



Наталія Петельнікова,

*викладач циклу спеціальних дисциплін
Білоцерківського центру підвищення
кваліфікації персоналу Державної
кримінально-виконавчої служби України*

УДК 342.5 : 342.7

Національний превентивний механізм як головна функція інституту омбудсмана у забезпеченні захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених

В останні роки інтеграція України до Євросоюзу та вступ до ЄС є одним з головних завдань зовнішньополітичної діяльності України. Так, відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, а саме в п. 12 ч. 2 ст. 11 передбачено, що основними засадами зовнішньої політики України є: «*забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі*» [1]. Також, в даному законі згадуються такі ключові засоби євроінтеграції, як: забезпечення справедливого і доступного судочинства (ст. 3), відповідність вимогам європейських інституцій (ст. 6) та використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. її сталою економічного розвитку (ст. 11).

Тобто для ефективного євроінтеграційного курсу наша держава повинна відвести одне з пріоритетних місць захисту основоположних прав та свобод людини та громадянина, а також запозичувати європейський досвід у цій сфері. Однак особливе місце в сфері взаємовідносин влади та населення займає питання захисту прав та законних інтересів осіб, що знаходяться в місцях позбавлення волі. В Україні здійснення нагляду за дотриманням прав та свобод засуджених займається ряд посадовців відповідних органів, але на нашу думку ключову та неупереджену роль в цьому питанні займає інститут омбудсмана – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Дослідженням даного інституту займалися такі вітчизняні науковці, як: Марцеляк О. В., який дослідив та розкрив правову природу даного інституту, а саме його конституційно – правовий статус, охарактеризував



його становлення та розвиток, надав характеристику існуючих моделей цього правозахисного інституту в світі та його схему в Україні; Барчук В.Б., який приділив у своєму дослідженні більшу увагу питанню місця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в юридичному механізмі забезпечення прав людини в цілому та більш детально серед суб'єктів системи забезпечення національної безпеки України; Наулік Н. С., яка провела компаративний аналіз особливостей конституційно-правового статусу омбудсмана в Україні та Польщі, встановила місце та роль українського та польського омбудсманів в системі правозахисних органів, проаналізувала структуру, основні форми діяльності та нормативне забезпечення даних інститутів; Голяк Л. В., яка в своєму дослідженні провела аналіз світового досвіду запровадження, організації та діяльності інституту спеціалізованих омбудсманів у світі, розкрила спільне та особливе між омбудсманами так званої «загальної компетенції» та спеціалізованими омбудсманами; Говоров В. С., який дослідив правову природу місцевих та регіональних омбудсманів в зарубіжних країнах, основні принципи та положення їх організації та діяльності та інші.

Але, на превеликий жаль, увагу щодо особливої ролі омбудсмана в житті засуджених та ув'язнених в нашій країні, взагалі не приділялася увага. З цього ми можемо побачити, що дослідження інституту омбудсмана в цілому, та в системі захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених є досить актуальним на сьогоднішній день, як з точки зору Євроінтеграції, так і з позиції визначення місця омбудсмана в загальній структурі захисту прав людини.

Метою написання статті є спроба дослідити сутність національного превентивного механізму, його правову сутність та роль у забезпеченні прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених. Для досягнення

цієї мети були поставлені наступні завдання: дослідити передумови виникнення національного превентивного механізму, надати визначення даного поняття, даного поняття, розглянути моделі національного превентивного механізму, що функціонують в світі, дослідити процес запровадження НПМ в Україні а також визначити роль національного превентивного механізму в здійсненні захисту основоположних прав та законних інтересів засуджених і ув'язнених.

При вивченні та дослідженні такого соціального інституту як інститут омбудсмана, неможливо не приділити увагу функціям, що здійснює дана інституція. Як точно зазначила В. В. Бойцова, омбудсмана «впізнають» за характером здійснюваних функцій [2, с. 331]. Обумовлено це тим, що функції омбудсмана – це основні напрямки та види його діяльності, які здійснюються в межах компетенції цього правозахисного інституту, в них відображається його реальна роль у забезпеченні прав людини і громадянина та соціальне призначення цього інституту: об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої контрольно-наглядової та правозахисної діяльності [3, с. 68]. Правильне розуміння функцій омбудсмана набуває особливої актуальності під час виконання та відбування кримінальних покарань, що пов'язане з позбавленням волі та виконання заповідного заходу у виді тримання під вартою. Адже така категорія суспільства, як засуджені та ув'язнені мають ряд особливостей в своєму правовому статусі, що передбачені обвинувальним вироком суду, який набрав законної сили. Одними з таких особливостей є обмеження у вільному місцеперебуванні та пересуванні засуджених та ув'язнених, а також, можливість лише незначної кількості засуджених та ув'язнених користуватися послугами платних адвокатів та правозахисників. Тому роль даного інституту в його спів-

праці саме з цією верствою населення набуває особливого значення.

Що стосується законодавчого закріплення функцій омбудсмана в Україні, то Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не закріплено жодної функції крім в статті 19¹ даного закону – виконання Уповноваженим функцій національного превентивного механізму [4]. Це в свою чергу свідчить про те, що в сфері взаєморозуміння інституту омбудсмана та засуджених і ув'язнених, саме національний превентивний механізм.

Взагалі омбудсман є посадовою особою, на яку покладаються функції контролю за дотриманням законних прав та інтересів громадян. Посада омбудсмана, який уповноважений контролювати діяльність державних органів та посадових осіб з метою дотримання прав та інтересів громадян існує в багатьох країнах світу [5, с. 53]. Але не кожна держава, в якій існує даний інститут запровадила в свою практику національний превентивний механізм.

Підґрунтям створення світового національного превентивного механізму стало прийняття Організацією Об'єднаних Націй Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [6]. Адже багато демократичних держав намагалися знайти нові шляхи для подолання тиранії та жорстокості в світі. Натхненний результатами відвідування тюрем в період військових подій Міжнародним Комітетом Червоного Хреста, швейцарський банкір-філантроп Жан-Жак Готье, а пізніше і заснована ним Асоціація по попередженню катувань сформуливали систему систематичних оглядів місць несвободи по всьому світу [7, с. 4]. Пізніше в 2002 році Асоціація домоглася прийняття факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань [8].

Відповідно до інформації, зазначеної на офіційному сайті Українсь-

кої Гельсінської спілки з прав людини (яка вносить значний вклад в розвиток та освіту в сфері прав людини в Україні) станом на 2018 рік НПМ функціонує в 44 державах світу [9].

Головна ідея національного превентивного механізму полягає у запровадженні системи регулярних, незалежних відвідувань будь-якого місця, що перебуває під юрисдикцією та контролем держави, де утримуються чи можуть утримуватися особи, позбавлені волі, за розпорядженням державного органу чи за його вказівкою, або з його відома чи мовчазної згоди (дані місця мають назву «місця несвободи»). Ці відвідування здійснюються з метою посилення, за необхідності, захисту таких осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. Моніторингові відвідування місць несвободи незалежними експертами мають стримуючий вплив на державні органи й, відповідно, мінімізують ризик стати жертвою неналежного поводження та катування [10]. Що в свою чергу акцентує важливість ролі, що відводиться інституту омбудсмана в процесі виконання та відбування кримінальних покарань пов'язаних з позбавленням волі, а також виконання запобіжного заходу у виді тримання під вартою.

Загалом існують такі моделі національного превентивного механізму, враховуючи особливості кожної окремої держави:

Модель «Омбудсман». Модель передбачає наділення функціями НПМ Офісу Омбудсмана. Модель функціонує в таких країнах як: Албанія, Грузія, Чеська Республіка, Польща, Швеція, Естонія.

Модель «Омбудсман +». Зазначена модель передбачає спільне виконання функцій НПМ Офісом Омбудсмана та громадськими організаціями (Данія, Словенія, Молдова, Вірменія).

Модель окремого органу. В рамках зазначеної моделі передбачається запровадження спеціалізованого ор-



гану, який би займався виключно питаннями здійснення регулярних відвідувань місць несвободи. Модель характерна для ФРН, Франції, Швейцарії, Румунії, Мальдіви.

Модель мультиоргану. Функції НПМ виконують як громадські організації, так і державні органи, які розділяють між собою сфери відповідальності для різних типів місць несвободи. Модель характерна для Сполученого Королівства, де до громадських організацій, які виконують функції НПМ, серед інших відносяться: Independent Custody Visiting Association; Independent Monitoring Boards, а до державних: Her Majesty Inspectorate of Prisons; Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. Всього НПМ Сполученого Королівства представлений 18-ма інституціями. Така ж модель функціонує в Новій Зеландії (5 органів) [7, с. 4].

Що стосується впровадження НПМ в нашій державі, то 21 липня 2006 року Верховна Рада України ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. Відповідно до положень Факультативного протоколу держава-учасниця протягом року після його ратифікації чи приєднання має створити, призначити чи підтримувати на національному рівні один або кілька органів для відвідувань для цілей недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (національні превентивні механізми). В той же час, Факультативним протоколом передбачено можливість надання державі-учасниці відстрочки щодо виконання своїх зобов'язань за Протоколом після подання державою відповідної заяви. Така відстрочка діє максимум три роки. Після подання відповідних матеріалів державою-учасницею і після консультацій з Підкомітетом з недопущення Комітет проти катувань може продовжити

цей період ще на два роки (частини 2, 3 ст. 24 Протоколу) [11, с. 69]. Звідси, ми можемо бачити, що максимальна відстрочка для запровадження даного інституту в Україні можлива максимум на 5 років. Тому для нашої держави впровадження національного механізму було можливе не пізніше 21 липня 2011 року. Але на жаль, Україна виконала своє зобов'язання перед європейською спільнотою фактично 2 жовтня 2012 року, коли Верховна Рада України прийняла у другому читанні проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо національного превентивного механізму, яким функції національного превентивного механізму були покладені на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. І відповідно в нашій державі функціонує модель національного превентивного механізму «Омбудсман +», оскільки відвідування місць, що перебувають під юрисдикцією чи контролем держави, де утримуються чи можуть утримуватися особи позбавлення волі, за розпорядженням державного органу чи за його вказівкою, або з його відома чи мовчазної згоди відбувається не лише Уповноваженим чи його законними представниками, а разом з представниками громадськості.

Що стосується ролі НПМ в сфері забезпечення прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених то її неможливо применшити. Так, відповідно до ст. 19-1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» омбудсман чи його законні представники мають право: необмеженого доступу до всіх установ виконання покарань; спілкуватися з засудженими та ув'язненими без третіх осіб та за умов, що виключають можливість прослуховування чи підслуховування. Також омбудсман може вносити пропозиції органам державної влади, державним органам, підприємствам, організаціям незалежно від форми

власності пропозиції щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарань.

На основі відвідування всіх вищезазначених місць Уповноважений Верховної Ради України з прав людини готує спеціальну доповідь про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання. Така доповідь оприлюднюється в засобах масової інформації та надсилається Президентові України, Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України з додержанням законодавства України про інформацію та містить в собі всі зафіксовані порушення під час візитів в місця несвободи в Україні [4]. Тому на нашу думку саме омбудсман призваний встановити взаємодію між представниками влади та кожною окремою людиною, тобто він являється необхідною ланкою в ланцюзі розуміння державою кожної окремої людини. Адже інколи для захисту своїх законних прав та інтересів, людині потрібна допомога, що не буде лише реалізуватися з позиції закону, а при вирішенні якої на засудженого будуть звертати увагу як на особистість з усіма її проблемами, психологічними переживаннями та людськими потребами.

Отже, підводячи підсумки хочеться зазначити наступне: підґрунтям виникнення національного превентивного механізму послугувало прагнення європейської спільноти після жакіть Другої світової війни знайти шляхи подолання катування, жорстокого чи такого, що принижує гідність поводження чи покарання. Саме тому швейцарський банкір-філантроп Жан-Жак Готьє заснував Асоціацію по попередженню кату-

вань, яка не лише сформувала систему систематичних оглядів місць несвободи по всьому світу, а й домоглася в 2002 році прийняття факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань в якій зазначалося необхідність створення національного превентивного механізму в усіх державах, що ратифікували її. Взагалі національний превентивний механізм розуміють, як систему систематичних моніторингів місць несвобод в будь-який час, з метою попередження в них катувань та інших жорстоких або нелюдських видів поводження чи покарань. В світі існує декілька моделей національного превентивного механізму: модель «Омбудсман». Модель «Омбудсман +», модель окремого органу та модель мультиоргану. Україна взяла на себе зобов'язання створити національний превентивний механізм ратифікацією 21 липня 2006 року Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, хоча і виконала його фактично лише 2 жовтня 2012 року, запровадивши модель НПМ «Омбудсман +». Ну, і звичайно національний превентивний механізм займає провідну роль в сфері забезпечення захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених, адже саме можливість здійснення незалежних моніторингів місць несвободи в Україні може показати справжню картину стану дотримання прав чи законних інтересів даної верстви населення.

Також, приділивши увагу національному превентивному механізму як одній з функцій інституту омбудсмана, в майбутньому ми плануємо дослідити інші функції даного інституту та розглянути їхню роль у сфері забезпечення прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених.

Список використаних джерел

1. *Про засади внутрішньої та зовнішньої політики України* Закон України URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 10.09.2018).



2. *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. Москва: БЕК, 1996. 408 с.
3. *Марцеляк О. В.* Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель: дис. ... д-ра юрид наук: 12.00.02 / Одеська нац. юрид. акад. Харків, 2004. 473 с.
4. *Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Закон України* URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 12.09.2018).
5. *Журавель А. В., Геба Г. І.* Доцільність запровадження в Україні інституту податкового омбудсмана: Південноукраїнський правничий часопис. 2015. №1. С. 52-55.
6. *Конвенція ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085 (дата звернення 11.09.2018).
7. *Словська І.* Формирование национального превентивного механизма в Украине как элемент парламентского контроля за соблюдением прав и свобод человека: Закон и жизнь. 2013. №2. С. 4-7.
8. *Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_f48 (дата звернення 12.09.2018).
9. *Українська Гельсінська спілка з прав людини.* «Правова абетка»: національний превентивний механізм URL: <https://helsinki.org.ua/articles/pravova-abetka-15-natsionalnyj-preventyvnyj-mehanizm/> (дата звернення 12.09.2018).
10. *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – Національний превентивний механізм* URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ru/page/npm/> (дата звернення 12.09.2018).
11. *Особливості реалізації національних превентивних механізмів у форматі «Омбудсман +»: аналіз міжнародного та національного досвіду : аналітичний огляд / Ю. Л. Белоусов та ін.; Київ: Атіка, 2012. 96 с.*

Петельнікова Н. М. Національний превентивний механізм як головна функція інституту омбудсмана у забезпеченні захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених

Стаття присвячена розгляду національного превентивного механізму як головної функції інституту омбудсмана у забезпеченні захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених. Досліджено передумови виникнення національного превентивного механізму в світі, надане визначення даного поняття, розглянуті моделі національного превентивного механізму, досліджено процес запровадження національного превентивного механізму в Україні, а також розглянуто його роль в здійсненні захисту прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених.

Ключові слова: національний превентивний механізм, права людини, засуджений, ув'язнений, інститут омбудсмана, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Петельнікова Н. Н. Национальный превентивный механизм как главная функция института омбудсмана в обеспечении защиты прав и законных интересов осужденных и заключенных

Статья посвящена рассмотрению национального превентивного механизма как главной функции института омбудсмана в обеспечении защиты прав и законных

интересов осужденных и заключенных. Исследовано предпосылки возникновения национального превентивного механизма в мире, дано определение данного понятия, рассмотрены модели национального превентивного механизма, исследован процесс внедрения национального превентивного механизма в Украине, а также рассмотрены его роль в осуществлении защиты прав и законных интересов осужденных и заключенных.

Ключевые слова: национальный превентивный механизм, права человека, осужден, заключенный, институт омбудсмана, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека.

Petelnikova N. The National preventive mechanism as the main Function of the Ombudsman institution in ensuring the protection of convicts and prisoners' rights and legal interests

The article considers the national preventive mechanism as the main function of the Ombudsman Institution in ensuring the protection of convicts and prisoners' rights and legal interests. The origin of the national preventive mechanism was studied in the global context. The concept under study was defined. The models of the national preventive mechanism were described. The process of introducing the national preventive mechanism in Ukraine was investigated. Its role in protecting convicts and prisoners' rights and legal interests was specified.

Key words: the national preventive mechanism, human rights, convicts, prisoners, the Ombudsman Institution, Human Rights Commissioner of the Verkhovna Rada.

