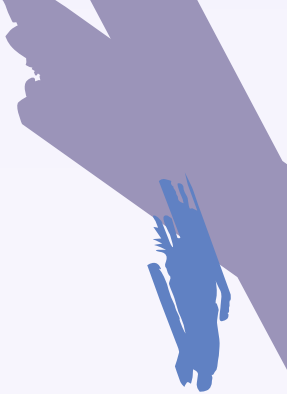
Цей аналітичний звіт розроблений ГО «Україна без тортур» у співпраці з Офісом Омбудсмана в рамках проєкту «Права людини для України, фаза II», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії до 2026 року.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK





ЗМІСТ

1.	ВСТУП	3
2.	МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ	5
3.	ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ МОДЕЛІ В РЕГІОНАХ: ПІДСУМКИ ПІЛОТУ	7
4.	БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ В МЕЖАХ ПІЛОТНОГО ПРОЄКТУ	10
4.1.	Нормативно-правове регулювання пілотного проєкту	10
4.2.	Критерії відбору місць несвободи для відвідування РГ НПМ	11
4.3.	Критерії відбору учасників РГ НПМ	12
4.4.	Здійснення моніторингових відвідувань до місць несвободи	12
4.5.	Здійснення комунікації, вирішення проблемних питань, співпраця	14
5.	РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ	16
6.	ВИСНОВКИ	18
7.	РЕКОМЕНДАЦІЇ	20

1. ВСТУП

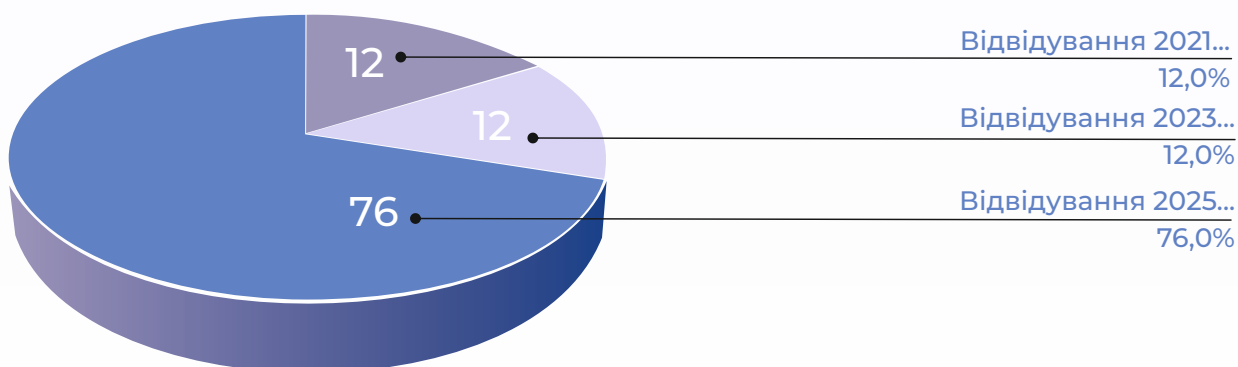
Проблема катувань, жорстокого та принизливого поводження залишається хронічним викликом для системи захисту прав людини в Україні. Особливо високі ризики — у місцях несвободи, де люди перебувають під повним контролем держави або інших інституцій і позбавлені можливості самостійно звертатися по захист. Незалежний, регулярний моніторинг таких установ визнається міжнародною спільнотою (зокрема ООН, Європейським комітетом із запобігання катуванням) як ефективний інструмент запобігання катуванням.

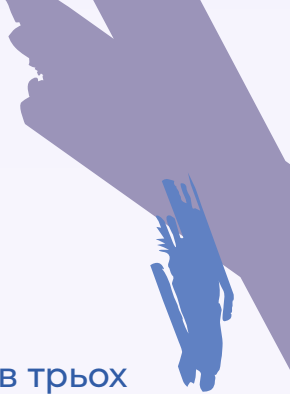
З 2012 року в Україні діє Національний превентивний механізм (НПМ) у форматі «Омбудсман+» — унікальна модель, яка поєднує мандат державного органу (Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) з експертизою та незалежністю громадських моніторів. Попри численні виклики, зокрема відсутність належного бюджетного забезпечення, ця модель довела свою ефективність у понад 1000 моніторингових відвідуваннях до місць несвободи по всій країні.

Від початку 2020 року ГО «Україна без тортур» послідовно впроваджує нові підходи до участі громадськості у реалізації функцій НПМ. На основі [рекомендацій Ради Європи та підкомітету ООН](#) з недопущення катувань — було ініційовано розвиток автономної регіональної компоненти моделі регіональних груп НПМ (РГ НПМ), які діють постійно в межах областей і можуть самостійно здійснювати моніторингові відвідування без участі працівників Секретаріату Уповноваженого. Це відповідає ключовим міжнародним підходам до розвитку ефективних НПМ.



ВПРОВАДЖЕННЯ ПІЛОТНОГО ПРОЄКТУ «РЕГІОНАЛЬНІ ГРУПИ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНІЗМУ»





Перший пілотний проєкт РГ НПМ було реалізовано у 2021 році в трьох областях (Львівська, Сумська, Волинська). У 2023–2024 роках впроваджено другий пілот у Хмельницькій, Дніпропетровській та Черкаській областях. Обидва етапи підтвердили потенціал моделі до масштабування, проте виявили потребу в посиленні нормативного регулювання, методичній підтримці та ресурсному забезпеченні.

У 2024–2025 роках за ініціативи ГО «Україна без тортур» та за погодженням з Департаментом з реалізації НПМ було реалізовано масштабований пілотний проєкт РГ НПМ у 20 регіонах України. Кожна група отримала мандат на здійснення чотирьох повторних моніторингових відвідувань у межах визначених типів установ системи соціального захисту. Загалом у рамках пілоту було реалізовано 76 відвідування у 19 регіонах (в одному регіоні відвідування не відбулися через неефективну організаційну підготовку та відсутність досвіду у призначеного керівника).

Ця аналітична довідка узагальнює результати реалізації третього етапу пілоту моделі РГ НПМ, спираючись на 19 звітів про моніторингові відвідування, результати опитування керівників РГ НПМ і аналіз нормативної, організаційної, кадрової та комунікаційної складової реалізації. Довідка також висвітлює ключові бар'єри впровадження, включно з браком системного бюджетного фінансування, і формулює рекомендації щодо інституціоналізації моделі в межах державної політики з попередження катувань.

2. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ

Ця аналітична довідка ґрунтується на поєднанні якісного та кількісного аналізу двох основних джерел даних: (1) онлайн-опитування керівників і учасників регіональних груп НПМ, (2) звітів про повторні моніторингові відвідування, здійснені в межах третього пілотного проєкту в січні–лютому 2025 року.

У березні–квітні 2025 року було проведено онлайн-опитування керівників і активних моніторів з 19 регіонів. Одна регіональна група не здійснила відвідування та не надала відповіді, тому виключена з аналізу. Опитувальник охоплював теми стратегічного бачення, ресурсного забезпечення, організаційної автономності, комунікації з Секретаріатом, бар'єрів та потреб регіональних груп. Усього було отримано 28 відповідей. Питальник додається в Додатку 1. Відповіді було опрацьовано методом тематичного контент-аналізу, що дозволило виокремити типові сценарії, труднощі та кращі практики.

Паралельно було проаналізовано 19 звітів про повторні моніторингові відвідування до установ соціального захисту: психоневрологічних інтернатів, геріатричних пансіонатів, центрів соціально-психологічної реабілітації, спеціальних шкіл тощо. Загальна кількість відвідувань у межах пілоту — 76 (по 4 у кожному регіоні, крім одного). До аналітичної довідки було відібрано лише частину звітів — не з метою опису виявлених порушень, а для оцінки того, як саме реалізовувалась модель регіональних груп НПМ на практиці.

Цей аналіз не є дослідженням порушень прав людини, виявлених під час моніторингових відвідувань. Метою було не узагальнення змісту звітів, а вивчення організаційних аспектів реалізації моделі: як координувались дії груп, чи дотримувались методології, які використовувались форми фіксації інформації, наскільки системно оформлювались акти реагування тощо. Особливу увагу було приділено практикам організації роботи РГ НПМ, логістиці, узгодженості команди та факторам, що впливали на здатність установ впроваджувати попередні рекомендації НПМ.

Окремо було враховано нормативні засади пілоту (Наказ Уповноваженого №139.15/24 від 22.10.2024 року) та матеріали аналітичної записки –за результатами попереднього пілотування у 20232024 роках (3 регіони).



Серед обмежень аналізу:

- | одна регіональна група не провела відвідування й не брала участі в оцінюванні;
- | лише частина звітів була включена в аналіз, адже його фокус — оцінка моделі організації, а не змістовна оцінка ситуації в закладах;
- | відсутність єдиного шаблону звітності зумовила значну варіативність структури документів;
- | через воєнний стан і обмежене фінансування не було змоги провести очні або глибинні інтерв'ю з керівниками РГ НПМ.

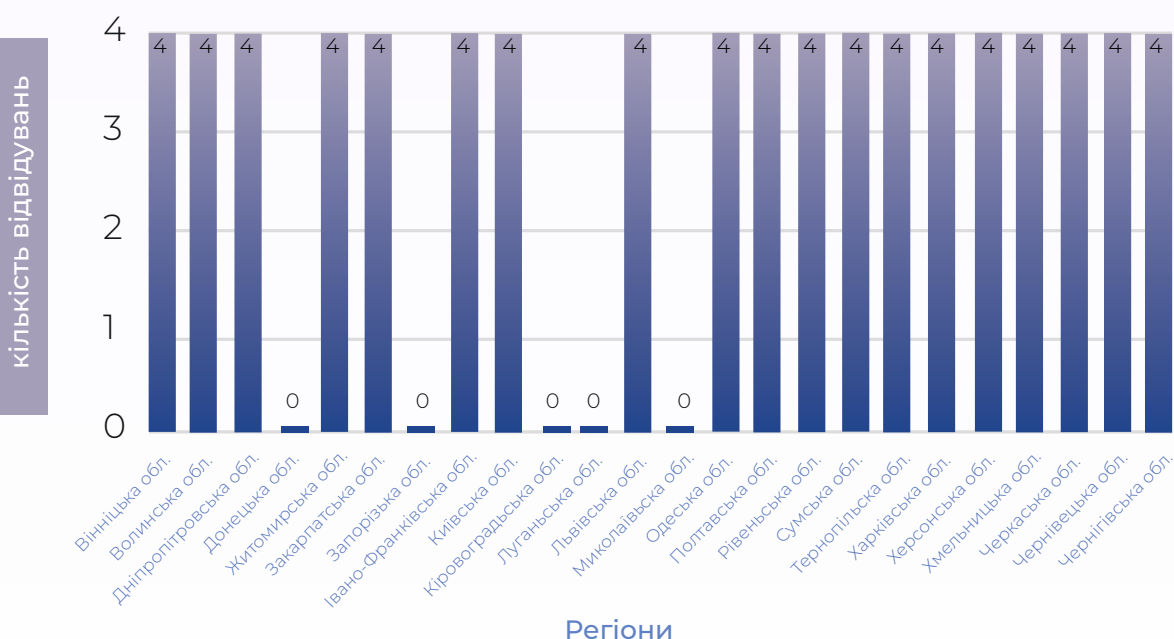
3. ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ МОДЕЛІ В РЕГІОНАХ: ПІДСУМКИ ПІЛОТУ

У 2024–2025 роках модель регіональних груп Національного превентивного механізму (РГ НПМ) була масштабована на 20 регіонів України в межах пілотного проєкту, реалізованого ГО «Україна без тортур» у співпраці з Офісом Омбудсмана за фінансової підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) та Міжнародного фонду «Відродження».

Саме ці кошти забезпечили можливість покриття витрат на здійснення повторних моніторингових відвідувань у місця несвободи, підготовку звітів та базову координацію моніторингових груп.

У результаті пілоту, в 19 регіонах було здійснено 76 моніторингових відвідувань — по чотири у кожному регіоні — до закладів системи соціального захисту. Відвідування були націлені на перевірку динаміки впровадження попередніх рекомендацій, виявлення та фіксацію нових порушень прав людини. У багатьох випадках зафіксовано позитивні зрушення — адміністрації реагували на зауваження, усували недоліки, налагоджували контакт з моніторами, вживали заходів з покращення умов утримання.

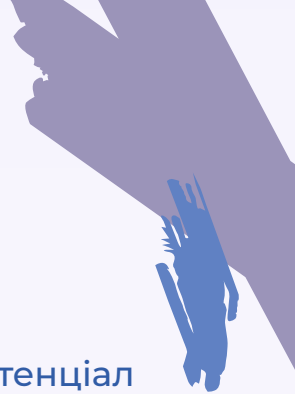
ВІДВІДУВАННЯ В РАМКАХ РГ У 2025 РОЦІ



Водночас модель виявила низку системних обмежень, що перешкоджають її сталості:

- 1** Кадрові виклики. В окремих регіонах на позиції керівників РГ НПМ було призначено осіб без досвіду участі в моніторингових відвідуваннях і без попереднього навчання. Це призвело до низької якості координації, дезорганізації відвідувань, слабкого командного супроводу та труднощів у підготовці звітів. Найбільш показовий приклад — Кіровоградська область, де група не провела жодного відвідування через відсутність досвідченого керівника та базової організаційної спроможності.
- 2** Аналітична неспроможність. Департамент НПМ, попри готовність до супроводу пілоту, фізично немає достатнього аналітичного ресурсу для обробки 76 звітів. Відповідно до Положення про РГ НПМ, проекти звітів мають направлятись до Департаменту на попередню вичитку. У контексті пілотування така практика є виправданою, однак обсяги та якість матеріалів створили надмірне навантаження. Значна частина звітів була надмірно об'ємною, перевантаженою деталями, неструктурованою, або містила грубі методичні помилки.
Частина документів дублювала зміст попередніх відвідувань, містила нечіткі формулювання, недоречні фото або фрагментарну інформацію. Це не лише унеможливило якісний аналіз, але й позбавило групи конструктивного зворотного зв'язку.
- 3** Організаційна фрагментарність. Відсутність системної підтримки зі сторони держави та нестача навчання призвели до того, що в окремих регіонах робота груп мала епізодичний характер, що позбавляло її стійкості.

Попри зазначені проблеми, модель регіональних груп НПМ продемонструвала високу ефективність у виявленні системних порушень прав людини. Завдяки повторюваності та сталій присутності моніторів, ця модель дозволяє не лише фіксувати проблеми, а й простежувати, як установи реагують на попередні рекомендації, наскільки ефективними є зміни, а також виявляти приховані або хронічні порушення, які можуть залишатися поза увагою під час одноразових відвідувань. Показовим є приклад у Хмельницькій області, де РГ НПМ у процесі повторного відвідування виявила жорстокі практики: прив'язування осіб до ліжок, надмірне застосування медикаментів, антигуманне поводження. Після оприлюднення цей кейс набув суспільного резонансу та став предметом офіційного розслідування на національному рівні.



Модель РГ НПМ з повторними відвідуваннями підтвердила свій потенціал як інструмент сталого моніторингу. Вона підвищує рівень довіри до механізму, дозволяє моніторам краще розуміти локальний контекст, сприяє накопиченню знань та досвіду у межах регіонів.

Основний висновок пілоту: модель є функціональною та ефективною, за умови належної організаційної підтримки, координації та фінансування. Її автономність і здатність до самостійної реалізації свідчать про готовність стати невід'ємною частиною державної системи запобігання катуванням. Водночас відсутність сталої державної підтримки — зокрема фінансування, підготовки керівників, розширення штату Департаменту НПМ — залишає модель вразливою до виснаження, зниження якості та втрати довіри до неї. З огляду на результати пілоту, рекомендовано зберегти та інституціоналізувати модель РГ НПМ у державній системі з належним ресурсним забезпеченням.

4. БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ В МЕЖАХ ПІЛОТНОГО ПРОЄКТУ

4.1. Нормативно-правове регулювання пілотного проєкту

У 2025 році реалізація пілотного проєкту регіональних груп національного превентивного механізму (РГ НПМ) базувалася на оновленій нормативній базі, яка була закладена наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини №139.15/24 від 22.10.2024 року «Про затвердження Порядку реалізації пілотного проєкту “Регіональні групи національного превентивного механізму”». Документ продовжив правову рамку попередніх пілотів, проте актуалізував підходи до формування регіональних груп, організації відвідувань, процедур звітування, ролі громадських моніторів та врахував зміни до діяльності НПМ які були внесені після оновлення регламенту проведення відвідувань.

Нормативний документ чітко визначив:

- процедуру призначення керівників РГ НПМ та їх основні обов'язки;
- формат підготовки до відвідувань місць несвободи;
- етапи звітування та порядок реагування;
- принципи взаємодії з Департаментом з питань реалізації НПМ.

Також у Порядку передбачено, що у разі виявлення системних порушень з боку керівника РГ НПМ — як у частині дотримання процедур, так і поведіння з інформацією — Департамент має право ініціювати припинення його участі у пілоті.

Пілотний проєкт 2025 року був спрямований на поглиблення моделі автономної роботи РГ НПМ, які формувалися з громадських моніторів та діяли відповідно до Регламенту організації та здійснення регулярних відвідувань місць несвободи. Монітори використовували методичні рекомендації, а також адаптовані чек-листи для відповідних типів установ.

Відмінною рисою цього етапу стала відсутність попереднього навчального блоку перед стартом пілоту. Частина нових керівників РГ НПМ отримали доручення лише за кілька тижнів до перших відвідувань і не мали попереднього досвіду участі у відвідуваннях. Це, з одного боку, дозволило перевірити життєздатність моделі в умовах кадрової плинності, з іншого — створило помітні виклики у сфері якості підготовки, аналітичної спроможності та комунікації з центральним рівнем.

ГО «Україна без тортур» здійснювала експертний супровід впровадження проєкту та компенсувала витрати на проведення відвідувань регіональних груп НПМ за підтримки ПРООН в Україні та Міжнародного фонду «Відродження». Однак нормативна база не передбачала і, на жаль, досі не передбачає сталого механізму бюджетного фінансування РГ НПМ, що знову актуалізувало потребу в інституціоналізації моделі через державне забезпечення.

4.2. Критерії відбору місць несвободи для відвідування РГ НПМ

У 2025 році при реалізації пілотного проєкту було збережено попередній підхід до визначення переліку закладів для відвідування регіональними групами НПМ. Основним критерієм залишалося те, що заклад вже перебував у фокусі попереднього моніторингового відвідування НПМ і в ньому було зафіксовано суттєві проблеми — системні порушення прав людини, неналежні умови утримання, недоступність медичної допомоги, або ризики негуманного поводження.

Цей підхід забезпечив логічну спадкоємність, дозволив оцінити реакцію органів влади на попередні акти реагування та перевірити сталість змін. Водночас він не передбачав включення нових установ або адаптацію плану відвідувань до зміненої ситуації на місцях, що обмежувало гнучкість реагування на нові виклики.

Загалом у 19 регіонах, охоплених пілотом, було здійснено планування та реалізацію щонайменше чотирьох відвідувань у кожному регіоні. Типологія установ була переважно соціальною. Цей фокус дозволив поглиблено проаналізувати одну з найбільш вразливих груп місць несвободи.

В перспективі, при переході від пілотного до інституційного рівня реалізації регіональних груп НПМ, необхідно:

- розширити типологію місць несвободи, включивши також психіатричні лікарні, заклади пенітенціарної системи, ізолятори тимчасового тримання;
- впровадити річне планування з урахуванням географії, розміру установ та типових порушень;
- запровадити систему індикаторів ризику, яка дозволяє оперативно вносити зміни до плану відвідувань.

Орієнтація виключно на вже відомі установи з попереднім історієм моніторингу дозволяє зосередитись на пост-реагуванні, проте обмежує превентивний потенціал моделі. Для повноцінної реалізації функцій НПМ необхідна динамічна модель, що базується на регулярності, ротації та ризик-орієнтованому аналізі.

4.3. Критерії відбору учасників РГ НПМ

У межах пілотного проєкту 2024–2025 років Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було оголошено відкритий відбір керівників регіональних груп НПМ у 20 регіонах. Оголошення було розміщене на офіційному сайті, а формування списків керівників здійснювала робоча група за участі представників Секретаріату та координуючої громадської організації — ГО «Україна без тортур».

У частині регіонів, де не було подано достатньої кількості заявок, рішення про призначення ухвалювалось шляхом консультацій і врахування наявного досвіду співпраці з потенційними кандидатами.

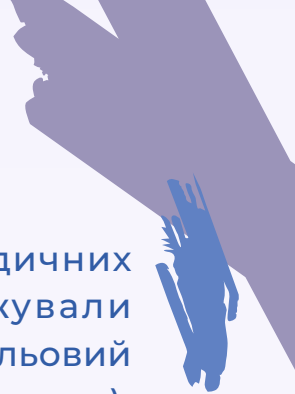
Реалізація пілотного проєкту підтвердила, що для ефективної координації регіональних груп НПМ необхідна наявність у керівників попереднього досвіду участі в моніторингових відвідуваннях, знання методології НПМ, а також базових організаційних та аналітичних навичок. У випадках, коли керівниками були призначені особи без відповідної підготовки, це призводило до ускладнень у плануванні логістики відвідувань, порушень термінів реалізації, методичних помилок у звітності та низького рівня комунікації з Департаментом НПМ.

Водночас у 12 регіонах (зокрема у Київській, Вінницькій, Львівській, Івано-Франківській, Полтавській, Черкаській областях) функції керівників виконували досвідчені учасники НПМ, що позитивно вплинуло на якість звітної документації, узгодженість групової роботи та загальну ефективність реалізації пілоту.

4.4. Здійснення моніторингових відвідувань до місць несвободи

У період з січня по травень 2025 року в межах пілотного проєкту РГ НПМ було здійснено 76 моніторингових відвідувань у 19 регіонах України. В кожному регіоні передбачалося щонайменше чотири відвідування, за винятком Кіровоградської області. Всі відвідування фінансово підтримувалися ГО «Україна без тортур» за допомогою ПРООН в Україні та Міжнародного фонду «Відродження».

Формальною основою реалізації кожного відвідування був Регламент організації та здійснення регулярних відвідувань місць несвободи для виконання функцій національного превентивного механізму в Україні, а також методичні рекомендації для моніторингових відвідувань, адаптовані під типи закладів (геріатричні пансіонати, психоневрологічні інтернати, СБТЦ тощо). Планування, комунікація, супровід та звітність координувалися через Департамент НПМ, представників ГО та безпосередньо керівників РГ НПМ.



Переважна більшість керівників груп дотримувалися методичних вимог: формували склад групи з дійсних моніторів, узгоджували відвідування заздалегідь, проводили інструктаж, здійснювали польовий моніторинг (інтерв'ювання, аналіз документації, огляд приміщень), готували звіти та акти реагування. Доступ до закладів забезпечувався безперешкодно, випадків відмов або тиску не зафіксовано.

Водночас якість реалізації відвідувань сильно варіювалася між регіонами. Найбільші виклики:

- недостатня підготовка новопризначених керівників РГ, що призводило до непослідовного збору даних і плутанини в термінах;
- незадовільний рівень аналітики у звітах, частина з яких нагадувала формальні звіти спостереження без належного аналізу ризиків;
- нерозуміння цільової ролі акту реагування, через що частина звітів не супроводжувалась дієвими рекомендаціями;
- низький рівень візуальної та структурної уніфікації звітної документації;

Особливо варто відзначити, що частина звітів, попри значний обсяг і візуальні додатки, виявлялася перевантаженою деталями, однак водночас не містила чіткої аргументації та логіки викладення. Це ускладнювало їхнє використання для подальшої аналітики. Монітори у низці регіонів вказували на відсутність системного фідбеку або на суперечливість коментарів, що негативно позначалося на їх мотивації. Водночас слід зазначити, що опрацювання звітів у більшості випадків здійснювалося в режимі рецензування, з активним використанням приміток, коментарів та правок, які були доступні керівникам груп. Також зворотний зв'язок надавався у телефонному режимі або через листування в месенджерах. Імовірно, частина труднощів у комунікації виникала через нерівномірне навантаження, різний рівень цифрової компетентності та неоднакові очікування щодо формату взаємодії.

У низці регіонів, де керівники мали досвід (Київська, Вінницька, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Полтавська, Сумська, Тернопільська, Чернігівська, Черкаська, Дніпропетровська, Хмельницька області), було продемонстровано високий рівень професіоналізму: у звітах чітко виділялись системні проблеми, формувались актуальні рекомендації, фіксувались зміни у порівнянні з попереднім відвідуванням.

Усі групи працювали з використанням чек-листів, частина – на власному обладнанні. Проблеми з технічним оснащенням залишаються актуальними: візуалізація порушень часто обмежувалась мобільними телефонами з поганою якістю зображень, що ускладнювало доказову базу.

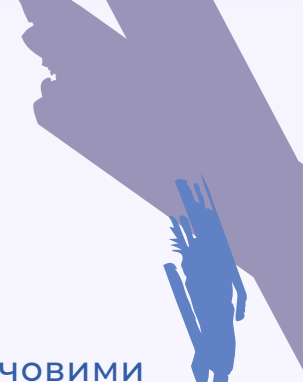
У перспективі важливо:

- забезпечити єдину уніфіковану форму звітів, з чіткими полями для фактів, висновків та рекомендацій;
- запровадити стандарти зворотного зв'язку з боку Департаменту;
- передбачити централізовану технічну підтримку для РГ НПМ;
- визначити чіткі часові рамки для подання та опрацювання звітів;
- включити в практику післявізитні онлайн-зустрічі з керівниками груп, для обговорення складних кейсів і типових ситуацій.
- створити електронний каталог зразкових звітів РГ НПМ, який міститиме приклади якісної аналітики, оформлення, структури викладу, формулювання висновків та рекомендацій.

4.5. Здійснення комунікації, вирішення проблемних питань, співпраця

Ключовим викликом пілотного проєкту 2024–2025 років стало перевантаження Департаменту з питань реалізації НПМ обсягом звітної інформації, яка надходила одночасно з усієї країни. Упродовж чотирьох місяців регіональні групи подали 76 звітів, кожен із яких вимагав окремого аналізу, супроводу та подальшого включення до загальної аналітичної бази. На момент реалізації проєкту людських ресурсів у Департаменті було недостатньо для оперативної обробки такого масиву матеріалів у стислі терміни. Це призвело до затримок у рецензуванні звітів і наданні офіційного зворотного зв'язку. Водночас комунікація з керівниками регіональних груп підтримувалась на постійній основі — зокрема, у форматі телефонних розмов, переписки в месенджерах і проміжного фідбеку в режимі редагування документів.

Цю проблему посилила загальна кадрова завантаженість працівників Департаменту, для яких взаємодія з РГ НПМ становила лише одну з численних функцій: здійснення власних моніторингових відвідувань, підготовка звітів для національних і міжнародних інституцій, аналітична робота, реагування на скарги тощо. При цьому окремих фахівців, відповідальних саме за координацію роботи РГ НПМ, не було закріплено. Також мали місце випадки плинності кадрів, що впливало на сталість комунікацій і супровід пілоту в окремих регіонах.



Комунікація в межах проєкту здійснювалася між трьома ключовими компонентами: керівниками регіональних груп, командою ГО «Україна без тортур» і співробітниками Департаменту. Основними каналами були чати в Telegram, телефонні консультації та індивідуальні повідомлення в месенджерах. Однак у процесі реалізації проєкту стало очевидно, що ці неформалізовані механізми не забезпечують належної якості взаємодії. Частина керівників РГ НПМ відзначала відсутність чітких інструкцій, складнощі з отриманням відповідей на запити, відсутність зворотного зв'язку щодо поданих актів реагування або самих звітів. Така ситуація негативно впливала на мотивацію учасників пілоту, особливо в умовах високого навантаження та автономності їхньої діяльності.

У перспективі для сталого функціонування моделі РГ НПМ необхідно передбачити розширення штату Департаменту НПМ із закріпленням аналітиків та регіональних кураторів, які опікуватимуться винятково роботою з регіональними групами. Крім того, доцільно впровадити єдиний стандарт комунікації, який би передбачав закріплення відповідальної особи за кожним регіоном, регулярне інформування про нормативні зміни, а також чіткий порядок реагування на акти й звіти. Варто також встановити часові рамки для подання й опрацювання звітів, запровадити шаблони з прикладами якісно підготовлених матеріалів і систематизувати практику післявізитних онлайн-зустрічей. Це дозволить знизити адміністративне навантаження, забезпечити вчасну аналітику та підвищити ефективність комунікацій у межах масштабованої моделі НПМ.

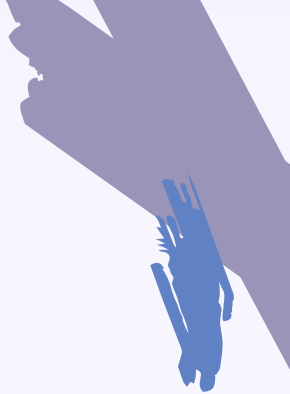
5. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

У межах реалізації пілотного проєкту у 2025 році фінансування діяльності регіональних груп НПМ не здійснювалося з коштів державного бюджету. Як і в попередні роки, повне забезпечення організації та проведення відвідувань було здійснено завдяки ресурсам громадського сектору — зокрема, за рахунок цільової підтримки від Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) та Міжнародного фонду «Відродження», яку координувала ГО «Україна без тортур» у межах своєї статутної діяльності.

Завдяки цій підтримці вдалося організувати 76 моніторингових відвідувань у 19 регіонах України, включаючи віддалені місця несвободи, складні з точки зору логістики. Однак реалізація цього обсягу відвідувань без належного системного фінансування з боку держави є винятково обмеженою у часі і не може розглядатись як усталена модель у довгостроковій перспективі.

На сьогодні відсутня офіційна тарифікація послуги моніторингового відвідування до місць несвободи, що створює труднощі у плануванні витрат та розподілі ресурсів. Залишається нерозмежованим поняття оплати за саму експертну послугу (тобто роботу з аналізу, збору даних, підготовки звіту та актів реагування) та компенсації логістичних витрат (дорога, проживання, харчування тощо). У випадках, коли відвідування планувався у віддаленому районі області, навіть базові витрати на логістику часто перевищували можливості групи, що ставило під загрозу реалізацію частини запланованих відвідувань.

Керівники РГ НПМ вказували, що середня тривалість повного циклу відвідування — від 3 до 5 днів (з урахуванням підготовки, виїзду, збору даних, аналізу та підготовки звітності). Проте жодна складова цієї діяльності — ні технічна, ні інтелектуальна — наразі не закладена в державне фінансування у структурі Секретаріату Уповноваженого. Це не лише обмежує сталий розвиток моделі, але й дискредитує саму ідею інституціоналізації регіонального підходу в рамках національного превентивного механізму.



З метою забезпечення стабільного функціонування регіональних груп НПМ в майбутньому, необхідно:

- розробити офіційну калькуляцію тарифу на здійснення моніторингового відвідування, з урахуванням типу установи, її віддаленості, кількості підопічних і тривалості дороги;
- закласти у державний бюджет видатки на функціонування РГ НПМ, щонайменше у формі фінансування за результатами договорів про надання послуг;
- виокремити дві лінії витрат: (1) експертна послуга зі здійснення відвідування, та (2) логістична компенсація;
- створити окремий бюджетний код для регіональних компонентів НПМ у структурі Секретаріату Уповноваженого;
- забезпечити належне технічне оснащення РГ НПМ (фотоапарати, ноутбуки, диктофони, доступ до захищених електронних систем для зберігання звітів тощо).

Без запровадження стабільного фінансування та інституціоналізації моделі РГ НПМ через бюджет держави подальше розширення проєкту є малоімовірним. Водночас саме регіональні групи довели свою ефективність як інструмент локального виявлення системних проблем і реагування в умовах високої централізованої навантаженості на Департамент НПМ. Відтак забезпечення фінансової життєздатності РГ НПМ — питання не лише ефективності, а й сталості самого НПМ в Україні.

6. ВИСНОВКИ

Результати пілотного проєкту 2023–2025 років з розширення діяльності регіональних груп Національного превентивного механізму (РГ НПМ) у 19 регіонах України продемонстрували високий потенціал цієї моделі як інструменту зовнішнього контролю та превенції порушень прав людини в місцях несвободи соціального типу. Участь громадських керівників і моніторів, які діяли у тісній координації з Департаментом з питань реалізації НПМ та ГО «Україна без тортур», дозволила суттєво розширити географію відвідувань, а також забезпечити повторність моніторингу — ключовий фактор ефективного нагляду за дотриманням прав людини.

У межах пілоту було здійснено 76 повторних моніторингових відвідувань до закладів системи соціального захисту, які раніше вже перевірялися НПМ. Основною метою було оцінити стан виконання попередніх рекомендацій та виявити нові порушення. У більшості випадків було зафіксовано позитивні зрушення — адміністрації закладів вживали заходів щодо покращення побутових умов, забезпечення приватності, розширення доступу до медичної допомоги, усунення процедурних прогалин. Це свідчить про те, що саме повторні відвідування створюють постійний моніторинговий тиск, активізують внутрішні зміни та мотивують керівництво закладів до конструктивної взаємодії.

Участь регіональних команд сприяла не лише локальному впливу, а й розвитку регіонального експертного потенціалу, відновленню горизонтальних зв'язків між громадянським суспільством і органами державної влади, формуванню культури партнерства між ГО «Україна без тортур» та Офісом Уповноваженого ВРУ. Проте, водночас пілот виявив низку критичних викликів, які перешкоджають інституційному закріпленню моделі:

1 Відсутність спроможності до повноцінної аналітичної обробки звітів на центральному рівні. В умовах, коли до Департаменту одночасно надходили десятки розлогих звітів, часто з фотододатками, актами реагування та складними кейсами, не існувало ресурсів для їх повного аналізу. Частина документів залишалась не опрацьованою, що спричинило фрустрацію серед регіональних команд. Відсутність стандартів обробки та фідбеку унеможливила системне використання зібраної інформації для адвокації чи реагування на національному рівні.

- 
- 2 Відсутність довгострокової стратегії та плану інтеграції РГ НПМ у систему державної політики. Станом на середину 2025 року не існує затвердженої державної моделі фінансування чи врегулювання участі громадськості в НПМ. Відвідування, аналітика й координація були забезпечені винятково завдяки грантовим ресурсам, що робить модель надзвичайно вразливою до переривання.
 - 3 Проблеми з кадровою підготовкою. У 2025 році в проєкт були залучені керівники РГ, які не мали практичного досвіду моніторингу. Це негативно позначилось на логістиці, якості звітів і комунікації з Департаментом. Зокрема, в Кіровоградській області відвідування не відбулися взагалі, що свідчить про необхідність чіткого підбору, навчання та супроводу лідерів регіональних команд.
 - 4 Недостатність методичної та комунікаційної підтримки. Відсутність стабільних каналів взаємодії, запізніла або суперечлива інформація, неструктуровані інструкції призводили до непорозумінь, дублювання зусиль і зниження якості реалізації. Частина учасників вказувала на відсутність прикладів якісно підготовлених звітів, незрозумілу термінологію та брак інформування про зміни в нормативній базі. Відсутність кадрової політики щодо формування команд РГ. Формування складу груп відбувалося ситуативно, без чітких критеріїв добору. Не завжди враховувались фаховість, гендерна збалансованість чи регіональна різноманітність. Це призвело до фрагментарності підходів, дублювання завдань і втрати якості.

Попри це, пілот 2025 року довів життєздатність моделі РГ НПМ, її високу ефективність як у виявленні порушень, так і в супроводі змін на місцях. Він також продемонстрував наявність кадрового та методичного потенціалу для масштабування цієї моделі в усіх регіонах України.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Інституційне закріплення та сталість моделі

- 1.1. Ініціювати розробку та затвердження державної стратегії інтеграції моделі РГ НПМ у систему превенції катувань, з чітким визначенням ролей, відповідальностей та джерел фінансування.
- 1.2. Розробити механізм бюджетного фінансування моніторингових відвідувань РГ НПМ (включно з оплатою проїзду, звітності, супровідної координації), включивши витрати до кошторису

2. Кадрова політика та підбір учасників

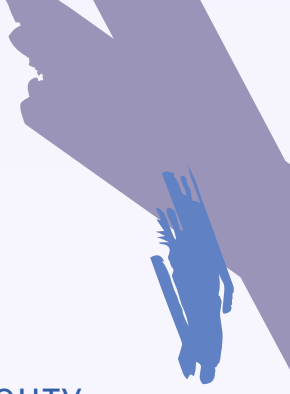
- 2.1. Затвердити чіткі кваліфікаційні вимоги до керівників РГ НПМ, що охоплюють досвід моніторингів, знання законодавства у сфері прав людини, навички управління командою, написання звітів і логістики.
- 2.2. Створити єдиний реєстр підготовлених учасників, які пройшли навчання з моніторингу місць несвободи, мають позитивну репутацію та можуть бути залучені до роботи в РГ НПМ.
- 2.3. Встановити сталу процедуру залучення моніторів до РГ — з урахуванням гендерного балансу, фаховості та регіональної представленості.

3. Комунікація та супровід

- 3.1. Визначити в Департаменті НПМ відповідальних аналітиків/координаторів за регіонами, які забезпечуватимуть супровід, консультації та зворотний зв'язок.
- 3.2. Стандартизувати канали та частоту комунікації між керівниками РГ, ГО та Департаментом (встановити обов'язкові онлайн-наради, інструктажі, внутрішні дайджести тощо).
- 3.3. Впровадити єдину платформу або інструмент для обміну матеріалами, шаблонами звітів, методичними рекомендаціями та зразками.

4. Звітність і аналітика

- 4.1. Розробити та затвердити уніфікований шаблон звіту РГ НПМ, який включатиме чіткі поля для: короткого опису, зафіксованих фактів, висновків, оцінки динаміки виконання рекомендацій, акту реагування.
- 4.2. Створити каталог зразкових звітів, що ілюструють високий рівень структури, мови, доказовості й чіткості рекомендацій.

- 
- 4.3. . Визначити стандарти фідбеку на звіти з боку Департаменту — терміни, форма, обсяг зворотного зв'язку.
 - 4.4. Проводити щонайменше раз на квартал аналітичне узагальнення результатів відвідувань, з виокремленням типових порушень, найкращих практик та загроз.

5. Навчання і підвищення кваліфікації

- 5.1. Розробити модульну програму навчання для керівників і членів РГ НПМ, з фокусом на практичні кейси, оцінку доказів, інтерв'ювання, етичні стандарти.
- 5.2. Забезпечити щорічні очні навчання або регіональні тренінги з питань моніторингу, звітності та правозахисного законодавства.
- 5.3. Створити систему сертифікації та регулярної переатестації керівників і активних моніторів.

6. Моніторинг виконання попередніх рекомендацій

- 6.1. Інтегрувати до звітів розділ аналізу виконання попередніх рекомендацій, із зазначенням рівня реалізації та коментарями щодо змін.
- 6.2. Запровадити таблиці відповідності — рекомендація / статус виконання / джерело перевірки / коментар.
- 6.3. Готувати зведену діаграму виконання рекомендацій за кожним циклом повторних відвідувань для внутрішнього використання й адвокації.

ДЛЯ НОТАТОК

для нотаток

