

**Правовий висновок
Центру громадянських свобод**

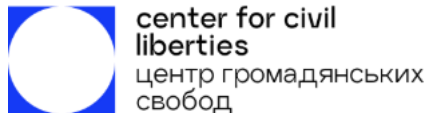
Аналіз проєкту закону № 14130

щодо посилення існуючого та впровадження додаткового механізму парламентського контролю за діяльністю органів правопорядку та прокуратури, у тому числі запровадження щорічного публічного звітування про роботу Державного бюро розслідувань та Офісу Генерального прокурора щодо розслідування випадків катувань, іншого неналежного поводження з особами та захист жертв

Автори:

**Володимир Яворський, програмний директор Центру громадянських свобод
Валентин Сердюк, юрист-аналітик Центру громадянських свобод**

Це дослідження підготовлене у межах проєкту «Правосуддя для жертв війни та покращення дотримання основоположних прав в Україні», що реалізується за підтримки Європейського Союзу. Усі думки, погляди та пропозиції, викладені в цьому дослідженні, належать виключно автору(-ці) та відображають думки, погляди та пропозиції автора(-ки) та ГО «Центр громадянських свобод». Це дослідження жодним чином не відображає позиції чи політики Європейського Союзу.



Автор і видавець: Громадська організація «Центр громадянських свобод»

Мови видання: українська

Посилання на сайт: <https://ccl.org.ua>

E-mail: office@ccl.org.ua

Використання опублікованих матеріалів дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

Рекомендоване цитування: Яворський В., Сердюк В. Правовий висновок: Аналіз законопроекту №14130. *Центр громадянських свобод*. 2026. 11 с. URL: <https://ccl.org.ua/wp-content/uploads/2026/07/analiz-proiektu-zakonu-14130>

Зміст

Вступ	3
1. Зміст проєкту закону № 14130	4
2. Європейські та міжнародні стандарти звітування про розслідування катувань.....	4
2.1. обов'язок ефективного розслідування за статтею 3 Європейської конвенції з прав людини.....	4
2.2. Дезагреговані дані: стандарт Комітету ООН проти катувань.....	5
2.3. Принципи Мендеса щодо ефективного опитування	5
2.4. Національний превентивний механізм із запобігання катуванням	6
2.5. Очікування в рамках вступу до ЄС	6
3. Проблемні аспекти законопроєкту	7
3.1. Звужене розуміння парламентського контролю	7
3.2. Брак показників, орієнтованих на права людини та результат	7
3.3. Відсутність зведеної інформації про стан дотримання прав людини.....	7
3.4. Закриті засідання комітету без участі потерпілих і громадянського суспільства.....	7
4. Висновки	8
5. Рекомендації	9

Вступ

Цей правовий висновок¹ підготовлений Центром громадянських свобод — правозахисною організацією, одним з головних напрямів діяльності якої є моніторинг дотримання прав людини та їхній захист, гармонізація національного законодавства до стандартів ЄС та вироблення рекомендацій з урахуванням провідних міжнародних практик гарантування прав людини в національному праві.

Проект закону [№ 14130](#) від 20 жовтня 2025 р². спрямований на розширення повноваження парламентського контролю щодо катувань та іншого неналежного поводження з особами та захисту жертв. Проект визначений як євроінтеграційний.

Центр громадянських свобод вітає цю законодавчу ініціативу. Водночас у цьому висновку ми звертаємо увагу на низку питань, які залишаються поза межами Проекту № 14130, і доходимо висновку, що в нинішній редакції він матиме незначний вплив на протидію катуванням та іншим формам поганого поводження, а отже потребує доопрацювання. Більшого значення, ніж сам факт звітування, набуває змістовне наповнення звіту та правдиві, незалежно сформовані дані, спроможні показати реальну картину обмежень прав людини й порушень з боку органів правопорядку і дати змогу ефективніше на них реагувати.

Законопроект розроблено на виконання вимог пункту 6.1.1 плану заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки³, а також пункту 1 стратегічного результату 4 глави 3.2 блоку III Дорожньої карти з питань верховенства права⁴.

Цими документами Офіс Генерального прокурора зобов'язано розробити та подати до Верховної Ради України законопроект щодо впровадження додаткового механізму парламентського контролю за діяльністю органів правопорядку та прокуратури шляхом впровадження щорічного публічного звітування перед Верховною Радою України про роботу Офісу Генерального прокурора та Державного бюро розслідувань щодо розслідування випадків катувань, іншого неналежного поводження з особами та захисту жертв.

Протягом років підвищення стандарту підзвітності правоохоронних органів залишається однією з вимог Європейської комісії⁵ у питанні реформування пенітенціарної системи України та боротьби з випадками катувань у місцях несвободи.

¹ Текст станом на серпень 2026 року.

² <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57777>.

³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2024 № 792-р, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2024-%D1%80#Text>

⁴ Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text>

⁵ Ukraine Report 2025 - https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

1. Зміст проєкту закону № 14130

Проєкт 14130 пропонує:

- 1) доповнити наявний обов'язок річної звітності Державного бюро розслідувань (ДБР) та Офісу Генерального прокурора (ОГП) блоком про випадки катувань, іншого неналежного поводження та захист жертв;
- 2) запровадити обов'язок річного звітування перед парламентом директора Бюро економічної безпеки України;
- 3) закріпити обов'язкові доповіді керівництва Національної поліції України перед профільним комітетом про актуальні питання та резонансні події.

Розширення повноважень парламентського контролю щодо прав людини є кроком до виконання євроінтеграційних зобов'язань. Проте обсяг і характер запропонованих змін, як показано далі, не відповідають змісту тих стандартів, які мали би бути орієнтиром для звітування саме про розслідування катувань.

2. Європейські та міжнародні стандарти звітування про розслідування катувань

Заборона катувань є абсолютною. Поряд із негативним обов'язком держави утриматися від катувань та іншого поганого поводження, вона передбачає позитивні обов'язки, зокрема процесуальний обов'язок проводити ефективне розслідування за кожною обґрунтованою скаргою на неналежне поводження. Саме навколо цього обов'язку, а не навколо кримінологічної статистики, побудовані європейські та міжнародні підходи до підзвітності й форм контролю. Нижче наведено стандарти й практики, які доцільно врахувати під час доопрацювання Проєкту № 14130.

2.1. Обов'язок ефективного розслідування за статтею 3 Європейської конвенції з прав людини

Європейський суд з прав людини послідовно тлумачить зі статті 3 Європейської конвенції з прав людини вимогу ефективного офіційного розслідування. Його мінімальні критерії, узагальнені й самим Судом, такі:

- 1) **незалежність**: особи, що проводять розслідування, мають бути інституційно, ієрархічно та практично незалежними від причетних до порушення;
- 2) **адекватність (ретельність)**: розслідування має бути здатним встановити факти, зібрати докази (свідчення, медичні та криміналістичні дані тощо) й де це доречно ідентифікувати та покарати винних;
- 3) **швидкість або оперативність**: зразкова сумлінність, відсутність невиправданих затримок у проведенні всіх необхідних слідчих дій;
- 4) **публічний контроль**: достатній елемент відкритості розслідування або його результатів аби забезпечити підзвітність на практиці;

5) **залучення потерпілого:** участь потерпілого чи його близьких настільки, наскільки це необхідно для захисту їхніх законних інтересів, зокрема доступ до матеріалів і вмотивованість рішень про закриття провадження.⁶

Ці п'ять критеріїв є основою для звітування й форм контролю. Адже дані про кількість проваджень самі по собі не дають змоги оцінити жоден із них. Натомість показники строків реагування та тривалість розслідування, кількість скарг та частки підтверджених скарг, незалежності органу розслідування, доступу потерпілих до проваджень і реальних наслідків для винних безпосередньо вимірюють виконання державою цього обов'язку.

Методологія Комітету Ради Європи проти катувань, що діє на підставі Європейської конвенції про запобігання катуванням 1987 року, зосереджена на виявленні структурних ризиків і системних проблем, а не лише на окремих випадках. Саме тому, орієнтація на системні тенденції та якісну оцінку є зразком парламентського контролю. Зокрема, такий метод дозволяє глибше висвітлити елементи триваючих проблем системи, а не відтворювати річну кримінологічну статистику.

2.2. Дезагреговані дані: стандарт Комітету ООН проти катувань

У переліках питань і заключних зауваженнях Комітет ООН проти катувань систематично вимагає від держав надавати дезагреговані дані про кількість скарг, розслідувань, переслідувань і обвинувальних вироків щодо катувань та неналежного поводження, а також про призначені покарання, з розподілом за видом злочину, статтю, віком, національністю та етнічною належністю.

Відсутність таких даних Комітет неодноразово оцінював як перешкоду для оцінки виконання Конвенції ООН проти катувань і рекомендував державам забезпечувати оперативне незалежне розслідування, відсторонення підозрюваних посадовців на час розслідування та належне відшкодування потерпілим.

Отже, міжнародним орієнтиром є саме дезагрегація та результати, а не узагальнені підсумкові цифри. Показник на кшталт «1500 скарг на рік» в одній клітинці таблиці нічого не означає без відповіді на запитання: скільки з них розглянуто, який середній строк розгляду, скільки підтверджено, у скількох суб'єктом злочину визнано представника держави, якою була реакція та які тенденції за роками й місцями несвободи.

2.3. Принципи Мендеса щодо ефективного опитування

Принципи ефективного інтерв'ю для розслідування та збору інформації (Принципи Мендеса, 2021 рік)⁷, підготовлені за координації Асоціації із запобігання катуванням, Ініціативи проти катувань і Норвезького центру з прав людини, пропонують альтернативу примусовим, орієнтованим на зізнання методам допиту: опитування на основі довіри та контакту в поєднанні з процесуальними гарантіями (зокрема аудіо- й

⁶Effective investigation of ill-treatment: guidelines on European standards (2014):

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/coe/2009/84220>

⁷ https://www.apr.ch/sites/default/files/2025-10/apr_poei_ukr_web.pdf

відеофіксацією, доступом до адвоката та медичним оглядом). Емпірично доведено, що такі методи водночас захищають права особи й підвищують надійність зібраної інформації, а гарантії захищають і самих правоохоронців від безпідставних звинувачень у примусі.

Дані про впровадження таких гарантій (наприклад, частку допитів з аудіо- й відеофіксацією, своєчасність доступу до адвоката й лікаря, впровадження процесуального інтерв'ю) є показниками, орієнтованими на запобігання, і які також доречно відображати у звітності.

2.4. Національний превентивний механізм із запобігання катуванням

Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань (ОПКАТ, 2002 рік) запровадив Підкомітет ООН із запобігання катуванням і зобов'язав держави визначити національні превентивні механізми (НПМ), які регулярно відвідують місця несвободи, надають рекомендації органам влади та можуть надавати зауваження до чинного законодавства та проєктів законів. Відповідно до настанов Підкомітету, щорічна доповідь НПМ може містити: опис поточних викликів і стратегічних пріоритетів; аналіз найважливіших висновків разом із рекомендаціями та відповідями органів влади на них; інформацію про виконання раніше наданих рекомендацій; розгляд тематичних питань; а також опис співпраці з іншими суб'єктами у сфері запобігання катуванням.

В Україні функції НПМ виконує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за моделлю «Омбудсман+»⁸. Доцільно включити в систему парламентського контролю також інформацію від НПМ, що перетворило б просту статистичну звітність на інструмент аналізу й корегування політики, а також забезпечило б порівняння даних органів правопорядку з даними незалежного моніторингу.

Таким чином, парламентський контроль зможе формувати рекомендації, а обов'язкова звітність повинна включати інформацію про їхнє виконання.

2.5. Очікування в рамках вступу до ЄС

Стандарт підзвітності правоохоронних органів і боротьба з неналежним поведінням у місцях несвободи є повторюваними вимогами Європейської комісії. Звіт про розширення щодо України за 2025 рік фіксує значну кількість справ проти України під посиленням наглядом Комітету міністрів Ради Європи (зокрема щодо неналежного поведіння з боку поліції) і закликає Україну усунути системні проблеми та забезпечити своєчасне виконання рішень ЄСПЛ.

Звіт, який відстежує висновки ЄСПЛ і стан їхнього виконання, безпосередньо працює на цей порядок денний. Натомість звіт, що відтворює лише агреговану статистику, такої меті не відповідає.

⁸ <https://npm.ombudsman.gov.ua/>

3. Проблемні аспекти законопроекту

3.1. Звужене розуміння парламентського контролю

Запропоновані зміни в проекті закону фактично лише додають кілька рядків до таблиці, що складається виключно з числових показників. Такі показники демонструють динаміку кримінологічної ситуації у країні, але не прогрес у боротьбі з катуваннями та іншим жорстоким поводженням з боку органів правопорядку. Формальне подання парламенту узагальнених статистичних даних за наявною структурою (загальна кількість відкритих проваджень, кількість закритих тощо) — жодним чином не впливає на вирішення проблеми катувань.

3.2. Брак показників, орієнтованих на права людини та результат

Пункти 1 і 2 проекту закону додають до обов'язкового предмета щорічного звітування ДБР та органів прокуратури новий змістовний блок *«розслідування випадків катувань, іншого неналежного поводження з особами та захист жертв (потерпілих) від таких діянь»*. Така зміна однозначно була б оцінена позитивним чином. Однак виключно статистичних даних наявної моделі недостатньо. Звітування має не лише наводити статистику за категорією правопорушень, а й давати для публічної оцінки інші критерії, які зроблять його орієнтованим на права людини та на демонстрацію не того, що зроблено, а що власне змінилося за відповідний рік. Без спроможності до самоідентифікації внутрішніх проблем, їх аналізу та опрацювання — чинний державний механізм не може змінитися на краще.

3.3. Відсутність зведеної інформації про стан дотримання прав людини

Проект не передбачає окремого змістовного блоку *«Стан дотримання прав людини»* та не зобов'язує органи правопорядку надавати зведену річну інформацію про обмеження прав людини загалом. Через це звіт не дає цілісної картини й не зіставляється з даними незалежних моніторингових механізмів, зокрема НПМ.

3.4. Закриті засідання комітету без участі потерпілих і громадянського суспільства

Пункт 4 проекту закону розширює можливість профільного комітету розглядати на закритому засіданні доповіді керівництва Національної поліції з актуальних питань та/або резонансних подій. Створення такої можливості відповідає функції парламентського контролю й загалом є позитивним. Проте розгляд резонансних питань у закритому форматі викликає занепокоєння: подібні випадки мали б передбачати участь представників потерпілих осіб, незалежних експертів та залучення представників громадянського суспільства й медіа.

4. Висновки

Щоб законопроект давав реальний вплив і відповідав європейським та міжнародним стандартам, річне звітування про розслідування катувань має бути переорієнтовано з кримінологічної статистики на показники, орієнтовані на права людини й результат:

- на критерії ефективного розслідування за статтею 3 ЄКПЛ;
- більшу кількість дезагрегованих даних;
- відстеження рішень ЄСПЛ та стану їхнього виконання;
- збір інформації про реальне відшкодування потерпілим;
- зіставлення з даними незалежного моніторингу НПМ, неурядових організацій та медіа;
- змістовне залучення потерпілих і громадянського суспільства до розгляду резонансних справ.

Лише за такої умови щорічне звітування висвітлюватиме елементи тривалих проблем чинної системи, а не лише динаміку кримінологічної ситуації за рік.

Законопроект повною мірою не охоплює ті зміни, які могли б якимось чином змінити ситуацію чи змістовно якісніше передати річну статистику за статтями КК України. Запропоновані зміни фактично лише додають декілька рядків у таблиці, яка складається виключно з числових показників, які демонструють лише динаміку кримінологічної ситуації у країні, але аж ніяк не прогрес у боротьбі з випадками катувань та іншого неналежного поводження з боку органів правопорядку.

Даний законопроект у запропонованій редакції не впливає та не покращує ситуацію в Україні, пов'язаної з випадками катувань, неналежного та іншого жорстокого поводження з боку представників держави, а лише передбачає формальне подання парламенту узагальнених статистичних даних за існуючою структурою: загальна кількість відкритих кримінальних проваджень, кількість закритих тощо. Подібний підхід жодним чином не впливає на вирішення проблеми катування. Статистичний показник 1500 скарг на рік у клітинці таблиці на 250 рядків нічого не означає без розуміння: скільки з них розглянуто, який середній термін розгляду, скільки підтверджено, у скількох суб'єктів злочину підтверджено представника держави, яка реакція, які тенденції за роками, а тим більше не показує причини цих випадків.

На нашу думку, щорічне звітування органів правопорядку має краще висвітлювати елементи тривалих проблем діючої системи ніж механічно оновлювати річні показники. Без спроможності до самоідентифікації внутрішніх проблем, діючий державний механізм не може змінитися на краще. Окрім цього, Центр громадянських свобод вважає доцільним доповнити запропоновані зміни вимогою надавати органам правопорядку зведену річну інформацію про обмеження прав людини загалом. У цьому випадку звітність щодо катувань була б невід'ємним елементом системного парламентського контролю за дотриманням прав людини в країні.

Пункт 4 Проекту закону розширює можливість профільного комітету, проте з незрозумілих причин категорично обмежує відкритість його механізмів до прямо зацікавлених сторін: потерпілих, їхніх процесуальних представників та захисників, представників громадянського суспільства та медіа. Відкритий формат розгляду

профільним комітетом резонансних у суспільстві випадків лише сприятиме самоідентифікації та аналізу довготривалих системних проблем державного механізму боротьби з насильством представників держави.

5. Рекомендації

З огляду на викладене, Центр громадянських свобод пропонує виокремити «*Стан дотримання прав людини*» в окремий змістовний блок річного звітування органів правопорядку, доповнити звітування вимогою надавати зведену річну інформацію про обмеження прав людини загалом і в контексті боротьби з катуванням внести такі зміни:

1. З метою оцінки спроможності ДБР оперативно та ефективно реагувати на випадки катувань, іншого неналежного чи жорстокого поводження, частину 3 статті 23 [Закону України “Про Державне бюро розслідувань”](#) (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 6, ст. 55 із наступними змінами) доповнити пунктом 1¹) наступного змісту:

1¹) розслідування випадків катувань, іншого неналежного поводження з особами та захист жертв (потерпілих) від таких діянь, що передбачає надання інформації про:

а) кількість випадків застосування незаконних методів слідства (тиск, погрози, фальсифікації), за якими порушено дисциплінарні чи кримінальні провадження.

б) кількість виправданих осіб та осіб, щодо яких справу закрито у зв’язку з відсутністю події/складу злочину.

в) кількість рішень ЄСПЛ проти правоохоронних органів України та ДБР, а також суми відшкодування за порушення прав, зокрема ст. 3, 5, 6, 8 Конвенції.

г) дані про розгляд злочинів, вчинених стосовно вразливих категорій населення: дітей, осіб з інвалідністю тощо.

г) розмежування суб’єкта злочину у випадку здійснення катування представником держави.

д) кількість осіб, до яких застосовано заходи забезпечення безпеки (свідки, потерпілі) та скільки з них реально отримали захист.

е) Порівняння офіційної статистики зафіксованих випадків катувань в пенітенціарній системі з даними незалежних моніторингових механізмів, з обґрунтуванням різниці відкритих розслідувань та судових процесів.

є) Час розгляду заяв та повідомлень. Строк від повідомлення до внесення відповідної інформації до ЄРДР або обґрунтованої відмови.

ж) Кількість зафіксованих повідомлень про випадки катувань та інших видів неналежного чи жорстокого поводження від інспекторів з прав людини.

з) Строки реагування ДБР на такі повідомлення.

и) Статистичні показники співпраці ДБР з НПМ.

2. З огляду на потребу оцінки ступеня реального відшкодування шкоди потерпілим від злочинних дій уповноважених державою осіб, пункт 1 частини 3 статті 23 доповнити наступними пунктами:

з) сума, реально виплачена потерпілим від злочину, а не лише конфіскована в дохід держави.

и) кількість потерпілих, які отримали відшкодування.

і) строки компенсації.

3. З метою оцінки ефективності підрозділу внутрішнього контролю ДБР до самоочищення та надання об'єктивних даних, додати в пункт 5 частини 3 статті 23 наступне:

“Кількість скарг на бездіяльність ДБР (у т.ч. за ст. 303 КК України) та результати їхнього розгляду.”

4. З метою запровадження єдиної системи ведення статистики щодо подібних випадків, частину другу статті 6 [Закону України «Про прокуратуру»](#) (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 2–3, ст. 12 із наступними змінами) доповнити пунктом 1¹ такого змісту:

1¹) розслідування випадків катувань, іншого неналежного поводження з особами та захист жертв (потерпілих) від таких діянь, що передбачає надання інформації про:

а) кількість випадків застосування незаконних методів слідства (тиск, погрози, фальсифікації), за якими порушено дисциплінарні чи кримінальні провадження.

б) кількість виправданих осіб та осіб, щодо яких справу закрито у зв'язку з відсутністю події/складу злочину.

в) кількість рішень ЄСПЛ проти правоохоронних органів України та ДБР, а також суми відшкодування за порушення прав, зокрема ст. 3, 5, 6, 8 Конвенції.

г) дані про розгляд злочинів, вчинених стосовно вразливих категорій населення: дітей, осіб з інвалідністю тощо.

г) розмежування суб'єкта злочину у випадку здійснення катування представником держави.

д) кількість осіб, до яких застосовано заходи забезпечення безпеки (свідки, потерпілі) та скільки з них реально отримали захист.

е) Порівняння офіційної статистики зафіксованих випадків катувань в пенітенціарній системі з даними незалежних моніторингових механізмів, з обґрунтуванням різниці відкритих розслідувань та судових процесів.

5. З метою сприяння відкритості функціонування органів державної влади, зокрема у виключних випадках суспільного інтересу до тих чи інших актуальних питань та/або резонансних подій, частину 1 статті 14 [Закону України «Про комітети Верховної Ради України»](#) (Відомості Верховної Ради України, 2006 р., № 17, ст. 146; із наступними змінами) доповнити пунктом 12 такого змісту:

“12) розгляді на засіданні Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання організації та діяльності органів поліції, доповіді керівництва Національної поліції України з актуальних питань та/або резонансних подій за участі представника/-ів потерпілої особи/-іб, незалежних експертів, медіа, та залученням представників громадянського суспільства.”

Запропоновані показники безпосередньо відповідають критеріям ефективного розслідування за статтею 3 ЄКПЛ (оперативність, адекватність, незалежність, публічний контроль, залучення потерпілих), стандарту дезагрегованих даних Комітету ООН проти катувань та логіці звітування з виконання рекомендацій парламенту.