

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

Першому заступнику голови
Комітету Верховної Ради України з
питань правової політики
Василю НІМЧЕНКУ

Щодо реєстр. № 16028
від 04.09.2026

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 1 жовтня 2026 року (протокол № 154), розглянув проект Закону України про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, реєстр. № 16028 від 04.09.2026, 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 дотриманням 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 дотриманням прав і свобод осіб, які перебувають у місцях несвободи, пунктах тимчасового розміщення біженців, реалізацією прав та інтересів персоналу цих місць. Встановлюється, що подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій складається з *внутрішніх (адміністративних) та зовнішніх інспекцій*. Внутрішні (адміністративні) пенітенціарні інспекції здійснюються: *органами і підрозділами Служби безпеки України; органами військового управління (військовими частинами, підрозділами) Збройних Сил України та органами управління (підрозділами) Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органами військового управління, військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України; центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; центральним органом управління поліції;*

центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, та його територіальними органами; 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; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Зовнішні пенітенціарні інспекції повинні здійснюватись Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини шляхом реалізації функцій національного превентивного механізму, а також 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.

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».

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловлює до законопроекту низку концептуальних зауважень.

Міністерство фінансів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України, а також Державна прикордонна служба України, в межах компетенції, не мають зауважень до проекту Закону.

Під час обговорення законопроекту члени Комітету звернули увагу на наявність до нього значної кількості зауважень.

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. № 16028), 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.

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.

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, слід враховувати, що застосування формулювання «*пенітенціарна інспекція*» до закладів, в яких громадяни не відбувають покарання, може створювати недоречні асоціації таких осіб із кримінально 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.

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.

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).

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.

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.

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. № 16028 від 04.09.2026, поданого Кабінетом Міністрів України.

Голова Комітету

А. ЗАДОРЖНИЙ

