

Інформаційна довідка щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» щодо визначення спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму»
(реєстр. № 14228 від 17.11.2025)*

***Анотація.** Інформаційна довідка містить аналіз проекту Закону України (реєстр. № 14228) (далі – законопроект), що передбачає внесення змін до чинного законодавства стосовно запровадження спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму. Законопроект спрямований на імплементацію положень Стратегії ЄС щодо боротьби з антисемітизмом та сприяння єврейському життю (2021-2030), яка вимагає призначення відповідних координаторів.*

Обґрунтовано порушення системності та узгодженості норм законопроекту, а також відсутність функціональної єдності (забезпечення формування та реалізація політики мають належати до компетенції одного спеціального органу). Звертається увага на наявність правових прогалин через відсутність норми про відповідальність за невиконання чи перешкоджання виконанню законних вимог та обов'язкових заходів, вжитих уповноваженим центральним органом виконавчої влади.

***Ключові слова:** антисемітизм, спеціальний координатор, європейська інтеграція, вимоги ЄС.*

Вступ

Актуальність законопроекту зумовлена стратегічним курсом України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі, закріпленням Конституцією України. Однією з цілей політичного діалогу з ЄС є зміцнення поваги до прав людини та основоположних свобод, включно з правами осіб, які належать до національних меншин, та недискримінацією.

План пріоритетних дій Кабінету Міністрів України прямо передбачає розроблення та подання до Верховної Ради України законопроекту щодо визначення координатора з питань боротьби з антисемітизмом. Основною метою цього кроку є підвищення рівня захисту прав єврейської національної меншини (спільноти) та виконання однієї з вимог Європейської Комісії щодо узгодження положень законодавства України з правом ЄС.

Цей законопроект безпосередньо спрямований на імплементацію положень Стратегії ЄС щодо боротьби з антисемітизмом та сприяння єврейському життю (2021-2030)¹, яка вимагає від держав-членів (а відповідно і від держави-кандидата) призначення спеціальних посланців/координаторів з питань боротьби з антисемітизмом.

¹ EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life (2021-2030). URL: https://commission.europa.eu/document/6160ed15-80da-458e-b76b-04eacae46d6c_en

Основна частина

Законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» статтями 2-1, 2-2, 2-3 що стосуються інституційного механізму запобігання та протидії антисемітизму.

Підтримуючи законотворчі ідеї, спрямовані на реалізацію рекомендацій європейських партнерів, вважаємо за доцільне зазначити наступне.

1. Невідповідність вимогам Закону України «Про правотворчу діяльність» та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (Центральні органи виконавчої влади, ЦОВВ):

Порушення системності та узгодженості норм. У законопроекті використовується три різні дефініції для позначення фактично одного координаційного державного органу: «спеціальний координатор з питань запобігання та протидії антисемітизму» (стаття 2-1), «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань запобігання та протидії антисемітизму» (стаття 2-2), та «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань запобігання та протидії антисемітизму» (стаття 2-3).

Така неузгодженість прямо суперечить вимогам до змісту нормативно-правового акта, встановленим частинами першою та четвертою статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність», які передбачають, щоб норми права були послідовними, взаємоузгодженими та не містили суперечностей.

Діяльність щодо спеціальної координації невід’ємно передбачає здійснення всього комплексу заходів державної політики (як формування, так і реалізації). Тому запровадження трьох окремих, нечітко розмежованих норм (у статтях 2-1, 2-2, 2-3) є юридично некоректним.

Дублювання функцій та невизначеність повноважень ЦОВВ. Пропонований розподіл функцій між двома різними ЦОВВ (один формує політику – стаття 2-2, інший реалізує – стаття 2-3) є проблематичним.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику, а інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації.

Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (ДСЕСС), яка є відповідальною за розроблення законопроекту, вже визначена як ЦОВВ, що *забезпечує формування та реалізує* державну політику у сфері релігії, корінних народів, національних меншин (спільнот). ДСЕСС також вже має повноваження щодо узагальнення практики, розробки пропозицій та здійснення моніторингу у сфері національних меншин (спільнот). Тобто запропоновані законопроектом повноваження спецкоординатора фактично дублюють вже існуючі функції ДСЕСС.

Фінансово-економічне обґрунтування. Законопроект передбачає запровадження діяльності нового ЦОВВ (або суттєве розширення повноважень існуючого) зі значним обсягом завдань, що вимагає додаткових бюджетних витрат. Проте, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) *відсутнє*, що є порушенням частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України та частини третьої статті 91 Регламенту

Верховної Ради України. Це також суперечить вимогам Закону «Про правотворчу діяльність» щодо необхідності обґрунтування фінансових наслідків у пояснювальній записці до законопроекту (частина третя статті 43).

2. Невідповідність Конституції України та Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Повноваження щодо обов'язкових заходів та відповідальності. Запропонована редакція статті 2-3 передбачає, що ЦОВВ, що реалізує політику, вживає в межах компетенції «заходи щодо запобігання та протидії антисемітизму».

Встановлення таких обов'язкових заходів та моніторингу їх дотримання з логічною послідовністю вимагає запровадження статті про відповідальність за невиконання чи перешкоджання виконанню законних вимог цього органу. Однак, у законопроекті така пропозиція відсутня.

Ця прогалина створює правову невизначеність і може порушувати принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України) та принцип законності (стаття 19 Конституції України), згідно з якими органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Перетин повноважень з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод та запобігає будь-яким формам дискримінації (пункт 6 статті 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»). Запропоноване надання ЦОВВ повноважень щодо моніторингу дотримання законодавства та вжиття обов'язкових заходів (стаття 2-3 законопроекту) створює потенційне дублювання функцій між новим органом виконавчої влади та існуючим парламентським контролем, хоча Уповноважений має право і вносити подання про усунення порушень, а не лише обмежуватися моніторингом.

Отже статті 2-1, 2-2, 2-3 законопроекту не відповідають вимогам законодавчої техніки, оскільки порушують:

- *принцип системності та узгодженості* (стаття 34 Закону «Про правотворчу діяльність») через використання трьох різних термінів для однієї функції;
- *вимоги повноти нормативного акта* через відсутність норм про відповідальність за невиконання обов'язкових вимог ЦОВВ;
- *принцип ресурсної забезпеченості* (стаття 3 Закону «Про правотворчу діяльність») через відсутність фінансово-економічного обґрунтування.

Для усунення виявлених правових прогалин та неузгодженостей, а також для концентрації формування та реалізації державної політики в одному органі (з урахуванням повноважень існуючої Державної служби України з етнополітики та свободи совісті), доцільно об'єднати запропоновані норми в одну нову статтю 2-1 та викласти у такій редакції:

«Стаття 2-1. Спеціальний координатор з питань запобігання та протидії антисемітизму

1. Кабінет Міністрів України визначає центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань запобігання та протидії антисемітизму, і є Спеціальним координатором з питань запобігання та протидії антисемітизму.

2. До повноважень Спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму належить:

1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії антисемітизму, а також спеціальна координація діяльності інших центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань, що належать до сфери його компетенції;

2) узагальнення практики застосування законодавства з питань запобігання та протидії антисемітизму, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення, а також здійснення нормативно-правового регулювання з вказаних питань у межах повноважень, визначених законом;

3) здійснення моніторингу дотримання вимог законодавства з питань запобігання та протидії антисемітизму;

4) вжиття заходів, обов'язкових для службових осіб і громадян, щодо запобігання та протидії антисемітизму в межах компетенції, встановленої законом;

5) вжиття заходів щодо вшанування пам'яті жертв переслідування і масового знищення євреїв під час Другої світової війни (Голокосту);

6) організація проведення досліджень з питань запобігання та протидії антисемітизму та ведення відповідної інформаційної діяльності;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та співпраця з громадськими об'єднаннями з питань запобігання та протидії антисемітизму, а також проведення з ними консультацій;

8) у межах компетенції участь у діяльності міжнародних урядових організацій, встановлення та підтримка контактів і координаційних зв'язків з відповідними органами іноземних держав, до компетенції яких належить реалізація політики з питань запобігання та протидії антисемітизму.

Окрім того, доцільним є унормування питань відповідальності Спеціального координатора:

«Стаття 2-2. Відповідальність за порушення законодавства та законних вимог Спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму.

1. Особи, винні у порушенні вимог цього Закону, несуть цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом.

2. Невиконання чи перешкоджання виконанню законних вимог та розпоряджень уповноважених посадових осіб центрального органу виконавчої влади, визначеного відповідно до статті 2-1 цього Закону, тягне за собою відповідальність, встановлену законом».

Висновки

Досліджуваний законопроект має актуальне політичне та правове значення, оскільки безпосередньо спрямований на виконання міжнародних

зобов'язань України, зокрема, у контексті європейської інтеграції та Стратегії ЄС щодо боротьби з антисемітизмом.

Однак, положення законопроекту не повною мірою відповідають усталеним правилам законодавчої техніки та вимогам щодо повноти, правової визначеності й системності змісту нормативно-правового акта, а саме:

1) *юридична некоректність структури*: використання різних дефініцій для ЦОВВ (статті 2-1, 2-2, 2-3) порушує принцип узгодженості норм;

2) *функціональне дублювання*: пропонуваній розподіл функцій ЦОВВ на формування та реалізацію, а також самі функції значною мірою дублюють вже існуючі повноваження ДСЕСС у сфері етнополітики;

3) *правова прогалина щодо відповідальності*: відсутність норми про відповідальність за невиконання обов'язкових заходів ЦОВВ (запропонованих у статті 2-3) створює ризики під час правозастосовної діяльності та суперечить принципу правової визначеності;

4) *порушення бюджетного законодавства та Закону України «Про правотворчу діяльність»*: відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту.

Для забезпечення належної реалізації проголошеної мети та уникнення перешкод під час правозастосовної діяльності, необхідно консолідувати функції Спеціального координатора в одній, чітко визначеній статті та доповнити закон нормою, що встановлює відповідальність за порушення законних вимог цього органу. Це дозволить привести законодавство у відповідність до норм ЄС, одночасно дотримуючись внутрішніх вимог щодо якості правотворчої діяльності.

*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.*