

ПРОЕКТ

Вноситься
Кабінетом Міністрів України

Ю. СВИРИДЕНКО

“ ”

2026 р.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій

Цей Закон регулює створення та функціонування подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій відповідно до вимог Конституції України.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Поняття та завдання подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій

1. Подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій — це сукупність визначених на законодавчому рівні суб'єктів, уповноважених на здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць.

2. Основними завданнями подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій є здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізація прав та інтересів персоналу цих місць.

Стаття 2. Предмет та види подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій

1. Предметом подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій є здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за відповідністю діяльності місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців вимогам Конституції України, міжнародного та національного



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД, КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
15599/0/2-26 від 08.06.2026 09:35
Сертифікат [6C9E48EB050893DA04000000EA53010064130600](#)
Підписувач [Свириденко Юлія Анатоліївна](#)
Дійсний з [22.07.2025 18:49:55](#) по [22.07.2027 18:49:55](#)

законодавства, дотриманням прав та інтересів персоналу місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців, осіб, які перебувають у цих місцях.

2. Подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій складається з внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх інспекцій.

Стаття 3. Визначення термінів

1. Для цілей цього Закону терміни вживаються в такому значенні:

1) пенітенціарна інспекція — діяльність уповноважених суб'єктів, зазначених у статтях 6 і 20 цього Закону, спрямована на здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців;

2) місце несвободи — місце, в якому особа примусово тримається за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятор тимчасового тримання, кімната для затриманих територіальних органів поліції, пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімната для тимчасово затриманих військовослужбовців, установа виконання покарань, заклад охорони здоров'я та слідчий ізолятор Державної кримінально-виконавчої служби України, приймальники-розподільники для дітей — спеціальні установи органів Національної поліції, призначені для тимчасового тримання дітей віком від 11 років, спеціально відведене для тримання осіб місце Служби безпеки України, військова частина, гауптвахта, дисциплінарний батальйон, спеціальна палата закладу охорони здоров'я Збройних Сил України, приміщення (кімната) для тримання підсудних (засуджених) у судах, інше місце (приміщення), у якому тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (у тому числі в спецтранспорті), спеціальний заклад з надання психіатричної допомоги;

3) уповноважений суб'єкт — суб'єкт, зазначений у статтях 6 і 20 цього Закону, який у межах повноважень здійснює контроль за дотриманням прав і свобод особи, яка перебуває у місці несвободи, пункті тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цього місця.

Стаття 4. Порядок здійснення внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції здійснюються у формі регулярних перевірок (планових і раптових) з попередженням адміністрації місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців чи без такого попередження.

2. Перевірки можуть здійснюватися як самостійно уповноваженими суб'єктами, так і з залученням відповідних спеціалістів (комплексні перевірки) з періодичністю, визначеною цим Законом.

Перевірки можуть здійснюватися за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі в медіа, мережі Інтернет, або повідомленнями, які надійшли на телефони “гарячої лінії”, щодо захисту прав людини і громадянина, за матеріалами органів державного нагляду (контролю) або з власної ініціативи за наявності даних про порушення вимог закону.

3. Порядок здійснення внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій визначається нормативно-правовими актами Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Стаття 5. Звітність за результатами пенітенціарних інспекцій та відповідальність за невиконання законних вимог суб'єктів внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій

1. За результатами внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій уповноважений підрозділ (уповноважена особа) суб'єктів внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій, передбачених статтею 6 цього Закону, складає звіт, який містить детальний аналіз проведеної роботи, а також висновки та рекомендації, спрямовані на покращення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Відповідний звіт впродовж п'яти робочих днів з дати його складання надсилається до адміністрації місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців та є обов'язковим до виконання.

За результатами зовнішніх пенітенціарних інспекцій суб'єкт зовнішніх пенітенціарних інспекцій, зазначений у частині другій статті 20 цього Закону, складає звіт, який містить детальний аналіз проведеної роботи, а також висновки та рекомендації, спрямовані на покращення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Відповідний звіт впродовж п'яти робочих днів з дати його складання надсилається до адміністрації місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців та є обов'язковим до виконання. Крім того, такий звіт надсилається до відповідного уповноваженого суб'єкта, визначеного в статті 6 цього Закону.

2. Результати внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій оприлюднюються на офіційному веб-сайті уповноваженого суб'єкта,

зазначеного в статті 6 цього Закону, із зазначенням того, наскільки надані рекомендації були виконані.

Звіт за результатами зовнішніх пенітенціарних інспекцій має бути публічним та оприлюднений на офіційному веб-сайті уповноваженого суб'єкта, зазначеного в статті 20 цього Закону.

3. Не підлягає оприлюдненню інформація з обмеженим доступом, у тому числі конфіденційна, а також персональні дані осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, крім випадків їхньої письмової згоди на поширення таких даних.

У період дії воєнного стану не підлягає оприлюдненню також інформація, розголошення якої може становити загрозу безпеці військовослужбовців, працівників військових формувань або військових об'єктів.

4. Письмові вимоги суб'єктів внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій є обов'язковими і підлягають негайному виконанню, якщо є загроза життю та здоров'ю осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців.

5. Керівники місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців затверджують календарний план виконання рекомендацій суб'єктів внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій з визначенням строків їх виконання, які не мають перевищувати один рік.

6. Керівники місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців зобов'язані щокварталу інформувати відповідного суб'єкта внутрішніх (адміністративних) або зовнішніх пенітенціарних інспекцій про стан і результати виконання рекомендацій, зазначених у звіті за результатами пенітенціарних інспекцій.

7. Керівники місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців несуть відповідальність за невиконання законних вимог суб'єктів внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій.

8. Персонал місць несвободи та пунктів тимчасового розміщення біженців у межах наданих повноважень забезпечує організацію діяльності й функціонування таких місць відповідно до вимог законодавства та несе відповідальність за протиправні дії чи бездіяльність, зокрема за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, а також за порушення прав осіб, які перебувають у зазначених місцях.

9. У разі виявлення фактів катування чи інших видів неналежного поводження персоналом місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців керівник відповідного органу чи установи протягом доби з

моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний організувати проведення службового розслідування (перевірки) відповідно до законодавства.

Розділ II ВНУТРІШНІ (АДМІНІСТРАТИВНІ) ПЕНІТЕНЦІАРНІ ІНСПЕКЦІЇ

Стаття 6. Суб'єкти внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції здійснюються:

- 1) органами і підрозділами Служби безпеки України;
- 2) органами військового управління (військовими частинами, підрозділами) Збройних Сил України та органами управління (підрозділами) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- 3) органами військового управління, військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України;
- 4) центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації;
- 5) центральним органом управління поліції;
- 6) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, та його територіальними органами;
- 7) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;
- 8) центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

2. Для організації та здійснення інспекцій у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців у суб'єктах внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій, зазначених у частині першій цієї статті, утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи).

Положення про уповноважені підрозділи (функціональні обов'язки для уповноважених осіб) затверджуються керівниками цих суб'єктів.

3. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) є незалежним від інших структурних підрозділів цього органу та підзвітним і підконтрольним керівнику відповідного суб'єкта внутрішньої (адміністративної)

пенітенціарної інспекції, зазначеного в частині першій цієї статті, або його заступнику, який визначається керівником цього суб'єкта.

Керівник відповідного суб'єкта забезпечує гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у здійснення його повноважень.

4. Діяльність уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) не повинна перешкоджати виконанню персоналом службових обов'язків та порушувати режим у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців.

Режим у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців не повинен перешкоджати або використовуватися як перешкода реалізації уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) своїх повноважень.

Стаття 7. Основні завдання діяльності суб'єктів внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій

1. Основними завданнями діяльності суб'єктів внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій є здійснення контролю за додержанням:

1) прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

2) законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із затриманими, взятими під варту та засудженими чи їх покаранню;

3) визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання затриманих осіб, а також осіб, до яких застосовано запобіжні заходи у вигляді тримання під вартою;

4) встановлених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання осіб, до яких застосовано інші заходи примусового характеру;

5) визначених законодавством вимог режиму, порядку та умов тримання, а також відбування покарань засудженими.

Стаття 8. Повноваження суб'єктів внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій

1. Суб'єкт внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій у межах своєї компетенції уповноважений:

1) здійснювати перевірки дотримання законності персоналом місць несвободи;

2) перевіряти вжиття заходів щодо усунення порушень закону, причин і умов, що їм сприяли, виявлених під час попередніх перевірок, виконання законних вимог уповноваженого суб'єкта;

3) вживати заходів щодо усунення порушень закону, прав осіб;

4) вимагати необхідні документи та іншу інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, у зв'язку з реалізацією своїх повноважень;

5) здійснювати перевірки за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі в медіа, мережі Інтернет, або повідомленнями, які надійшли на телефони "гарячої лінії";

6) поширювати отриману інформацію з дотриманням вимог законодавства про інформацію та захист персональних даних;

7) ознайомлюватися зі звітністю, зокрема й статистичною;

8) перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів, установ, закладів та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели;

9) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

10) опитувати осіб шляхом отримання усних та письмових пояснень;

11) вживати заходів щодо поновлення прав людини і відшкодування шкоди, завданої загальним інтересам суспільства та державі.

2. Суб'єкт внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій зобов'язаний:

1) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень;

2) діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина;

3) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала відома у зв'язку з реалізацією своїх повноважень, та не допускати її незаконного розголошення;

4) діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

5) додержуватися правил етичної поведінки.

Стаття 9. Взаємодія із суб'єктами зовнішніх пенітенціарних інспекцій

1. Суб'єкти внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій у процесі своєї діяльності відповідно до законодавства забезпечують взаємодію із суб'єктами зовнішніх пенітенціарних інспекцій та висвітлюють результати проведеної роботи на своїх офіційних веб-сайтах.

Стаття 10. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів і підрозділів Служби безпеки України

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів і підрозділів Служби безпеки України здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) у спеціально відведених для тримання осіб місцях Служби безпеки України.

2. Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, мають право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до спеціально відведених для тримання осіб місць Служби безпеки України, пересуватися територією цих установ (за бажанням — у супроводі медичних працівників для медичного огляду осіб, які перебувають у цих місцях) і мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають у спеціально відведених для тримання осіб місцях Служби безпеки України);

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які перебувають у спеціально відведених для тримання осіб місцях Служби безпеки України, з дотриманням вимог Кримінального процесуального кодексу України щодо розголошення відомостей досудового розслідування, які містяться в документах, долучених до особових справ.

Стаття 11. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів управління (підрозділів) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів управління (підрозділів) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців, гауптвахтах, дисциплінарних батальйонах, спеціальних палатах закладів охорони здоров'я Збройних Сил України.

2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до кімнат для тимчасово затриманих військовослужбовців, гауптвахт, дисциплінарних батальйонів, спеціальних палат закладів охорони здоров'я Збройних Сил України, пересуватися територією цих установ, мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають у кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців, гауптвахтах, дисциплінарних батальйонах, спеціальних палатах закладів охорони здоров'я Збройних Сил України);

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які перебувають у кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців, гауптвахтах, дисциплінарних батальйонах.

Стаття 12. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів військового управління (військових частин, підрозділів) Збройних Сил України

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів військового управління (військових частин, підрозділів) Збройних Сил України здійснюються уповноваженою особою у військових частинах (підрозділах) Збройних Сил України.

2. Уповноважена особа з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити на територію органів військового управління (військових частин, підрозділів) Збройних Сил України, пересуватися територією цих установ, мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які перебувають в органах військового управління (військових частинах, підрозділах) Збройних Сил України), а також здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою керівників та осіб, які перебувають в органах військового управління (військових частинах, підрозділах) Збройних Сил України).

Стаття 13. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів військового управління, військових частин і підрозділів Національної гвардії України

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції органів військового управління, військових частин і підрозділів Національної гвардії України здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) при конвоюванні (триманні) затриманих та арештованих осіб, а також осіб, взятих під варту, та засуджених (у тому числі у спецтранспорті).

Стаття 14. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби України.

2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до органів і установ, зазначених у частині першій цієї статті, пересуватися їх територією (за бажанням — у супроводі медичних працівників для медичного огляду осіб, які тримаються в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України, та до двох працівників суб'єкта у сфері медіа), мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати фото- та відеофіксацію порушень та недоліків, виявлених під час проведення інспектувань, а також аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають в органах і установах Державної кримінально-виконавчої служби України, органах державної виконавчої служби);

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які тримаються в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України.

Стаття 15. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу управління поліції

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу управління поліції здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих територіальних органів поліції, приймальниках-розподільниках для дітей та інших місцях (приміщеннях), у яких тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (у тому числі в спецтранспорті).

2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до ізоляторів тимчасового тримання, кімнат для

затриманих територіальних органів поліції, приймальників-розподільників для дітей та інших місць (приміщень), у яких тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (у тому числі в спецтранспорті), пересуватися територією цих установ та мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих територіальних органів поліції, приймальниках-розподільниках для дітей та інших місцях (приміщеннях), у яких тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (у тому числі в спецтранспорті));

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які тримаються в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для затриманих територіальних органів поліції, приймальниках-розподільниках для дітей та інших місцях (приміщеннях), у яких тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (у тому числі в спецтранспорті).

Стаття 16. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, та його територіальних органів

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, та його територіальних органів здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в місцях тимчасового тримання.

2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до місць тимчасового тримання, пересуватися їх територією, мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають у місцях тимчасового тримання);

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які перебувають у місцях тимчасового тримання.

Стаття 17. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців.

2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктів тимчасового розміщення біженців, пересуватися їх територією, мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців);

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців.

Стаття 18. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я

1. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в закладах охорони здоров'я, що увійшли до затвердженої ним мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги.

2. Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з урахуванням повноважень, визначених частиною першою статті 8 цього Закону, має право:

1) безперешкодно за службовим посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити до спеціальних закладів з надання психіатричної допомоги, пересуватися їх територією, мати доступ до документів та інших матеріалів, необхідних для проведення перевірки;

2) здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають у спеціальних закладах з надання психіатричної допомоги);

3) ознайомлюватися з особовими справами осіб, які перебувають у спеціальних закладах з надання психіатричної допомоги.

Стаття 19. Періодичність внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій

1. Періодичність внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій повинна бути достатньою для забезпечення перевірки всіх установ місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців. Кожна така установа повинна перевірятися не рідше одного разу на три роки.

2. Періодичність внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій не виключає можливості здійснення раптових перевірок установ, які потребують підвищеного контролю, з огляду на проблеми у їх функціонуванні, що були виявлені під час попередніх перевірок, або інформацію, що стала доступною суб'єкту внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій.

3. З метою об'єктивного та всебічного розгляду звернень громадян за наявності інформації про можливі факти загрози життю і здоров'ю осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, суб'єкти внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій можуть здійснювати виїзд для перевірки відомостей, викладених у цих зверненнях.

Розділ III ЗОВНІШНІ ПЕНІТЕНЦІАРНІ ІНСПЕКЦІЇ

Стаття 20. Суб'єкт зовнішніх пенітенціарних інспекцій

1. Зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

2. Зовнішні пенітенціарні інспекції можуть здійснюватись членами спостережних комісій, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань,

підключальних рад та членами громадських рад при уповноважених суб'єктах, зазначених у статті 6 цього Закону, відповідно до законодавства.

3. Зовнішні пенітенціарні інспекції не можуть здійснюватись особами, зазначеними в частині другій цієї статті у разі, якщо вони:

1) мають судимість за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

2) раніше трималися під вартою (відбували покарання) в установі виконання покарань та/або установі попереднього ув'язнення, яку мають намір відвідувати;

3) незалежно від тривалості були працівниками уповноважених суб'єктів, зазначених у статті 6 цього Закону, протягом останніх трьох років;

4) мають близьких осіб, у розумінні абзацу четвертого частини першої статті 1 Закону України "Про запобігання корупції", які є або незалежно від тривалості були працівниками уповноважених суб'єктів, зазначених у статті 6 цього Закону, протягом останніх трьох років.

Стаття 21. Повноваження суб'єкта зовнішніх пенітенціарних інспекцій

1. Зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму відповідно до Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" та цього Закону.

2. Представники громадських об'єднань, експерти, учені та фахівці, залучені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини на договірних засадах до здійснення зовнішніх пенітенціарних інспекцій, відвідують на підставі окремого письмового доручення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини місця несвободи та з додержанням вимог частини третьої статті 19¹ Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" можуть опитувати осіб, які перебувають у таких місцях, з метою отримання інформації про поведінку з цими особами та умови їх тримання.

3. Громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань здійснюють спостережні комісії, які діють на підставі Положення про спостережні комісії, що затверджується Кабінетом Міністрів України. У випадках, встановлених законами України, громадський контроль за дотриманням прав осіб, які перебувають у місцях несвободи, можуть здійснювати громадські об'єднання.

Стаття 22. Періодичність зовнішніх пенітенціарних інспекцій

1. Періодичність зовнішніх пенітенціарних інспекцій повинна бути достатньою для забезпечення перевірки всіх місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців.

Розділ IV
ФІНАНСУВАННЯ ВНУТРІШНІХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ)
ТА ЗОВНІШНІХ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ ІНСПЕКЦІЙ

Стаття 23. Фінансування внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх
пенітенціарних інспекцій

1. Суб'єкти внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій повинні бути забезпечені достатніми ресурсами з метою належного здійснення пенітенціарних інспекцій, що має сприяти належному здійсненню ними функції запобігання порушенням прав осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, персоналу цих місць.

Розділ V
ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через 12 місяців з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у Кримінально-виконавчому кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 3—4, ст. 21):

статтю 22 виключити;

частину першу статті 23 викласти в такій редакції:

“1. За діяльністю органів і установ виконання покарань здійснюється відомчий контроль центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Установи виконання покарань підлягають регулярним пенітенціарним інспекціям відповідно до Закону України “Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій”.”;

в абзаці першому частини сьомої статті 135 слово “, прокурора” виключити;

2) статтю 34 Закону України “Про Службу безпеки України” (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 27, ст. 382; 2015 р., № 2—3, ст. 12) викласти в такій редакції:

“Стаття 34. Нагляд за додержанням законів

Нагляд за додержанням законів підрозділами Служби безпеки України, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, здійснюється прокурором.”;

3) статтю 9 Основ законодавства України про охорону здоров'я (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 4, ст. 19) доповнити частиною такого змісту:

“Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, здійснює контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я, що увійшли до затвердженої ним мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги, у формі інспекційних та моніторингових візитів, регулярних перевірок (планових і позапланових) з попередженням адміністрації таких закладів чи без такого попередження.”;

4) статтю 22 Закону України “Про попереднє ув'язнення” (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 35, ст. 360; 2015 р., № 2—3, ст. 12) виключити;

5) статтю 17 Закону України “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 6, ст. 35 із наступними змінами) викласти в такій редакції:

“Стаття 17. Нагляд за додержанням законів в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей

Нагляд за додержанням законів в органах і службах у справах дітей та спеціальних установах для дітей здійснюється прокурором шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.”;

6) у Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 20, ст. 99 із наступними змінами):

у пункті 8 статті 13:

в абзаці другому слова “загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації” замінити словами “заклади загальної середньої освіти та навчальні центри соціальної реабілітації”;

абзац третій викласти в такій редакції:

“заклади (відділення) з надання психіатричної та паліативної допомоги;”;

абзац шостий викласти в такій редакції:

“будь-які типи будинків дитини, дитячих будинків-інтернатів, притулків для дітей, дитячих будинків, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей;”;

доповнити пункт після абзацу восьмого новим абзацом такого змісту:

“інші місця утримання (перебування) осіб за наказом (розпорядженням, направленням) посадової особи будь-якого суб'єкта владних повноважень або з його відома чи мовчазної згоди або приватні заклади, де існує можливість перебування осіб, яких обмежено чи може бути обмежено у своїй свободі;”.

У зв'язку з цим абзаци дев'ятий — одинадцятий вважати відповідно абзацами десятим — дванадцятим;

статтю 19¹ викласти в такій редакції:

“Стаття 19¹. Реалізація Уповноваженим функцій національного превентивного механізму

На Уповноваженого покладаються функції реалізації національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання.

Уповноважений реалізує зазначені функції безпосередньо та/або через своїх представників, працівників Секретаріату, осіб, залучених на договірних засадах (представники громадських об'єднань, експерти, учені, фахівці, у тому числі іноземні).

Для реалізації функцій національного превентивного механізму Уповноважений:

1) здійснює регулярні відвідування місць, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, без попереднього повідомлення про час і мету відвідувань та без обмеження їх кількості з правом використання при цьому засобів фото- і відеофіксації, комп'ютерної техніки та інших, у тому числі вимірювальних приладів для службових потреб;

2) проводить конфіденційні спілкування (бесіди) з особами, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, з метою отримання інформації про поводження з цими особами та умови їх тримання, а також опитування інших осіб, які можуть надати таку інформацію;

3) вносить пропозиції до органів державної влади, підприємств, установ, організацій незалежно від організаційно-правової форми та форми власності щодо попередження катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання;

4) залучає на договірних засадах (на платній або безоплатній основі) до регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, представників громадських об'єднань, членів спостережних комісій, експертів, учених та фахівців, у тому числі іноземних;

5) забезпечує координацію діяльності національного превентивного механізму з іншими суб'єктами, які мають повноваження здійснювати відвідування місць, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону;

6) ініціює притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності у разі невиконання законних вимог Уповноваженого;

7) затверджує регламент відвідувань національного превентивного механізму;

8) реалізує інші повноваження, передбачені цим Законом.

Конфіденційне спілкування (бесіда), зазначене у пункті 2 частини третьої цієї статті, здійснюється Уповноваженим за відсутності третіх осіб та за умов, що унеможливають прослуховування чи підслуховування. На вимогу Уповноваженого в разі потреби таке спілкування (бесіда) може здійснюватися у присутності перекладача, лікаря, працівників установ, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, а в разі спілкування (бесіди) з неповнолітньою особою — її законного представника, педагога або психолога (якщо вони не є працівниками цих місць).

Недопуск Уповноваженого, його представників або працівників Секретаріату до відвідування місць, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, тягне за собою відповідальність, визначену законом.

Представники громадських об'єднань, експерти, учені та фахівці, залучені Уповноваженим на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму, відвідують на підставі окремого письмового доручення Уповноваженого місця, зазначені у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, та з дотриманням вимог частини третьої цієї статті можуть опитувати осіб, які перебувають у таких місцях, з метою отримання інформації про поводження з цими особами та умови їх тримання.

Представникам громадських об'єднань, експертам, ученим та фахівцям, залученим Уповноваженим на договірних засадах до виконання функцій національного превентивного механізму, компенсуються видатки, пов'язані з проведенням регулярних відвідувань місць, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, у межах витрат, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування національного превентивного механізму.

За час виконання представниками громадських об'єднань, експертами, ученими та фахівцями обов'язків, визначених Уповноваженим, якщо ці обов'язки здійснюються у робочий час, таким особам гарантується збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку за їх основним місцем роботи.

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

За зверненням Уповноваженого органи державної влади, підприємства, установи та організації, інші суб'єкти господарювання незалежно від організаційно-правової форми та форми власності повинні надавати будь-яку інформацію про стан додержання прав і свобод осіб, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, у тому числі про чисельність таких осіб, кількість таких місць та їх місцезнаходження, інформацію про поводження з особами та умови їх тримання.

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

Уповноважений щороку готує спеціальну доповідь про стан справ щодо недопущення в Україні катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, яка має включати системні проблеми, виявлені під час реалізації функцій національного превентивного механізму, основні рекомендації щодо їх усунення, вжиті Уповноваженим заходи реагування на виявлені порушення та інформацію про виконані рекомендації.

Під час виконання функцій національного превентивного механізму Уповноважений взаємодіє з Підкомітетом з недопущення катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання Комітету проти катувань, утвореним відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, з міжнародними організаціями і відповідними органами іноземних держав, діяльність яких пов'язана з цією сферою, а також спостережними комісіями.

Видатки на фінансування національного превентивного механізму передбачаються в Державному бюджеті України.”;

7) у Законі України “Про психіатричну допомогу” (Відомості Верховної Ради України, 2000 р., № 19, ст. 143 із наступними змінами):

назву розділу IV викласти в такій редакції:

“Розділ IV.
КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ З НАДАННЯ
ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ”;

статтю 30 викласти в такій редакції:

“Стаття 30. Контроль за діяльністю з надання психіатричної допомоги

Державний контроль за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності, які увійшли до мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги, затвердженої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та фахівців, інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, у формі інспекційних та моніторингових візитів, регулярних перевірок (планових і раптових) з попередженням адміністрації закладів чи без такого попередження.

Державний контроль може здійснюватися як самостійно уповноваженими суб'єктами, так і за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі на офіційних інформаційних ресурсах, за матеріалами органів державного нагляду (контролю) або з власної ініціативи.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення, здійснює нормативно-правове регулювання з питань опіки та піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, а також їх соціального захисту.

Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей, координує діяльність центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо опіки і піклування над повнолітніми недієздатними особами та особами, дієздатність яких обмежена, а також їх соціального захисту.

Пенсійний фонд України організовує роботу щодо призначення та виплати грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень здійснюють контроль за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності та фахівців, інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, а також контроль за виконанням своїх обов'язків законними представниками.

Громадський контроль за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності незалежно від їх підпорядкування та фахівцями, іншими працівниками, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, здійснюється громадськими об'єднаннями у межах їх компетенції відповідно до законодавства України про громадські об'єднання та з дотриманням умов, що гарантують конфіденційність

відомостей про стан психічного здоров'я особи і надання їй психіатричної допомоги.

Представники громадських об'єднань можуть відвідувати заклад з надання психіатричної допомоги відповідно до вимог, встановлених правилами внутрішнього розпорядку цього закладу.”;

статтю 31 виключити;

8) частину першу статті 3 Закону України “Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України” (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 32, ст. 225) після абзацу одинадцятого доповнити новим абзацом такого змісту:

“реалізація завдань, пов'язаних із здійсненням внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій”.

У зв'язку з цим абзаци дванадцятий і тринадцятий вважати відповідно абзацами тринадцятим і чотирнадцятим;

9) частину другу статті 24 Закону України “Про Національну гвардію України” (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 17, ст. 594) виключити;

10) у Законі України “Про прокуратуру” (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2—3, ст. 12; 2015 р., № 34, ст. 336):

пункт 4 частини першої статті 2 виключити;

доповнити Закон статтею 25¹ такого змісту:

“Стаття 25¹. Вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження

1. Здійснюючи вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, прокурор у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним та кримінально-виконавчим законодавством України, цим та іншими законами України, бере участь у розгляді питань, пов'язаних із виконанням судових рішень у кримінальному провадженні. З цією метою прокурор має право:

1) звертатися до суду з клопотанням (поданням), позовом (заявою), оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність службових та інших осіб, органів чи суб'єктів;

2) брати участь у судовому засіданні щодо розгляду клопотання про примусове годування підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, питання про продовження, зміну або припинення застосування примусових заходів медичного характеру, вирішення судом питань під час виконання вироків, при застосуванні до засуджених акта амністії;

3) оскаржувати в установленому порядку судові рішення з питань, передбачених пунктами 1 і 2 цієї частини, брати участь у судовому провадженні з їх перегляду;

4) відвідувати місце, в якому перебуває затриманий, ув'язнений, засуджений, особа, щодо якої застосовано примусові заходи медичного або виховного характеру, мати можливість конфіденційного спілкування з такою особою;

5) отримувати у визначені ним строки інформацію, письмові пояснення, знайомитися з документами, матеріалами, у тому числі з обмеженим доступом, виконавчими провадженнями, отримувати їх копії, залучати відповідних спеціалістів;

6) здійснювати інші повноваження, передбачені законом.

2. Прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, зазначених у пункті 4 частини першої цієї статті.”;

статтю 26 виключити.

3. Кабінету Міністрів України протягом 12 місяців з дня опублікування цього Закону забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

4. Рекомендувати Генеральному прокурору, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Голові Служби безпеки України протягом 12 місяців з дня опублікування цього Закону привести власні нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

**Голова
Верховної Ради України**

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проєкту Закону України «Про створення подвійної
системи регулярних пенітенціарних інспекцій»

1. Мета

Метою прийняття проєкту Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» (далі – проєкт Закону) є створення системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Проєкт Закону підготовлено відповідно до вимог пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, яким встановлено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Крім того, за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Генеральній прокуратурі України на здійснення прокурорсько-слідчої діяльності, підготовки та підвищення кваліфікації кадрів прокуратури, Рахункова палата своїм рішенням від 24 березня 2020 року № 7-2 рекомендувала Кабінету Міністрів України прискорити розроблення та внесення до Верховної Ради України законопроєкту про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Також про необхідність запровадження подвійної системи пенітенціарних інспекцій зазначається у Європейських пенітенціарних правилах (2006 року).

Так, відповідно до пунктів 92, 93.1 та 93.2 Європейських пенітенціарних правил пенітенціарні установи регулярно інспектуються урядовими органами з метою оцінки відповідності управління ними вимогам національного законодавства та міжнародного права, а також положенням цих Правил. Умови утримання ув'язнених та поведінка з ними мають бути предметом моніторингу з боку незалежного органу або органів, які публічно оприлюднюють результати моніторингу. Заохочується співробітництво такого незалежного моніторингового органу або органів з тими міжнародними інституціями, які вповноважені відповідно до закону відвідувати пенітенціарні установи.

02 вересня 2021 року у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» (реєстр. № 5884), який підготовлено Міністерством юстиції України з метою



СЕД АСКОД
Міністерство юстиції України
№ 51163/7.4.1/4-26 від 13.04.2026
Підписувач Сугак Людмила Петрівна
Сертифікат 382367105294AF9704000000F08B0100F0112304
Дійсний з 02.07.2025 10:11:05 по 02.07.2026 10:11:05

створення системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць.

Однак 17 липня 2025 року зазначений законопроект відкликано та знято з розгляду Верховної Ради України IX скликання на підставі частини третьої статті 105 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у зв'язку з припиненням повноважень Кабінету Міністрів України.

Водночас завданням 6 Операційного плану реалізації у 2025 і 2026 роках Стратегії реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2025 року № 1188-р, передбачено розроблення проекту Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій».

3. Основні положення проекту акта

Проект Закону регулює створення та функціонування подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій відповідно до вимог Конституції України.

Проект Закону складається з п'яти розділів, якими визначаються поняття та завдання подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, предмет та види подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, повноваження суб'єктів внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій, фінансування внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій.

Так, проектом Закону визначено подвійну систему регулярних пенітенціарних інспекцій як сукупність визначених на законодавчому рівні суб'єктів уповноважених на здійснення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць.

Проектом Закону передбачається здійснення уповноваженими суб'єктами, які в межах компетенції та повноважень здійснюють контроль за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць, пунктів тимчасового розміщення біженців шляхом проведення регулярних внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх інспекцій.

4. Правові аспекти

Нормативно-правовими актами у цій сфері правового регулювання є Конституція України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону не потребуватиме додаткових фінансових витрат з Державного бюджету України.

6. Позиція заінтересованих сторін

Проект Закону не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудової сфери, прав осіб з інвалідністю, функціонування і застосування української мови як державної.

Проект Закону у період з 09 по 23 грудня 2025 року оприлюднено на офіційному вебсайті Міністерства юстиції України у рубриці «Консультації з громадськістю» підрубрики «Обговорення нормативно-правових актів» – «Електронні консультації з громадськістю» – «Інформаційні повідомлення про проведення електронних консультацій із громадськістю». В обговоренні проекту Закону взяли участь секретар Громадської ради при Міністерстві юстиції України Ганна Скрипка, голова ГО «Захист в'язнів України» Олег Цвілій. Пропозиції та зауваження, які надійшли під час проведення електронних консультацій з громадськістю, враховані в проекті Закону частково.

Проект Закону не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності.

7. Оцінка відповідності

Проект Закону не належить до пріоритетних сфер зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правових, та права Європейського Союзу (acquis ЕС).

Проект Закону відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

У проекті Закону відсутні положення, що впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

У проекті Закону відсутні положення, що містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

У проекті Закону відсутні положення, що створюють підстави для дискримінації.

Проект Закону надсилався до Національного агентства з питань запобігання корупції для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи (вх. № 33389/0/03-26 від 03 квітня 2026 року).

8. Прогноз результатів

Прийняття проекту Закону забезпечить створення та функціонування системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць.

Реалізація Закону не матиме впливу на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних

громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

**Заступник Міністра юстиції України
з питань європейської інтеграції**

Людмила СУГАК



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
з питань прав людини, деокупації та реінтеграції
тимчасово окупованих територій України,
національних меншин і міжнаціональних відносин

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Голові Комітету Верховної Ради
України з питань правової
політики
Денису МАСЛОВУ

Щодо реєстр. № 15300
від 08.06.2026

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин (далі – Комітет) на своєму засіданні, проведеному 15 червня 2026 року (протокол № 149), розглянув проект Закону України про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, реєстр. № 15300 від 08.06.2026, поданий Кабінетом Міністрів України (далі – законопроект).

Відповідно до пояснювальної записки метою законопроекту є створення системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць.

Для досягнення поставленої мети законопроектом пропонується врегулювати питання щодо створення та функціонування подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій. Зокрема, передбачається, що *подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій — це сукупність визначених на законодавчому рівні суб'єктів, уповноважених на здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць.* Подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій складається з внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх інспекцій.

Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції фактично здійснюватимуться вищими органами, яким підпорядковуються ті чи інші установи. Водночас зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюватимуться Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму, а також можуть здійснюватися

членами спостережних комісій, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, піклувальних рад та членами громадських рад при уповноважених суб'єктах.

Також проектом надається визначення поняття «місце несвободи» та вносяться зміни до низки законодавчих актів, зокрема до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Під час обговорення законопроекту члени Комітету звернули увагу на наступне:

1. Пунктом 6 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту передбачається внесення змін до чинного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон). Зокрема, проектом пропонується викласти у новій редакції всю статтю 19¹ діючого Закону, яка регулює питання виконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) функцій національного превентивного механізму. Водночас наразі у Комітеті готується до другого читання прийнятий парламентом за основу проект Закону України про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (реєстр. № 13181), який стане новим профільним законом, що регулює правові засади діяльності Уповноваженого, а діючий Закон буде визнано таким, що втратив чинність. Враховуючи зазначене, внесення фрагментарних змін до Закону, який втратить чинність (як це фактично пропонується проектом реєстр. № 15300), створює ризики щодо виникнення правових колізій, а також нівелює системний підхід до комплексного оновлення правового регулювання діяльності Уповноваженого, що є вимогою у контексті євроінтеграційних зобов'язань України.

2. Відповідно до положень статті 21 законопроекту *«зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму...»*. Тобто, фактично мова йде про ототожнення зовнішніх пенітенціарних інспекцій (ідея створення яких полягає у наданні додаткових механізмів контролю за дотриманням прав і свобод в певних установах) з національним превентивним механізмом, який вже реалізується Уповноваженим незалежно від прийняття чи неприйняття цього законопроекту. За таких обставин положення законопроекту в цій частині втрачають правовий сенс, оскільки замість створення якихось нових інструментів контролю проект фактично просто перейменовує та дублює вже існуючі механізми, які здійснюються Уповноваженим.

3. Запропоноване в назві законопроекту формулювання «пенітенціарна інспекція» у тексті самого документу фактично поширюється не лише на установи виконання покарань, з якими змістовно пов'язується слово «пенітенціарний» (у перекладі означає «каяття»), а й на інші «місця несвободи», які не обов'язково стосуються правопорушників (наприклад, «заклади охорони здоров'я», «спеціальні заклади з надання психіатричної допомоги» тощо), а

також на пункти тимчасового розміщення біженців (в яких розміщуються особи, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів). Не заперечуючи необхідності здійснення моніторингу щодо дотримання прав та свобод в усіх місцях несвободи, народні депутати зазначили, що застосування формулювання «пенітенціарна інспекція» до закладів, в яких громадяни не відбувають покарання, може створювати недоречні асоціації таких осіб із кримінальною сферою та формувати хибне уявлення про правову природу відповідних установ. Наявність у Конституції України положення про створення «подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» не позбавляє можливості диференціювати (уточнити, розширити тощо) термінологію законопроекту.

4. Законопроектом передбачається запровадження механізму «внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій» як окремої форми контролю за дотриманням прав і свобод у відповідних установах. Водночас функції внутрішнього контролю, які спрямовані на забезпечення законності, дотримання прав осіб та належних умов їх тримання, наразі вже фактично реалізуються завдяки механізмам управлінського та службового контролю (через діяльність структурних підрозділів вищестоящих органів, які наділені повноваженнями проводити перевірки підпорядкованих їм установ (наприклад, Департамент Державної кримінально-виконавчої служби України при Міністерстві юстиції України має право перевіряти установи виконання покарань, Міністерство охорони здоров'я має право перевіряти підпорядковані йому заклади охорони здоров'я тощо)). Таким чином, у контексті врегулювання питання щодо здійснення внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій проект Закону не запроваджує нових ефективних механізмів контролю, а лише упорядковує та в певній мірі відтворює під новою назвою чинні управлінські процедури.

5. Пунктом 2 частини 1 статті 3 законопроекту надано визначення терміну «місце несвободи». Водночас зазначене визначення не охоплює всі місця, де примусово можуть утримуватися особи (наприклад, до таких місць не віднесено приміщення для транзитних пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон, табори для тримання військовополонених, приміщення ТЦК та СП, в яких, в умовах сьогодення, також можуть примусово утримуватися громадяни, тощо).

6. Відповідно до частини 1 статті 19 законопроекту періодичність внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій повинна бути достатньою для забезпечення перевірки всіх установ місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців. Кожна така установа повинна перевірятися не рідше одного разу на три роки. Встановлена законопроектом

періодичність внутрішніх (адміністративних) інспекцій установ місць несвободи та пунктів тимчасового розміщення біженців (не рідше одного разу на три роки) не сприятиме оперативному виявленню та своєчасному припиненню порушень прав і свобод осіб, які в них утримуються. Такий тривалий інтервал між обов'язковими плановими перевірками може створювати низку ризиків для забезпечення ефективного контролю.

7. У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що проект Закону підготовлено відповідно до вимог пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, яким передбачається, що до прийняття відповідного закону *прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів, зокрема, функцію нагляду за дотриманням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян*. Враховуючи, що прокуратура здійснювала відповідний нагляд саме як незалежний орган паралельно з внутрішніми перевірками в межах підпорядкування закладів та установ, в яких примусово утримуються деякі категорії громадян, а також паралельно з виконанням Уповноваженим функцій національного превентивного механізму, надання законопроектом права здійснювати внутрішній і зовнішній контроль у дещо видозміненій формі тим же органам, які і так його вже здійснюють відповідно до своїх повноважень, створює хибне уявлення, що проектом закону запроваджується нібито нова подвійна система контролю за захистом прав і свобод людини і громадянина (тобто, має йтися про посилення і створення нових механізмів контролю), однак фактично законопроект лише ліквідує нагляд з боку прокуратури як незалежного інституту, залишаючи для контролю виключно ті інструменти, які й раніше функціонували паралельно з ним (під новою назвою).

Покладення функцій контролю на органи, міністерства і служби, яким підпорядковуються відповідні заклади і установи, нівелює ідею неупередженого моніторингу, оскільки здійснення контролю у власній системі підпорядкування (фактично йдеться про перевірку самих себе) містить ознаки конфлікту інтересів, що, як наслідок, не забезпечить належної об'єктивності.

Члени Комітету також звернули увагу, що для досягнення поставленої мети щодо здійснення незалежного контролю, наприклад, у Французькій Республіці діє окрема інституція Генерального контролера місць позбавлення волі, відокремлена від міністерств та омбудсмена. У Великій Британії створені Пенітенціарні інспекції, які також мають автономію і діють паралельно з внутрішнім контролем та діяльністю омбудсмена.

За підсумками обговорення Комітет ухвалив наступне рішення: звернутися до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики з пропозицією врахувати зауваження Комітету при опрацюванні проекту Закону України про

створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекції, реєстр. № 15300 від 08.06.2026, поданого Кабінетом Міністрів України.



Голова Комітету

А. ЗАДОРЖНИЙ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Задорожний Андрій Вікторович
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000F00C3100CB23DC00
Дійсний до: 02.12.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
04-25/3-2026/143384 від 15.06.2026



2264283



ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій»

Метою законопроекту, як це зазначається у пояснювальній записці до нього, є створення системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина, які перебувають у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць.

Законопроект складається з п'яти розділів, якими визначаються поняття та завдання подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, предмет та види подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, повноваження суб'єктів внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій, фінансування внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх пенітенціарних інспекцій.

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 10.02.2026 № 4774-ІХ.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

1. Зауваження загального характеру

1.1. Законопроектом пропонується до основних завдань подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій віднести здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць відповідно до законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (п. 1 ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 22 та ін. проекту). Звернення до змісту поняття «місце несвободи», наведеного в п. 2 ч. 1 ст. 3 проекту, свідчить про віднесення до об'єктів інспектування не лише тюремних установ і пенітенціарних служб (як про це зазначено у Мінімальних стандартних правилах Організації Об'єднаних Націй щодо поводження з ув'язненими 2015 року (далі – Правила Нельсона Мандели), а й усіх місць

(приміщень), у яких тримаються різноманітні категорії затриманих, заарештованих та засуджених осіб. Зокрема, до місць несвободи віднесені, наприклад, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Окремо у законопроекті зазначається про необхідність здійснення регулярних перевірок пунктів тимчасового розміщення біженців (п. 1 ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 22 та ін. проекту).

У даному контексті звертаємо увагу, що відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI (далі – Закон № 3671-VI) пунктом тимчасового розміщення біженців є місце тимчасового розміщення осіб, які подали заяву про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Однак визначення біженця та особи, яка потребує тимчасового захисту, передбачені у п. п. 1, 14 ст. 1 Закону № 3671-VI, не дає підстав віднести їх до категорії «ув'язнених». Не заперечуючи необхідності здійснення моніторингу щодо дотримання прав та інтересів біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, вважаємо, що віднесення пунктів тимчасового розміщення біженців до місць, що підлягають регулярним *пенітенціарним* інспекціям, є необґрунтованим законодавчим кроком. Адже поняття «пенітенціарні інспекції», створення та функціонування подвійної системи яких є метою поданого законопроекту, радше свідчить про те, що місцями інспектування мають бути *місця ув'язнення*, відповідні органи та установи виконання покарань.

1.2. Сутністю створення та функціонування подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, виходячи зі змісту правил 83-85 Нельсона Манделі, має бути така система інспектування, що забезпечуватиме прозорість діяльності пенітенціарної системи й ефективність державного управління нею. Так, у п. 2 правила 83 Нельсона Манделі, зазначається, що мета інспекцій повинна полягати в тому, щоб упевнитися, що управління тюремними установами здійснюється відповідно до чинних законів, нормативно-правових актів, політики і процедур, що їх робота відповідає завданням, поставленим перед пенітенціарними і виправними службами, і що права ув'язнених захищені. Правила Нельсона Манделі (а саме п. 1 правила 84) також передбачають надання рекомендацій тюремній адміністрації та іншим компетентним органам і не передбачають наявності у осіб, які проводять інспекції, повноважень щодо пред'явлення персоналу пенітенціарних закладів вимог чи надання вказівок.

Водночас аналіз приписів законопроекту дає підстави вважати, що у ньому йдеться не стільки про рекомендації, скільки про вимоги до працівників місць, що підлягають інспектуванню. Так, у ст. 8 проекту вказується на те, що суб'єкт внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій у межах своєї компетенції уповноважений, зокрема, *вимагати* від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також *вимагати* усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності; перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів, установ, закладів та в разі невідповідності законодавству *вимагати* від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели.

Окрему увагу в проекті зосереджено на тому, що персонал місць несвободи та пунктів тимчасового розміщення біженців несе відповідальність за протиправні дії чи бездіяльність, зокрема за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, а також за порушення прав осіб, які перебувають у зазначених місцях (ч. 8 ст. 5 Закону у редакції проекту). За таких умов пенітенціарні інспекції перетворюються з інституцій, що покликані сприяти дотриманню прав і свобод осіб, які перебувають у відповідних місцях несвободи, та реалізації прав та інтересів персоналу таких місць, в інституції карального реагування на допущені відповідними компетентними особами порушення норм законодавства під час поводження з ув'язненими.

1.3. П. 10 ч. 1 ст. 8 проекту передбачає право суб'єкта внутрішніх пенітенціарних інспекцій опитувати осіб шляхом отримання усних та письмових пояснень. Проте проект не встановлює вимоги для внутрішніх пенітенціарних інспекцій конфіденційності такого спілкування. Водночас, для зовнішніх пенітенціарних інспекцій конфіденційність бесіди з особами, які перебувають у місцях, зазначених у пункті 8 частини першої статті 13 цього Закону, передбачена новою ст. 19¹ Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Звертаємо увагу, що в п. 1 правила 84 Нельсона Мандели зазначається, що інспектори повинні мати право, серед іншого, проводити під час відвідин бесіди з ув'язненими *та тюремним персоналом* без свідків та *в умовах повної конфіденційності*. Тобто конфіденційне спілкування має бути передбачене для проведення бесід як зовнішніми, так і внутрішніми пенітенціарними інспекціями.

1.4. У законопроекті наявні декларативні положення, які не наповнені конкретним нормативним змістом та не встановлюють конкретних прав і обов'язків учасників відповідних суспільних відносин. Зазначене стосується, зокрема, приписів проекту, якими передбачається, що «місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень здійснюють контроль за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності та фахівців, інших працівників, які

беруть участь у наданні психіатричної допомоги, а також контроль за виконанням своїх обов'язків законними представниками» (ч. 6 ст. 30 Закону України «Про психіатричну допомогу» у редакції проекту). Аналогічні приписи без визначення суті механізму такого контролю містяться і в ст. 30 чинного Закону України «Про психіатричну допомогу».

Разом із тим, правові механізми та форми такого «контролю» у проекті не визначено та не розкрито, не зазначено, якими нормативними актами такі повноваження регламентуються. Відтак реалізація відповідних приписів може створити труднощі в правозастосуванні, адже вони, на нашу думку, суперечать принципу законності діяльності органів публічної влади, закріпленого у ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, конституційно визначено, що за межами компетенції, визначеної Конституцією України та законами, тобто, на власний розсуд, органи публічної влади діяти не можуть. Водночас положення закону мають відповідати принципу правової визначеності закону, який передбачає, що закон повинен бути сформульований таким чином, щоб кожний суб'єкт його застосування міг чітко усвідомити свої права і обов'язки у сфері, що ним регулюються.

2. Зауваження та пропозиції до окремих положень законопроекту

До ст. 3 проекту

1. У п. 2 ч. 1 ст. 3 проекту дається визначення поняття місця несвободи: «місце несвободи — місце, в якому особа примусово тримається за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону, в тому числі ізолятор тимчасового тримання, кімната для затриманих територіальних органів поліції, пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, кімната для тимчасово затриманих військовослужбовців, установа виконання покарань, заклад охорони здоров'я та слідчий ізолятор Державної кримінально-виконавчої служби України, приймальники-розподільники для дітей — спеціальні установи органів Національної поліції, призначені для тимчасового тримання дітей віком від 11 років, спеціально відведене для тримання осіб місце Служби безпеки України, військова частина, гауптвахта, дисциплінарний батальйон, спеціальна палата закладу охорони здоров'я Збройних Сил України (далі — ЗСУ), приміщення (кімната) для тримання підсудних (засуджених) у судах, інше місце (приміщення), у якому тримають доставлених, затриманих та арештованих осіб, зокрема при конвоюванні (триманні) затриманих, взятих під варту осіб (у тому числі в спецтранспорті), спеціальний заклад з надання психіатричної допомоги».

1.1. Оскільки основним змістом поняття «місце несвободи» є примусове утримання особи за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу, то у цьому контексті викликає зауваження віднесення до місць несвободи військових частин.

Зазначимо, що згідно з положеннями Закону України «Про Збройні Сили України» військові частини, органи військового управління, з'єднання, вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, установ та організацій є структурними та організаційними складовими ЗСУ (див. абз. 7 ч. 1, ч. 2 ст. 3 цього Закону). Тому віднесення до місць несвободи будь-якої військової частини викликає серйозні сумніви.

Звертаємо увагу, що згідно з Порядком тримання засуджених, узятих під варту, заарештованих та затриманих військовослужбовців, затвердженим наказом Міністерства оборони України 03.11.2020 № 394 (далі – Порядок № 394), тримання засуджених, узятих під варту, заарештованих та затриманих військовослужбовців, а також військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів здійснюється на гауптвахтах, у спеціальних палатах закладів охорони здоров'я в системі Міністерства оборони України та в кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців (див. п.п. 1, 2 цього Порядку).

Тому для однозначного тлумачення і застосування нормативно-правових приписів проекту варто точно визначити, які місця несвободи можуть бути наявні у структурних складових ЗСУ. Так, у разі можливої наявності у військових частинах окремих місць, кімнат та приміщень для тримання заарештованих та затриманих військовослужбовців (а також військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів), варто вказувати у проекті ці місця, а не відносити до місць несвободи військову частину загалом.

Також слід звернути увагу на певну невідповідність визначення військових частин як місць несвободи з іншими нормами проекту, зокрема, з передбаченим у проекті порядком проведення внутрішніх пенітенціарних інспекцій Військовою службою правопорядку у ЗСУ, що здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в кімнатах для тимчасово затриманих військовослужбовців, гауптвахтах, дисциплінарних батальйонах, спеціальних палатах закладів охорони здоров'я ЗСУ (ч. 1 ст. 11 проекту), а також із проведенням внутрішніх пенітенціарних інспекцій органів військового управління (військових частин, підрозділів) ЗСУ, які здійснюються уповноваженою особою у військових частинах (підрозділах) ЗСУ.

1.2. Крім того, варто переглянути вміщення до цього переліку місць несвободи спеціальної палати закладу охорони здоров'я Збройних Сил України, оскільки в Порядку № 394 наразі вказується про спеціальні палати закладів охорони здоров'я в системі Міністерства оборони України як місця розміщення для лікування хворих за висновком лікаря затриманих, засуджених, заарештованих або узятих під варту військовослужбовців.

До ст. 5 проекту

Простежується брак правової визначеності у формулюванні абз. 2 ч. 3 ст. 5 проекту щодо заборони оприлюднювати у період дії воєнного стану інформацію, розголошення якої може становити загрозу безпеці військовослужбовців, працівників військових формувань або військових об'єктів. Адже за відсутності у проекті чітко визначених критеріїв, на підставі

яких може оцінюватись рівень відповідних загроз, під обмеження потенційно підпадатимуть й дані, які можуть становити суспільний інтерес та мають оприлюднюватись згідно із вимогами законодавства щодо доступу до публічної інформації.

До ст. 8 проекту

1. Аналіз запропонованих у ч. 1 ст. 8 проекту повноважень суб'єктів внутрішніх пенітенціарних інспекцій свідчить про значне їх розширення, порівняно з тими повноваженнями, що викладені у Правилах Нельсона Мандели. Так, відповідно до п. п. 7, 10 ст. 8 проекту внутрішні пенітенціарні інспекції матимуть можливість, зокрема, перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів, установ, закладів, та в разі невідповідності законодавству вимагати від посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели; опитувати осіб шляхом отримання письмових пояснень; вживати заходів щодо поновлення прав людини і відшкодування шкоди, завданої загальним інтересам суспільства та державі. На наш погляд, наведені формулювання повноважень внутрішніх пенітенціарних інспекцій є надто абстрактними з точки зору їх правової визначеності та можуть тлумачитись як такі, що наділяють вказані інспекції непритаманними для їх правової природи функціями.

Слід також зауважити, що зі змісту зазначених у ч. 1 ст. 8 проекту повноважень внутрішніх пенітенціарних інспекцій випливає, що основною метою їх діяльності є не стільки вжиття превентивних заходів, спрямованих на недопущення порушення основних прав та інтересів ув'язнених, у тому числі шляхом надання рекомендацій щодо удосконалення роботи компетентних органів (осіб), скільки реагування на вже допущені порушення відповідних прав та інтересів.

У п. 2 ч. 2 ст. 8 проекту зазначено, що суб'єкт внутрішніх пенітенціарних інспекцій зобов'язаний діяти незалежно, неупереджено, в інтересах людини і громадянина. Натомість змістом діяльності таких інспекцій є у тому числі забезпечення ефективності стану управлінської діяльності відповідних органів і установ, тобто, серед іншого, й такі аспекти діяльності, які не пов'язані з правами, свободами чи інтересами конкретної особи.

2. Задля унормування відносин, пов'язаних із проведенням внутрішніх пенітенціарних інспекцій визначеним органам сил безпеки і оборони у п. 4 ч. 1 ст. 8 проекту пропонується, серед іншого, надати повноваження вимагати *необхідні документи та іншу інформацію*, у тому числі з обмеженим доступом, *у зв'язку з реалізацією своїх повноважень*.

У контексті триваючого процесу наближення національного законодавства до асquis ЄС, при розгляді проекту доцільно враховувати положення актуальних актів європейського законодавства з питань обробки персональних даних осіб, що перебувають у місцях несвободи, зокрема, Директиву (ЄС) 2016/680 Європейського Парламенту та Ради від 27.04.2016 про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних компетентними органами з метою

запобігання, розслідування, виявлення чи переслідування кримінальних правопорушень чи виконання кримінальних покарань, а також про вільний рух таких даних, та про скасування Рамкового рішення Ради 2008/977/JHA (далі – Директива 2016/680); Регламенту (ЄС) 2018/1725 Європейського Парламенту та Ради від 23.10.2018 про захист фізичних осіб стосовно обробки персональних даних установами, органами, службами та агентствами Союзу та про вільний рух таких даних, а також про скасування Регламенту (ЄС) № 45/2001 та Рішення № 1247/2002/ЄС (далі – Регламент 2018/1725) та оновленої Конвенції Ради Європи 108+ про захист фізичних осіб щодо обробки персональних даних (далі – Конвенція 108+).

На нашу думку, пропонуване отримання відповідними уповноваженими органами *невизначеної за обсягом та змістом* інформації «у зв'язку з реалізацією своїх повноважень», сформульовано надто загально та потребує належної деталізації на рівні Закону в частині визначення конкретних цілей такої обробки. Така конкретизація дозволяла б встановити ненадмірний та адекватний стосовно визначеної мети обробки склад і зміст отримуваних даних (прим. – в тому числі й персональних даних) в рамках передбачених законом компетенцій запитувача, як це впливає з вимог ч. 3 ст. 6 та ч. 1 ст. 25, п. 7 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про захист персональних даних», а також з приписів у п. п. b, с п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 8 Директиви 2016/680, п. п. b, с п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 5 та ст. 11 Регламенту 2018/1725, а також п. 1 та п.п. b, с п. 4 ст. 5 Конвенції 108+.

Аналогічні зауваження в повній мірі стосуються й пропозицій у п. 2 ч. 2 ст. 10, п. 2 ч. 2 ст. 11, п. 2 ч. 2 ст. 12, п. 2 ч. 2 ст. 14, п. 2 ч. 2 ст. 15, п. 2 ч. 2 ст. 16, п. 2 ч. 2 ст. 17, п. 2 ч. 2 ст. 18 проекту щодо повноваження відповідних органів *здійснювати аудіо-, фото- і відеозапис (за згодою персоналу та осіб, які перебувають у спеціально відведених для тримання осіб місцях)*. Адже в контексті передбаченого отримання згоди в умовах перебування відповідних осіб у місцях несвободи, виглядає сумнівною можливість забезпечення *вільного* надання ними такої згоди, на чому наголошується у п. 2 ст. 5 Конвенції 108+ та п. 19 преамбули Регламенту 2018/1725. На нашу думку, з огляду на можливості віднесення матеріалів такої фіксації до чутливої інформації про відповідних осіб, клаузулу щодо згоди було б доцільно замінити на здійснення такої обробки за виключної необхідності, згадуваної у ст. 10 Директиви 2016/80

До ст. 12 проекту

Проектом передбачається, що внутрішні пенітенціарні інспекції органів військового управління (військових частин, підрозділів) ЗСУ здійснюються уповноваженою особою у військових частинах (підрозділах) ЗСУ (ч. 1).

Разом із тим, з аналізу пропонованих приписів статті можна зробити висновок, що ці інспекції *органів військового управління (військових частин, підрозділів) ЗСУ у військових частинах (підрозділах) ЗСУ* пов'язані не тільки з перевіркою місць несвободи, у яких тримаються доставлені, затримані та арештовані особи, зокрема, військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти.

З цього приводу слід зазначити, що предметом правового регулювання проекту є створення та функціонування *подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій*, що є сукупністю визначених на законодавчому рівні суб'єктів, уповноважених на здійснення контролю за дотриманням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць (ч. 1 ст. 1 проекту).

Передбачені ж у ст. 12 проекту інспекції органів військового управління (військових частин, підрозділів) ЗСУ здійснюються уповноваженою особою у військових частинах (підрозділах) ЗСУ та можуть охоплювати широке коло питань усієї діяльності військових частин (підрозділів) ЗСУ, а не тільки місць несвободи, що виходить за межі предмету правового регулювання проекту. При цьому, для здійснення таких інспекцій уповноважені особи мають право ознайомлюватися з усіма особовими справами осіб, які перебувають в органах військового управління (військових частинах, підрозділах) ЗСУ, зокрема, й усіх військовослужбовців та інших осіб, які працюють у цих органах (військових частинах, підрозділах), з чим також не можна погодитись. Таке регулювання не відповідає принципу юридичної визначеності як одному зі складових закріпленого в ст. 8 Конституції України принципу верховенства права, зокрема, вимогам передбачуваності правових норм та заборони свавілля.

До ст. 18 проекту

1. У проекті вводиться поняття «мережа спеціальних закладів психіатричної допомоги». Так, ч. 1 ст. 18 проекту визначає, що «внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, здійснюються уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) в закладах охорони здоров'я, що увійшли до затвердженої ним мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги». При цьому ст. 9 Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі у цьому пункті – Основи) пропонується доповнити новою частиною наступного змісту: «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, здійснює контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я, що увійшли до затвердженої ним мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги, у формі інспекційних та моніторингових візитів, регулярних перевірок (планових і позапланових) з попередженням адміністрації таких закладів чи без такого попередження». Аналогічно у ч. 1 нової редакції ст. 30 Закону України «Про психіатричну допомогу» встановлюється, що «державний контроль за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності, які увійшли до мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги, затвердженої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, та фахівців, інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, у формі інспекційних та моніторингових

візитів, регулярних перевірок (планових і раптових) з попередженням адміністрації закладів чи без такого попередження».

Щодо наведених пропозицій зауважимо наступне.

1.1. Використане у наведених положеннях поняття *«мережа спеціальних закладів психіатричної допомоги»*, затверджена центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я», відсутнє у чинному законодавстві, зокрема Законі України «Про психіатричну допомогу», який не містить визначення даного поняття, не встановлює правового статусу відповідної «мережі», критеріїв її формування, порядку включення або виключення закладів з такої мережі, а також правових наслідків такого включення або виключення. За таких умов вбачається недостатньо визначеним, чи йтиметься про всі заклади охорони здоров'я, що надають психіатричну допомогу, чи лише про окрему категорію таких закладів.

Крім того, запропонована конструкція фактично пов'язує обсяг державного контролю не з видом діяльності – наданням психіатричної допомоги, а з належністю закладу до певної «мережі», формування якої відбуватиметься на підзаконному рівні. Такий підхід може призвести до ситуації, коли заклади, що фактично здійснюють однакову діяльність у сфері психіатричної допомоги, перебуватимуть у різному правовому режимі державного контролю залежно від рішення про їх включення або невключення до відповідної мережі.

Принагідно також зауважимо, що попри те, що у всіх наведених положеннях згадується *затверджена центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я мережа спеціальних закладів психіатричної допомоги*, у самому проекті відсутнє положення, яким відповідний центральний орган виконавчої влади наділяється повноваженням затверджувати таку «мережу спеціальних закладів психіатричної допомоги».

1.2. Зауважимо, що такі терміни, як «спеціальний заклад психіатричної допомоги» або «заклад психіатричної допомоги», невластиві для Закону України «Про психіатричну допомогу», який оперує терміном *«заклад з надання психіатричної допомоги»*, який визначається як «психіатричний, наркологічний чи інший спеціалізований заклад охорони здоров'я, центр, відділення, кабінет тощо, інші заклади та установи будь-якої форми власності, діяльність яких пов'язана з наданням психіатричної допомоги» (абз. 7 ст. 1).

1.3. Викликає сумнів доцільність доповнення ст. 9 Основ положенням про здійснення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я, включених до затвердженої ним мережі спеціалізованих закладів психіатричної допомоги. Адже відповідні зміни вже передбачені законопроектом до профільного Закону України «Про психіатричну допомогу» (пп. 7 п. 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту).

Крім того, вбачається, що запропоноване положення не має безпосереднього зв'язку з предметом регулювання зазначеної ст. 9 Основ, яка, відповідно до своєї назви, стосується обмеження прав громадян у зв'язку зі станом їхнього здоров'я.

До ст. 20 проекту

1. У ч. 1 ст. 20 проекту передбачено, що «зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини».

Звертаємо увагу, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, є, зокрема, захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України, додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню (див. ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Тобто у вказаному Законі йдеться про значний обсяг повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо дотримання прав і свобод громадянина України, незалежно від місця його перебування, іноземця чи особи без громадянства, які перебувають на території України.

Однак, враховуючи кількість місць несвободи, зазначених у п. 2 ч. 1 ст. 3 проекту, можливості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо *регулярності* відвідування ним вказаних місць (див. п. 1 ч. 3 нової ст. 19¹ Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини») будуть значно обмежені. Не вирішують питання і приписи проекту, які дозволяють залучення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини інших осіб для проведення зовнішніх пенітенціарних інспекцій.

2. У ч. 2 ст. 20 проекту зазначено, що зовнішні пенітенціарні інспекції можуть здійснюватись членами спостережних комісій, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, піклувальних рад та членами громадських рад при уповноважених суб'єктах, зазначених у ст. 6 цього Закону, відповідно до законодавства. Тобто редакція ст. 20 проекту допускає проведення зовнішніх пенітенціарних інспекцій членами спостережних комісій та громадських рад. Однак п. 1 правила 83 Нельсона Мандели вимагає, щоб зовнішні пенітенціарні інспекції проводились незалежним від тюремної адміністрації органом. При цьому до складу груп зовнішньої перевірки повинні входити *кваліфіковані та досвідчені інспектори*, які призначаються компетентним органом, зокрема медичні фахівці (п. 2 правила 84 Нельсона Мандели). Відтак, додаткового обґрунтування потребує пропозиція проекту щодо можливості здійснення зовнішніх пенітенціарних інспекцій членами спостережних комісій та громадських рад без чітких гарантій їх незалежності, фахових вимог чи критеріїв відбору.

3. У ч. 3 ст. 20 проекту йдеться про випадки неможливості проведення уповноваженими на те особами зовнішнього інспектування. При цьому вказаний перелік випадків є вичерпним. Водночас, поза увагою залишилось, наприклад, питання щодо врегулювання ситуації, коли член спостережної комісії, який здійснює громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, має члена сім'ї або близького родича, який тримається у місці, у якому має проводитись зовнішнє інспектування.

До ст. 22 проекту

У ст. 22 проекту зазначено, що періодичність зовнішніх пенітенціарних інспекцій повинна бути достатньою для забезпечення перевірки всіх місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців. Однак, на відміну від ст. 19 проекту, яка передбачає мінімальну періодичність внутрішніх пенітенціарних інспекцій (відповідні установи мають перевірятися *не рідше одного разу на три роки*), редакція ст. 22 проекту щодо зовнішніх пенітенціарних інспекцій не передбачає мінімальної періодичності проведення відповідних перевірок, що суперечить вимозі регулярності.

3. До розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту

3.1. Щодо змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (пп. 6 п. 2 розділу V проекту; далі у цьому пункті – Закон)

1. Статтю 19¹ Закону пропонується викласти у новій редакції, якою врегулювати питання виконання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) функцій національного превентивного механізму (далі – НПМ).

Своєю чергою, у проекті пропонується перебачити, що «Зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» (ч. 1 ст. 20 проекту). «Зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та цього Закону» (ч. 1 ст. 21 проекту).

Стосовно пропонованих новел слід зазначити таке.

1.1. 25.06.2026 прийнято за основу (із доопрацюванням положень відповідно до ч. 1 ст. 116 Регламенту Верховної Ради України) і готується на друге читання проект Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181 від 17.04.2025), метою якого є «удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та підвищення його інституційної спроможності у відповідності до міжнародних стандартів захисту прав людини задля підвищення рівня додержання прав і свобод людини в Україні» (п. 2 пояснювальної записки) і яким діючий Закон, до якого у проекті пропонуються зміни, буде визнано таким, що втратив чинність. З огляду на наведене, вбачається, що внесення фрагментарних змін до Закону, який втратить чинність, створює ризики в частині виникнення потенційних правових колізій, а також нівелює системний підхід до

комплексного оновлення правового регулювання діяльності Уповноваженого, що є вимогою у контексті євроінтеграційних зобов'язань України.

1.2. Оцінюючи пропоновані у проекті новели, на нашу думку, слід враховувати, що у вітчизняному законодавстві основи правового статусу Уповноваженого визначаються на конституційному рівні. Відповідно до ст. 101 Конституції України *Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина*. Тобто, повноваження Уповноваженого є похідними від повноважень Верховної Ради України.

Сьогодні чинними положеннями Закону, до якого у проекті пропонуються зміни, Уповноважений вже наділений досить широким колом повноважень, які, за своєю суттю, мають адміністративний характер і не є властивими парламенту та його органам. Такий підхід до регулювання відповідних відносин не впливає з конституційних положень, що підтверджується правовою позицією Конституційного Суду України (далі – КСУ), висловленою у декількох його рішеннях.

У цьому контексті доречно навести правову позицію КСУ щодо парламентського контролю, в якій зазначено, що «Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України (п. 33 ч. 1 ст. 85) ... Зокрема, це – заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (п. 17 ч. 1 ст. 85)»¹; «... здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи ... »².

З огляду на наведене, запропонований у проекті підхід щодо визначення Уповноваженого як суб'єкта здійснення зовнішніх пенітенціарних інспекцій (поза його конституційно-правовим статусом як суб'єкта парламентського контролю), викликає сумніви у його конституційності.

1.3. Аналіз положень проекту, зокрема припису ч. 1 ст. 21 проекту, в якій йдеться про те, що *«зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюються шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму ...»* у системному зв'язку з новою редакцією ст. 19¹ Закону, не дає чіткого розуміння стосовно того, як співвідносяться положення проекту про визначення Уповноваженого як суб'єкта зовнішніх пенітенціарних інспекцій (ч. 1 ст. 21 проекту) та реалізацією

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25 вересня 1997 року (справа про статус народного депутата України) від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 (п. 4 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v008p710-00#Text>

² Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 (абз. 7 п. 8 мотивувальної частини). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v001v710-01#Text>

ним функції НПМ відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (ч. 1 ст. 19¹ чинного Закону та ч. 1 ст. 19¹ Закону у редакції проекту). Адже, у проекті не пропонується відповідних змін до чинного Закону в контексті визначення Уповноваженого як суб'єкта здійснення зовнішніх пенітенціарних інспекцій. По суті, з аналізу проекту та супровідних документів до нього складається враження, що йдеться про ототожнення зовнішніх пенітенціарних інспекцій з існуючим механізмом НПМ, що вже здійснюється Уповноваженим. Очевидно, в цьому контексті приписи проекту потребують коригування в частині конкретизації того, в чому саме полягає різниця між інститутами НПМ та зовнішнього інспектування.

2. У проекті пропонується значно посилити роль Уповноваженого у реалізації НПМ відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання (ст. 19¹ Закону у редакції проекту). Зокрема, пропонується передбачити, що *«Уповноважений реалізує зазначені функції безпосередньо та/або через своїх представників, працівників Секретаріату, осіб, залучених на договірних засадах (представники громадських об'єднань, експерти, учені, фахівці, у тому числі іноземні). Для реалізації функцій національного превентивного механізму Уповноважений: ... 6) ініціює притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності у разі невиконання законних вимог Уповноваженого; 7) затверджує регламент відвідувань національного превентивного механізму; ...»* (ч. ч. 2-3 ст. 19¹ Закону у редакції проекту).

2.1. Зазначимо, що надання права Уповноваженому реалізовувати функції НПМ у тому числі *«... через своїх представників, працівників Секретаріату, осіб, залучених на договірних засадах (представники громадських об'єднань, експерти, учені, фахівці, у тому числі іноземні)»* (ч. 2 ст. 19¹ Закону у редакції проекту) викликає сумніви, оскільки виглядає як покладання функцій парламентського контролю замість Уповноваженого на інших осіб, що не передбачено конституційними нормами.

2.2. Запропоновані новели щодо наділення Уповноваженого правом ініціювати притягнення осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності у разі невиконання його законних вимог також викликають сумніви щодо їх відповідності конституційно-правовому статусу Уповноваженого. Адже такі правові заходи, як участь у притягненні підконтрольного суб'єкта до відповідальності, не узгоджуються з природою парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. У цьому контексті варто звернути увагу на правову позицію КСУ про те, що контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та контроль за додержанням Конституції України та законів не є тотожними поняттями (абз. 5 п. п. 2.1 п. 2 мотивувальної

частини Висновку КСУ у справі щодо уповноважених Верховної Ради України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019³).

Водночас з положень проекту не є чітко зрозумілим, в який правовий спосіб має відбуватись таке ініціювання, адже притягнення осіб до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності врегульовується відповідним процесуальним законодавством, змін до якого у проекті не пропонується.

3.2. Щодо змін до Закону України «Про психіатричну допомогу» (пп. 7 п. 2 розділу V проекту; далі у цьому пункті – Закон)

1. Частиною 1 статті 30 Закону (в редакції проекту) передбачається, що «державний контроль за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності, які увійшли до мережі спеціальних закладів психіатричної допомоги ... здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, у *формі інспекційних та моніторингових візитів*, регулярних перевірок (планових і раптових) з попередженням адміністрації закладів чи без такого попередження». Однак залишаються невизначеними: зміст терміна «інспекційні та моніторингові візити»; конкретна мета, процедура проведення, правові наслідки та відмінності між інспекційними та моніторинговими візитами; межі втручання контролюючого органу тощо.

У цьому контексті зауважимо, що у проекті Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» згадуються тільки внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я (п. 8 ч. 1 ст. 6, ст. 18 та інші). Частина 3 статті 4 визначає, що «порядок здійснення внутрішніх (адміністративних) пенітенціарних інспекцій визначається нормативно-правовими актами ... центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я». А у ч. 1 ст. 4 вказується, що «внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції здійснюються у формі регулярних перевірок (планових і раптових), з попередженням адміністрації місць несвободи, пунктів тимчасового розміщення біженців чи без такого попередження». Водночас у змінах до ст. 9 Основ законодавства України про охорону здоров'я та новій редакції ст. 30 Закону подібні процедури розмежовуються, а саме вказується, що державний контроль здійснюється «у формі інспекційних та моніторингових візитів, регулярних перевірок (планових і раптових)...».

³ Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019 (абз. 5 п. п. 2.1. п. 2 мотивувальної частини). URL: <http://ccu.gov.ua/dokument/6-v2019>

2. Згідно з ч. 2 ст. 30 Закону (в редакції проекту) «державний контроль може здійснюватися як самостійно уповноваженими суб'єктами, так і за зверненнями, іншими повідомленнями, у тому числі на офіційних інформаційних ресурсах, за матеріалами органів державного нагляду (контролю) або з власної ініціативи». Водночас із тексту новели не випливає, про які саме «інші повідомлення» та «офіційні інформаційні ресурси» йдеться.

3. Викликає зауваження пропозиція ч. 5 ст. 30 Закону (в редакції проекту), відповідно до якої «Пенсійний фонд України організовує роботу щодо призначення та виплати грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею». Перш за все, зазначене положення за своїм змістом не має безпосереднього зв'язку з нормами ст. 30 «Контроль за діяльністю з надання психіатричної допомоги» Закону (в редакції проекту). Також зауважимо, що порушене питання вбачається врегульованим. Адже в абз. 4 ч. 1 ст. 5 Закону вже передбачено, що держава гарантує «грошову допомогу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, - на догляд за нею...». Також відповідне питання врегульовано у низці підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: Порядку надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею (затверджено постановою КМУ від 02.08.2000 № 1192)⁴; Переліку видів державної соціальної допомоги та соціальної стипендії, призначення і виплата яких здійснюються органами Пенсійного фонду України (затверджено постановою КМУ від 25.06.2025 № 765)⁵.

Таким чином, додаткове унормування цього питання в Законі, на нашу думку, є недоцільним.

4. Звертаємо увагу, що відповідно до чинної редакції ч. 1 ст. 40 Закону України «Про систему охорони психічного здоров'я» контроль і нагляд за додержанням законодавства у сфері охорони психічного здоров'я⁶, державних стандартів, критеріїв і вимог, спрямованих на забезпечення психічного здоров'я населення, а також нормативів та етичних принципів професійної діяльності,

⁴ Про надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 02.08.2000 № 1192 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1192-2000-%D0%BF>

⁵ Деякі питання призначення та виплати державних соціальних допомог, соціальних стипендій органами Пенсійного фонду України : Постанова Кабінету Міністрів України; Форма типового документа, Декларація, Заява, Акт, Перелік від 25.06.2025 № 765 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/765-2025-%D0%BF>

⁶ Прим. – до законодавства у сфері охорони психічного здоров'я ст. 2 зазначеного Закону відносить, зокрема, і Закон України «Про психіатричну допомогу».

здійснює Національна комісія з питань психічного здоров'я⁷. Водночас у запропонованій новій редакції ст. 30 Закону це положення не враховано.

5. Частиною 7 ст. 30 Закону (в редакції проекту) передбачається здійснення громадськими об'єднаннями громадського контролю «за діяльністю закладів з надання психіатричної допомоги усіх форм власності незалежно від їх підпорядкування та фахівцями, іншими працівниками, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги». З цього приводу варто зазначити таке.

5.1. Щодо цієї пропозиції необхідно зазначити, що попри те, що термін «громадський контроль» вживається у чинному законодавстві⁸, на даний час положеннями законодавства України не визначені на базовому рівні ні зміст поняття громадського контролю в цілому, ні ключові правила здійснення громадського контролю громадськими об'єднаннями.

Стосовно ж участі громадських об'єднань у громадському контролі варто зазначити, що у приписах Закону України «Про громадські об'єднання» можливість такої діяльності громадських об'єднань чітко не обумовлюється, а правовий статус громадських об'єднань як суб'єктів громадського контролю не встановлюється. Зазначеним Законом передбачається можливість «залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань» (ч. 3 ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання»).

З огляду на наведене, першочергово, на наш погляд, доцільно вирішити проблему закріплення на законодавчому рівні базових принципів та правил, визначення суб'єктів громадського контролю та сфер його застосування. Вбачається також, що закріплення правового статусу громадських об'єднань як суб'єктів контролю потребує внесення відповідних змін до базового Закону України «Про громадські об'єднання». Вважаємо, що без цього створення ефективного механізму громадського контролю в окремих сферах суспільних відносин виглядає недостатньо забезпеченим належною правовою базою.

5.2. Частиною 8 запропонованої статті 30 Закону, яка містить приписи на розвиток положень ч. 7 ст. 30, передбачено, що «представники громадських об'єднань можуть відвідувати заклад з надання психіатричної допомоги

⁷ Прим. – відповідно до ст. 20 Закону України «Про систему охорони психічного здоров'я» Національна комісія з питань психічного здоров'я є постійно діючим колегіальним органом, юридичною особою публічного права, що функціонує в організаційно-правовій формі державної установи та належить до сфери управління Кабінету Міністрів України, здійснює функції у сфері охорони психічного здоров'я, визначені цим Законом та іншими актами законодавства. Національна комісія є неприбутковою організацією.

⁸ Прим. – Так, наприклад, у Законі України «Про Національну поліцію» наявний окремий Розділ VIII «Громадський контроль поліції» (ст.ст. 86-90¹).

відповідно до вимог, встановлених правилами внутрішнього розпорядку цього закладу». Зауважимо, що наведена новела визначає лише форму контрольного заходу, залишаючи неврегульованими ключові питання такої діяльності: правові підстави здійснення відвідувань, зміст і характер контрольних дій, а їхні правові наслідки тощо. На нашу думку, без належної деталізації реалізація цих приписів буде суттєво ускладнена, а самі приписи матимуть декларативний характер.

Крім того, встановлення вимог відвідування делегується на рівень внутрішнього розпорядку закладу, що створює ризик довільного визначення таких умов адміністрацією закладу.

3.3. Щодо змін до Закону України «Про прокуратуру» (пп. 10 п. 2 розділу V проекту; далі у цьому пункті – Закон)

Законопроектом пропонується скасувати таку функцію прокуратури, як нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (див. чинний п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону) у зв'язку з формуванням системи подвійних пенітенціарних інспекцій, як це зазначається у п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.

У той же час, для збереження можливості прокуратури реалізовувати конституційні повноваження щодо вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження суб'єкт права законодавчої ініціативи пропонує доповнити Закон новою ст. 25¹ «Вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження», якою надати прокурорам право у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним та кримінально-виконавчим законодавством України, а також іншими законами України: 1) звертатися до суду з клопотанням (поданням), позовом (заявою), оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність службових та інших осіб, органів чи суб'єктів; 2) брати участь у судовому засіданні щодо розгляду клопотання про примусове годування підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, питання про продовження, зміну або припинення застосування примусових заходів медичного характеру, вирішення судом питань під час виконання вироків, при застосуванні до засуджених акта амністії; 3) оскаржувати в установленому порядку судові рішення з питань, передбачених п. п. 1 і 2 ч. 1 цієї статті, брати участь у судовому провадженні з їх перегляду; 4) відвідувати місце, в якому перебуває затриманий, ув'язнений, засуджений, особа, щодо якої застосовано примусові заходи медичного або виховного характеру, мати можливість конфіденційного спілкування з такою особою тощо.

Головне управління не має принципових заперечень проти зазначених змін. Водночас, звертаємо увагу, що основним нормативно-правовим актом (окрім Конституції України), який визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, є Закон України «Про прокуратуру». Тож, на нашу думку, ч. 1 ст. 2 «Функції прокуратури» вказаного Закону потребує

приведення у відповідність до ч. 1 ст. 131¹ Конституції України, а також нової ст. 25¹ Закону (в редакції проекту) в частині надання прокурорам можливостей вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, як однієї з основних функцій прокуратури.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Є. Корнієнко, Т. Ткач, Т. Ругаєва, О. Мірошніченко, К. Вербицький, О. Макаренко, О. Стрельченко



Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про створення подвійної
системи регулярних пенітенціарних інспекцій»
*(реєстр. № 15300 від 08.06.2026)**

***Анотація.** Інформаційна довідка містить результати аналізу положень проєкту Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій», спрямованого на створення системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за дотриманням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях обмеження особистої свободи, а також реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць.*

***Ключові слова:** пенітенціарна інспекція, місце несвободи, внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції, зовнішні пенітенціарні інспекції, система регулярних пенітенціарних інспекцій, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.*

Вступ

Процес переходу до моделі створення подвійних систем пенітенціарних інспекцій розпочався у 2015 році, коли Генеральною Асамблеєю ООН були переглянуті Мінімальні стандартні правила щодо поводження з ув'язненими (1955) (Правила Нельсона Манделі)¹. У документі було запроваджено поняття, що вже застосовувалося в різних міжнародних стандартах з прав людини, зокрема в оновлених Європейських пенітенціарних правилах, прийнятих у 1987 році згідно з Рекомендацією № R(87)3 Комітету міністрів держав-учасниць (оновлені у 2006 році згідно з Рекомендацією № R(2006)2; переглянуті 01 липня 2020 року на 1380-му засіданні заступників міністрів) (далі – Європейські пенітенціарні правила)². Так, зокрема, у пункті 9 частини I «Основні принципи» Європейських пенітенціарних правил зазначено, що «всі пенітенціарні установи повинні регулярно інспектуватися державними органами та піддаватися незалежному моніторингу».

Розпочате у 2014 році реформування прокуратури в Україні одержало свій подальший розвиток у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Цими змінами розділ «Правосуддя» Основного Закону України доповнено статтею 131¹, положеннями якої визначено статус і засади діяльності прокуратури, обмежено її компетенцію лише сферою кримінальної юстиції задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим

¹ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules): The United Nations. URL: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf

² Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules. Rec(2006)2-rev. (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209125948801f99f7%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209125948801f99f7%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

судом. Крім того, згідно з пунктом 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України (в редакції зазначеного Закону) прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Нині триває пошук нових підходів законодавчого удосконалення існуючої в Україні моделі пенітенціарної системи, яка б повною мірою відповідала принципам гуманізму й поваги до прав і свобод людини. У цьому контексті Дослідницькою службою Верховної Ради України було проаналізовано відповідний досвід правового регулювання особливостей системи виконання покарань і пробації в іноземних державах³.

Основна частина

Метою прийняття проєкту Закону України «Про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій» (реєстр. № 15300 від 08.06.2026) (далі – законопроект), як зазначено в пояснювальній записці до нього, є створення системи регулярних внутрішніх (адміністративних) і зовнішніх пенітенціарних інспекцій для забезпечення контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина у місцях несвободи, реалізацією законних прав та інтересів персоналу цих місць.

Предмет правового регулювання законопроекту охоплюється положеннями статті 14 «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а правовідносини, які пропонується ним врегулювати, є предметом регулювання Європейських пенітенціарних правил, згідно з якими: пенітенціарні установи мають регулярно перевірятися державним органом з метою оцінки того, чи здійснюється управління ними відповідно до вимог національного та міжнародного права та положень цих правил (пункт 92); з метою забезпечення того, щоб умови утримання та поведіння з ув'язненими відповідали вимогам національного та міжнародного права та положенням цих правил, а також щоб права та гідність ув'язнених завжди дотримувалися, пенітенціарні установи підлягають моніторингу з боку призначеного незалежного органу або органів, висновки яких оприлюднюються (пункт 93.1); незалежним органам моніторингу гарантується: доступ до всіх пенітенціарних установ та їхніх частин, а також до документів, зокрема тих, що стосуються звернень та скарг, та інформації про умови утримання та поведіння

³ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо виконання кримінальних покарань і пробації.
 Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL:
https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/analytical_notes-pravsud/73609.html

з ув'язненими, необхідних їм для здійснення моніторингової діяльності; право самостійно обирати, які пенітенціарні установи відвідувати, у тому числі здійснюючи незаплановані візити за власною ініціативою, та з якими ув'язненими проводити бесіди; свобода проводити приватні та повністю конфіденційні бесіди з ув'язненими та персоналом пенітенціарних установ (пункт 93.2).

Підтримуючи у цілому позицію суб'єкта права законодавчої ініціативи щодо доцільності прийняття цього проєкту, вважаємо за необхідне висловити такі міркування щодо його змісту.

У частині першій статті 1 законопроєкту розкрито поняття подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій як *сукупності визначених на законодавчому рівні суб'єктів, уповноважених на здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць*. У пункті 1 частини першої статті 3 законопроєкту пенітенціарну інспекцію визначено як *діяльність уповноважених суб'єктів, зазначених у статтях 6 і 20 законопроєкту, спрямовану на здійснення контролю за додержанням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців*. Отже, одне і те саме поняття пенітенціарної інспекції у цьому законопроєкті розуміється по-різному: і як сукупність суб'єктів контролю, і як їх діяльність, що може призвести до колізії правозастосування. Аналіз змісту законопроєкту свідчить, що подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій все ж означає діяльність уповноважених для перевірок у місцях несвободи та пунктах тимчасового розміщення біженців органів. Тому, на наш погляд, потребуватимуть коригування згадані положення частини першої статті 1 законопроєкту.

У частині другій статті 4 законопроєкту передбачено, що «перевірки можуть здійснюватися як самостійно уповноваженими суб'єктами, так і з залученням відповідних спеціалістів (комплексні перевірки) з періодичністю, визначеною цим Законом». Але залучені спеціалісти не є уповноваженими суб'єктами, а оскільки йдеться про комплексну перевірку, то зрозуміло, що залучені спеціалісти долучаються до неї, що суперечить вимогам законопроєкту в частині наділення повноваженнями саме уповноважених суб'єктів, а не залучених спеціалістів.

На наш погляд, у законопроєкті бракує норм щодо гарантій дотримання конфіденційності інформації. Зокрема, велике коло осіб – уповноважених суб'єктів отримує доступ до особових справ засуджених, право на фото і відеофіксацію, що в разі збільшує ризики витоку чутливої інформації, її використання, зберігання. Тобто відкритим залишається питання контролю за самими уповноваженими на інспектування суб'єктами в частині дотримання ними вимог законодавства про інформацію, особливо про персональні дані, конфіденційну інформацію.

Виникає питання і про здійснення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини зовнішніх пенітенціарних інспекцій, оскільки вони

здійснюються шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та цього законопроекту.

Згідно зі статтею 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Разом із тим пунктом 33 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень парламенту віднесено «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом». Стосовно Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини діє спеціальний Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», положеннями статті 19¹ якого визначено його повноваження щодо виконання функцій національного превентивного механізму. Положення зазначеної статті передбачають залучення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини до виконання функцій національного превентивного механізму представників громадських організацій, експертів, учених та фахівців на договірних засадах. Ці залучені особи можуть здійснювати опитування осіб, які перебувають у місцях примусового утримання та інших місцях з режимами обмеження свободи. Аналогічні положення передбачені і в проекті Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181 від 17.04.2025), прийнятого у першому читанні 26.05.2026⁴. Частиною другою статті 21 законопроекту визначено, що опитування залученими особами проводиться «до здійснення зовнішніх пенітенціарних інспекцій». Отже, ці особи не є суб'єктами зовнішніх пенітенціарних інспекцій, а їхні інші повноваження, пов'язані з відвідуванням місць несвободи за дорученням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, законодавчо не визначені. Однак суб'єктом зовнішніх пенітенціарних інспекцій безпосередньо є лише Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Згідно з частиною другою статті 20 законопроекту «зовнішні пенітенціарні інспекції можуть здійснюватись членами спостережних комісій, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав засуджених під час виконання кримінальних покарань, піклувальних рад та членами громадських рад при уповноважених суб'єктах, зазначених у статті 6 цього Закону, відповідно до законодавства». У частині третій статті 21 законопроекту йдеться про громадський контроль у місцях несвободи, який можуть здійснювати громадські організації. Тобто, крім Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зовнішні пенітенціарні інспекції здійснюватимуть і певні громадські утворення. Проте ні конкретні організації, ні їхні повноваження цим законопроектом чи іншим законом не визначені. Якщо звернутися до Правил Нельсона Мандели, то, серед іншого, правило 84 вимагає, щоб інспектори, які проводять зовнішні перевірки, мали певні права, зокрема і щодо доступу до облікових документів засуджених осіб та надання рекомендацій установам (місцям несвободи), де

⁴ Проект Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 13181 від 17.04.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=13181&conv=9>

утримуються на законних підставах засуджені чи інші особи, а правило 85 ще й зобов'язує інспекторів підготувати й оприлюднити звіт перевірки. Однак громадські організації у законопроекті не наділені статусом інспекторів із законними повноваженнями. Тому закладений у законопроекті підхід до громадського контролю у місцях несвободи унеможливорює правозастосування у частині здійснення громадськими організаціями зовнішніх пенітенціарних інспекцій. Як висновок, основна вага зовнішнього інспектування припадає на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у зв'язку з чим може виникнути питання підвищення ролі цієї інституції та її додаткового фінансування.

Крім того, вадою законопроекту вважаємо те, що ним не визначена періодичність зовнішніх пенітенціарних інспекцій. За такого підходу існує ризик їх непроведення і, як наслідок, втрати самого сенсу подвійного інспектування.

Висновок

Законопроект концептуально відповідає міжнародно-правовим тенденціям запровадження подвійної системи пенітенціарних інспекцій, проте, на нашу думку, потребує доопрацювання в контексті висловлених міркувань.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*