

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення
відповідальності за перешкоджання діяльності депутатів, виконання
контрольних функцій комітетами Верховної Ради України»
*(реєстр. № 8073-1 від 10.10.2022 р.)**

Законопроектом передбачено внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України (далі – КК України), а також законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Бюро економічної безпеки України», які спрямовані на посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за перешкоджання діяльності народних депутатів України та виконанню контрольних функцій комітетами Верховної Ради України.

Для цього в законопроекті пропонується: доповнити диспозицію статті 188-19 КУпАП «Невиконання законних вимог народного депутата України, Рахункової палати, члена Рахункової палати» діяннями щодо «залишення без розгляду обов'язкових письмових рекомендацій комітету Верховної Ради України, їх несвоєчасний розгляд або несвоєчасне повідомлення про вжиті заходи за результатами такого розгляду», вчинення яких тягне застосування адміністративного стягнення, передбаченого цією статтею; доповнити диспозицію статті 351 КК України «Перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради» діяннями щодо «заборони або перешкоджання відвідуванню приміщень правоохоронних органів та органів прокуратури», за вчинення яких санкцією вказаної статті передбачено застосування відповідних покарань.

Крім того, у «Прикінцевих та перехідних положеннях» законопроекту пропонується: доповнити статтю 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», якою визначається кількість, склад та предмети відання комітетів, а також 4 цього ж Закону, в якій передбачено повноваження комітетів Верховної Ради України щодо здійснення контрольних функцій, положеннями про забезпечення «контрольних функцій за організацією та діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури»; внести зміни та доповнення до пункту 11 статті 14 названого Закону про здійснення вказаними комітетами передбачених цим Законом заходів з метою «захисту осіб, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина»; доповнити Закон України «Про комітети Верховної Ради України» статтею 33-3 із визначенням переліку повноважень та особливостей формування нового комітету Верховної Ради України, «до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за організацією та діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури»; доповнити статтю 232-1 Регламенту Верховної Ради України, статтю 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», статті 16,

35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» новими положеннями щодо порядку розгляду Верховною Радою України звітів Міністра внутрішніх справ України та Директора Бюро економічної безпеки України про результати діяльності цих відомств, а також їх звільнення із займаних посад у разі визнання Верховною Радою України їх роботи незадовільною.

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиконання законних вимог та перешкоджання діяльності комітетів Верховної Ради України та народних депутатів України» (реєстр. № 8073 від 23.09.2022 р.). Метою законопроекту є забезпечення ефективного здійснення комітетами Верховної Ради України та народними депутатами України функції парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини в діяльності правоохоронних органів та органів прокуратури; удосконалення підстав щодо притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за невиконання законних вимог або перешкоджання діяльності народного депутата України.

Підтримуючи необхідність досягнення зазначеної мети, вважаємо за доцільне висловити такі зауваження та пропозиції, зумовлені ризиками законопроекту. Прийняття запропонованих у законопроекті змін до КУпАП та КК України, а також можливість притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності за передбачені в них діяння безпосередньо залежить від ухвалення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Бюро економічної безпеки України», наведених у його «Прикінцевих та перехідних положеннях».

Перелічені закони є основними галузевими нормативно-правовими актами, що визначають компетенцію комітетів Верховної Ради України, зокрема щодо здійснення парламентом відповідних контрольних функцій. Порухення або невиконання передбачених у них вимог тягне за собою застосування відповідних адміністративних стягнень або кримінальних покарань.

Зазначене повністю стосується і запропонованих у законопроекті положень щодо повноважень комітетів Верховної Ради України, до предмета відання яких віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за організацією та діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури.

Водночас, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» (від 19.05.2020 р. № 619-ІХ) зміни до законодавства України про кримінальну відповідальність та про адміністративні правопорушення можуть вноситися виключно законами про внесення змін до КК України, КУпАП, Кримінального процесуального кодексу України та / або до інших законів, що встановлюють кримінальну чи адміністративну відповідальність.

З огляду на викладене вважаємо, що норми, які визначають компетенцію та повноваження вказаних комітетів Верховної Ради України, якими

пропонується доповнити закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Бюро економічної безпеки України», мають бути виділені та міститися в окремому законопроекті. Його прийняття стане обов'язковою умовою для подальшого набрання чинності тих змін до КУпАП та КК України, якими встановлюватиметься адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення вимог, передбачених цими нормами.

Доповнення пункту 11 статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» положенням щодо здійснення комітетами Верховної Ради України, до предмета відання яких віднесено питання забезпечення контрольних функцій за організацією та діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури, заходів із метою «захисту осіб, суспільства та держави від кримінальних правопорушень» не узгоджується з конституційними засадами щодо поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6 Конституції України).

Відповідно до п. 33 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом.

Водночас, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень належить до загальних засад та завдань кримінального провадження, передбачених статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України). Виконання такого завдання забезпечується шляхом швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності.

Виходячи з вимог частини першої статті 30 КПК України, в кримінальному провадженні, до завдань якого відноситься і зазначений припис, правосуддя здійснюється лише судом згідно з правилами, передбаченими цим Кодексом. Вказана норма ґрунтується на положеннях статті 124 Конституції України, якими передбачено, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; делегування функцій судів іншим органам чи посадовим особам не допускається; юрисдикція судів поширюється на будь-яке кримінальне обвинувачення.

Отже, відповідно до вимог Конституції та КПК України заходи щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень здійснюються виключно в порядку та в межах кримінального судочинства.

У законопроекті не наведено конкретний перелік правоохоронних органів, щодо яких відповідні комітети Верховної Ради України реалізовуватимуть свої повноваження із забезпечення парламентського контролю (статті 14, 33-3 у редакції законопроекту). До них згідно зі статтею 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» (від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ) можуть належати Національна поліція, Служба безпеки України,

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, Бюро економічної безпеки України, інші державні органи.

Така невизначеність, між іншим, не сприятиме досягненню мети законопроекту щодо підвищення ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів та органів прокуратури.

Пропозиції законопроекту щодо доповнення статті 232-1 Регламенту Верховної Ради України, статті 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», статей 16, 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» нормами, які регламентують розгляд Верховною Радою України звітів Міністра внутрішніх справ України та Директора Бюро економічної безпеки України про результати діяльності цих відомств, фактично дублюють чинні норми вказаних законів щодо надання таких звітів.

Зокрема, статтями 228–232 Регламенту Верховної Ради України передбачено підстави та порядок розгляду Верховною Радою України звітів і доповідей Кабінету Міністрів України, а також питання відповідальності Кабінету Міністрів України. Згідно з частиною 6 статті 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України щорічно, не пізніше 15 квітня поточного року, подає до Верховної Ради України звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за попередній рік.

У законопроекті передбачено внесення змін та доповнень до ч. 8 ст. 232-1 Регламенту Верховної Ради України, п. 10 ч. 5 ст. 16 та ч. 5 ст. 35 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», відповідно до яких прийняте за результатами звіту рішення Верховної Ради України про визнання роботи Директора Бюро економічної безпеки України незадовільною є підставою для його звільнення із займаної посади.

Однак таке безумовне звільнення вказаної посадової особи, за відсутності будь-якої участі в процедурі звільнення Кабінету Міністрів України, не враховує правового статусу Бюро економічної безпеки України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Внаслідок цього, його Директор призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з підстав та в порядку, визначеному законом (ст. 1, 15 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»). Утім, пропозиції щодо одночасного внесення відповідних змін до зазначених норм цього Закону в законопроекті відсутні.

Натомість запропоноване доповнення статті 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» новим приписом, згідно з яким член Кабінету Міністрів України звільняється з посади у разі визнання Верховною Радою України його роботи незадовільною, не відповідає предмету правового регулювання цього законопроекту, який воно суттєво розширює.

Зокрема таке доповнення суперечить наведеним пропозиціям щодо внесення змін до інших законів, якими встановлюється порядок розгляду

Верховною Радою України звітів, а також можливість звільнення за вказаними підставами лише двох посадових осіб – Міністра внутрішніх справ України та Директора Бюро економічної безпеки України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в 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.*