

**Інформаційна довідка щодо проекту
Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про
адміністративні правопорушення та Закону України «Про
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» щодо посилення
запобігання та протидії антисемітизму»
(реєстр. № 14228-1 від 18.11.2025)***

***Анотація.** В інформаційній довідці розглянуто доцільність внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства в частині запобігання та протидії антисемітизму, а також наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини функцією спеціального координатора на виконання рекомендацій Європейської Комісії та задля узгодженості зі Стратегією ЄС щодо боротьби з антисемітизмом (2021–2030). Аналіз проведено у контексті законопроекту реєстр. № 14228-1 від 18.11.2025 (далі – законопроект).*

Вказано на прогалини і колізії законопроекту, що становитимуть ризики правозастосування його положень.

***Ключові слова:** антисемітизм, спеціальний координатор, європейська інтеграція, вимоги актів права Європейського Союзу.*

Вступ

Актуальність законопроекту, альтернативного до законопроекту за реєстр. № 14228 від 17.11.2025, зумовлена стратегічним курсом України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі, закріпленим Конституцією України. Політичний діалог з ЄС передбачає зміцнення поваги до прав людини та основоположних свобод, включно з правами осіб, які належать до національних меншин, та недискримінацією. Стратегія ЄС щодо боротьби з антисемітизмом та сприяння єврейському життю (2021–2030)¹ рекомендує державам-членам призначати спеціальних посланців/координаторів з питань боротьби з антисемітизмом. Законопроект № 14228-1 спрямований на приведення законодавства України у відповідність до актів права Європейського Союзу, зокрема вказаної Стратегії. Також законопроект має на меті посилити боротьбу з такими явищами, як національна, расова чи релігійна ворожнеча і ненависть, антисемітизм, шляхом встановлення адміністративної відповідальності.

Основна частина

1. Неузгодженість норм та дублювання функцій у порушення приписів статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність»).

Законопроект пропонує доповнити Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» статтею 19-2. У цій статті Уповноважений наділяється функціями спеціального координатора та переліком повноважень: контроль, внесення пропозицій, співпраця з міжнародними

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

організаціями, моніторинг дотримання законодавства, висвітлення в доповіді, співпраця з громадськими об'єднаннями.

Проте значна частина цих повноважень вже є загальною функцією Уповноваженого як парламентського контролера за додержанням конституційних прав і свобод. Зокрема, Уповноважений вже здійснює парламентський контроль за додержанням прав людини, запобігає будь-яким формам дискримінації та здійснює заходи щодо протидії дискримінації (стаття 10 Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»). Також Уповноважений вже має повноваження вносити подання до органів державної влади та здійснювати співпрацю з міжнародними організаціями.

Таким чином, доповнення закону деталізованою статтею 19-2, яка фактично дублює вже наявні або загальні повноваження Уповноваженого, може порушувати вимоги до змісту нормативно-правового акта щодо *системності та взаємоузгодженості норм права*.

2. *Прогалина щодо повноти нормативно-правового акта та фінансового обґрунтування (у порушення статей 43, 65 Закону України «Про правотворчу діяльність»).*

Незважаючи на те, що у пояснювальній записці до законопроекту стверджується, що реалізація проекту не потребуватиме матеріальних чи інших витрат, нова стаття 19-2 передбачає утворення окремого структурного підрозділу у Секретаріаті Уповноваженого з питань контролю у сфері запобігання та протидії антисемітизму. Створення нового структурного підрозділу, як правило, потребує фінансово-економічного обґрунтування відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України (частина третя статті 91) та Закону України «Про правотворчу діяльність» (частина третя статті 43). Відсутність такого обґрунтування є недоліком законопроекту.

2. *Відповідність законопроекту положенням Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).*

Законопроект пропонує доповнити статтю 212-3 КУпАП, яка регулює порушення права на інформацію та права на звернення, запровадженням відповідальності за *«дії, передбачені частиною сьомою цієї статті, вчинені з мотивів національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, антисемітизму»*. Частина сьома статті 212-3 КУпАП стосується *незаконної відмови у прийнятті та розгляді звернення, іншого порушення Закону України «Про звернення громадян»*.

Таким чином, адміністративна відповідальність за прояви антисемітизму обмежується виключно випадками, коли вони порушують права потерпілих на інформацію або звернення. Це створює правову прогалину, оскільки інші, більш поширені прояви антисемітизму (визначені статтею 2 Закону «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні»), які не стосуються звернень чи інформації, залишаються поза межами адміністративної відповідальності, що суперечить проголошеній меті посилення боротьби з цим явищем.

Покладання на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини функцій спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму може викликати запитання щодо відповідності загальному характеру діяльності Уповноваженого, до завдань та обов'язків якого належить *захист будь-яких прав і свобод людини і громадянина*. Надання Уповноваженому спеціального статусу для боротьби з лише одним видом дискримінації (антисемітизмом) вважається інституційно неоптимальним. Це створює ризик дисбалансу, коли один вид порушення виділяється, тоді як мандат Уповноваженого є всеосяжним, оскільки він вже запобігає будь-яким формам дискримінації.

Законопроект не вносить змін до Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні», а лише передбачає встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства (КУпАП) та визначає координуючий орган. Цей підхід, на відміну від законопроекту № 14228, не створює нових органів виконавчої влади, однак він залишає Закон «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» без чіткого визначення інституційного механізму протидії в рамках цього спеціального закону.

3. З огляду на проведений аналіз, актуальність і доцільність законотворчих ініціатив, спрямованих на реалізацію рекомендацій ЄК, вважаємо за доцільне надати такі пропозиції.

І. Главу 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити новою статтею 185-14 такого змісту.

«Стаття 185-14. Порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії антисемітизму

1. Публічні прояви антисемітизму, визначені Законом України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні», які не містять ознак кримінального правопорушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від тридцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Невиконання чи перешкоджання виконанню законних вимог або розпоряджень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (як спеціального координатора) чи його представників щодо запобігання та усунення проявів антисемітизму, а також щодо надання інформації на запити, пов'язані з протидією антисемітизму, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від сімдесяти до ста двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Обґрунтування: ця нова стаття усуває виявлену правову прогалину, оскільки не обмежує адміністративну відповідальність лише порушенням права на звернення (як у законопроекті № 14228-І стаття 212-3 КУпАП). Стаття у такій редакції встановлює відповідальність за безпосередні прояви антисемітизму, а також за невиконання законних вимог Уповноваженого, що є необхідним для ефективності координаційного органу.

II. Внести зміни до розділу IV Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», доповнивши статтею 19-2 такого змісту:

«Стаття 19-2. Спеціальний координатор з питань запобігання та протидії антисемітизму

1. На Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини покладаються функції спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму.

2. Здійснення функцій, визначених частиною першою цієї статті, реалізується Уповноваженим в межах парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також повноважень, передбачених статтями 13, 15 та 15-2 цього Закону.

3. У Секретаріаті Уповноваженого утворюється окремий структурний підрозділ для забезпечення виконання функцій спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму. Положення та кошторис цього структурного підрозділу затверджуються Уповноваженим відповідно до статті 10 цього Закону».

Обґрунтування: така редакція статті зберігає необхідний для міжнародних зобов'язань статус «спеціального координатора», але підкреслює що ці повноваження реалізуються в рамках існуючого парламентського контролю і усуває дублювання повноважень, які вже закріплені в інших статтях закону (наприклад, моніторинг, внесення подань), чим забезпечує системність та узгодженість норм. Також передбачається утворення структурного підрозділу, що забезпечує організаційну спроможність.

III. Розділ I Закону України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні» доповнити статтею 4-1 такого змісту:

«Стаття 4-1. Інституційне забезпечення запобігання та протидії антисемітизму

1. Координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії антисемітизму покладається на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює функції спеціального координатора з питань запобігання та протидії антисемітизму.

2. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері національних меншин (спільнот), здійснює організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення заходів з запобігання та протидії антисемітизму в межах своїх повноважень, визначених законом».

Обґрунтування: це доповнення забезпечує повноту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», визначаючи у ньому основний інституційний механізм, а також чітко розмежовує роль Уповноваженого (координація, контроль) та відповідного ЦОВВ (забезпечення політики), уникаючи функціонального дублювання.

Висновки

Законопроект має актуальне політичне та правове значення, оскільки спрямований на виконання міжнародних зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та посилення протидії антисемітизму. Пропозиція щодо визначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спеціальним координатором є інституційно обґрунтованою, з огляду на його існуючий мандат щодо захисту прав людини та протидії дискримінації.

Водночас, положення законопроекту мають деякі ризики, які можуть перешкоджати належній реалізації проголошеної мети:

1) *обмеженість адміністративної відповідальності*: встановлення адміністративної відповідальності *виключно* за порушення права на звернення та інформацію (зміни до ст. 212-3 КУпАП) є надто вузьким і створює *правову прогалину* щодо адміністративної відповідальності за інші прояви антисемітизму, визначені Законом України «Про запобігання та протидію антисемітизму в Україні»;

2) *несистемність норм Закону про Уповноваженого*: нова стаття 19-2 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» містить детальний перелік повноважень, які *дублюють* загальні повноваження Уповноваженого (контроль, моніторинг, внесення пропозицій, міжнародна співпраця), що порушує вимоги системності та узгодженості норм права;

3) *відсутність фінансового обґрунтування*: пропозиція щодо створення окремого структурного підрозділу у Секретаріаті Уповноваженого без надання фінансово-економічного обґрунтування суперечить вимогам Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про правотворчу діяльність».

Для забезпечення належної правотворчої діяльності та ефективної імплементації положення законопроекту потребують корегування.

*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.*