

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 поведінки

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.*