

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про
адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального
процесуального кодексів України щодо удосконалення правових засад
діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»
*(реєстр. № 13250 від 01.05.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто питання посилення інституційної спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та забезпечення ефективної реалізації його повноважень у контексті проекту Закону України (реєстр. № 13250 від 01.05.2025) (далі – законопроект № 13250).*

Проаналізовано відповідність законопроекту вимогам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності, положенням чинного кримінального процесуального законодавства, законодавства про адміністративну, кримінальну відповідальність.

***Ключові слова:** права людини, кримінальне правопорушення, адміністративна відповідальність, невиконання вимог, перешкоджання діяльності, національний превентивний механізм.*

Вступна частина.

На виконання задекларованого у статті 3 Основного Закону України головного обов’язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини в Україні функціонує інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), право на звернення до якого прямо передбачено частиною другою статті 55 Конституції України, і відповідно до статті 64 Конституції України це право не підлягає обмеженню в умовах надзвичайного чи воєнного стану.

Із метою забезпечення названих конституційних положень та підвищення інституційної спроможності інституту парламентського омбудсмена на розгляд парламенту внесений проект Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹ (далі – законопроект № 13181).

Законопроект № 13250 спрямовано на «удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого та встановлення кримінальної відповідальності за перешкоджання діяльності Уповноваженого у межах реалізації ним національного превентивного механізму, удосконалення механізму складення та надіслання протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 188-39, 188-40, 212-3 КУпАП».

Основна частина.

Законопроектом № 13250 пропонуються зміни до: Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) щодо уточнення положень статей 38, 188-40, 255, 285 КУпАП та доповнення новою статтею 257-2; Кримінального кодексу України (далі – КК України) щодо запровадження кримінальної відповідальності за перешкоджання діяльності Уповноваженого (стаття 351-3 КК України); Кримінального процесуального кодексу України (далі –

¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : проект Закону України (реєстр. № 13181 від 17.04.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/56212>

КПК України) щодо уточнення участі Уповноваженого у кримінальному провадженні (статті 27, 221 КПК України).

Визнаючи необхідність уточнення підстав відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого та посилення процесуального статусу Уповноваженого під час захисту прав і свобод людини і громадянина, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Назва законопроекту № 13250 потребує уточнення в частині приведення у відповідність із його змістом, оскільки пропонувані зміни не стосуються «удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого», а спрямовані на уточнення його повноважень.

Пропозиція про запровадження кримінальної відповідальності за «невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або його представника, створення штучних перешкод у їх роботі, ненадання або надання їм завідомо неправдивої інформації у зв'язку із здійсненням ними функцій національного превентивного механізму відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання» потребує належного обґрунтування, оскільки наведені в пояснювальній записці твердження на кшталт: «ігнорування запитів Уповноваженого щодо надання йому матеріалів, документів, висновків або пояснень службовими особами носить підвищений ступінь суспільної небезпеки та призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина» не можуть вважатися достатніми аргументами необхідності прийняття акта.

Запропонована редакція диспозиції вказаної норми допускає її неоднозначне тлумачення, оскільки загальна обстановка перешкоджання діяльності Уповноваженого (у зв'язку зі здійсненням ним функцій національного превентивного механізму) не охоплює всі перелічені діяння, а стосується лише ненадання або надання йому завідомо неправдивої інформації. Тобто пропонувані до криміналізації дії не набувають ознак суспільно небезпечного діяння відповідно до вимог статей 2, 11 КК України.

Беручи до уваги пропонувану законопроектом № 13250 редакцію статті 188-40 КУпАП, відповідно до якої за ненадання запитуваної інформації Уповноваженому або порушення встановлених законодавством строків надання такої інформації, надання недостовірної інформації, створення перешкод для виконання покладених обов'язків передбачено адміністративну відповідальність, його прийняття унеможливить розмежування підстав кримінальної та адміністративної відповідальності за вчинення таких діянь і створить перешкоди для правильної кваліфікації вчиненого діяння.

У пункті 8-1 частини першої статті 255 КУпАП законопроектом № 13250 пропонується розширити коло суб'єктів, уповноважених складати протоколи про відповідні адміністративні правопорушення: «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, інші уповноважені особи Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (статті 188-39, 188-40, 212-3 (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»))». У пропонуваній статті 257-2 КУпАП (у редакції законопроекту

№ 13250) ідеться про Уповноваженого, його представників та уповноважених осіб Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Оскільки згідно зі статтею 11 законопроекту № 13181 Уповноважений призначає, звільняє *представників* Уповноваженого та здійснює розподіл їхніх повноважень щодо здійснення парламентського контролю (частина перша статті 11), які координують напрямки роботи та спрямовують діяльність відповідних структурних підрозділів Секретаріату (частина третя статті 11), питання наділення відповідними повноваженнями в адміністративно-деліктному процесі представника *чи* представників Уповноваженого є принциповим, адже Уповноважений самостійно визначає, за якими напрямками призначити представників, але *обов'язковими* є призначення представників за напрямками:

- 1) захисту прав дитини;
- 2) захисту прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони;
- 3) реалізації національного превентивного механізму;
- 4) недискримінації.

Окрім того, вжиття терміносистеми «*інші* уповноважені особи Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у лексичному ряду після «представника Уповноваженого» вказує на приналежність представників Уповноваженого до працівників Секретаріату Уповноваженого, що не корелюється із пропонуваними приписами законопроекту № 13181, в якому вживається термінологічний ряд «Уповноважений, представники Уповноваженого і працівники Секретаріату».

Також варто зауважити, що суб'єктний склад, наведений у статті 188-40 «Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» КУпАП, пропонується доповнити лише «представниками Уповноваженого», а «уповноважені особи Секретаріату Уповноваженого» перебувають за межами цієї норми.

Разом з тим, пропонувані зміни щодо розширення суб'єктного складу статті 188-40 КУпАП зумовлюють необхідність внесення відповідних змін (доповнити словами «представники Уповноваженого») до статті 188-39 КУпАП, які у законопроекті № 13250 відсутні, що створює законодавчу прогалину.

У частині восьмій статті 257-2 КУпАП (у редакції законопроекту № 13250) замість «уповноважених осіб Секретаріату Уповноваженого», про яких ідеться у частині першій цієї норми, з'являються «Керівник Секретаріату Уповноваженого і особа, яка виконує його обов'язки», що теж не сприяє правовій визначеності.

Підтримуючи доцільність участі Уповноваженого в кримінальному провадженні, необхідно зазначити, що віднесення його до суб'єктів, які мають право бути присутніми під час розгляду кримінального провадження у закритому судовому засіданні (частина четверта статті 27 КПК України), а також ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування до його завершення (частина перша статті 221 КПК України), – не вирішує питання *процесуального статусу* Уповноваженого в кримінальному провадженні.

Порядок кримінального провадження на території України визначається *лише* кримінальним процесуальним законодавством України (частина перша статті 1 КПК України). Кожен суб'єкт, залучений до кримінальної процесуальної сфери, має

певний обсяг прав та обов'язків, несе відповідальність, наприклад, за процесуальні зловживання. У кримінальному провадженні реалізуються три процесуальні функції: обвинувачення, захисту і правосуддя. Тому процесуальна форма участі Уповноваженого в кримінальному провадженні потребує більш деталізованого законодавчого врегулювання.

Окрім того, слід звернути увагу на те, що відповідно до чинних і пропонованих положень КУпАП, КК України Уповноважений вправі здійснювати свої повноваження як особисто, так і через *представників*, попри це змінами до КПК України пропонується надати певні права виключно Уповноваженому.

Прикінцеві положення законопроекту № 13250 не узгоджуються з позицією Конституційного Суду України, який у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(П)/2020 відзначив, що в контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

Висновок.

Удосконалення підстав відповідальності за перешкоджання діяльності Уповноваженого потребує чіткого розмежування ознак складу адміністративного та кримінального правопорушень, а процесуальна форма участі Уповноваженого в кримінальному провадженні – більш деталізованого законодавчого врегулювання.

*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.*