



## КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

**Комітету з питань прав людини,  
деокупації та реінтеграції  
тимчасово окупованих територій  
України, національних меншин і  
міжнаціональних відносин**

### ВИСНОВОК

**на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», внесеного народними депутатами України Стефанчуком Р.О. та іншими (всього - 250 підписів) (реєстр. № 13181 від 17.04.2025)**

Комітет на засіданні 28 квітня 2025 року (протокол № 227), згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 17 квітня 2025 року (електронна картка документа (1862186) та листом голови Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин Задорожного А.В. від 24 квітня 2025 року (електронна картка документа (1870692), попередньо розглянув на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам, проект Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», внесений народними депутатами України Стефанчуком Р.О. та іншими (всього – 250 підписів) (реєстр. № 13181 від 17.04.2025).

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та підвищення його інституційної спроможності у відповідності до міжнародних стандартів захисту прав людини задля підвищення рівня додержання прав і свобод людини в Україні».

Для реалізації цієї мети законопроектом пропонується нова редакція Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а також внесення змін до законів України «Про державну таємницю», «Про звернення громадян», «Про охорону дитинства», «Про

міжнародні договори України», «Про Державний реєстр виборців», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», а також до Регламенту Верховної Ради України.

Відповідно до частини четвертої статті 93 Регламенту Верховної Ради України та предмета відання Комітету, визначеного Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ, Комітет зазначив, що законопроект (реєстр. № 13181) внесено на реєстрацію згідно з частиною першою статті 89, частиною другою статті 90 та частинами першою, другою і шостою статті 91 Регламенту Верховної Ради України, за підписами осіб, що мають право законодавчої ініціативи, разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді України прийняти за результатами його розгляду, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні, пояснювальною запискою, порівняльною таблицею та електронним файлом.

Комітет зазначив, що при оформленні законопроекту допущено деякі неточності техніко-юридичного характеру, а саме: некоректно викладена порівняльна таблиця, а саме, декілька разів міститься посилання на Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-ХІІ», що ускладнює сприйняття тексту чинної редакції і запропонованих змін. До того ж, слід звернути увагу на термінологію, що застосовано у проекті Закону непослідовно, зокрема, «народний депутат» і «народний депутат України».

Варто відзначити, що текст проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181) викладено як новий закон, що відповідає Правилам оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації), підготовленим Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України (видання четверте, виправлене), якими, зокрема, зазначено, що «досить часто замість прийняття нового закону пропонується викласти відповідний закон у новій редакції. Така практика є не виправданою, оскільки неодноразове викладення закону в новій редакції нагромаджує систему законодавства та ускладнює подальше внесення змін».

Водночас, щодо відповідності поданого законопроекту Конституції, законам України та Регламенту Верховної Ради України, Комітет зауважив таке.

Положення статті 19 Конституції України передбачають, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Пунктом 17 частини першої статті 85 Конституції України передбачено, що до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду

та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Комітет звернув увагу на особливості, що стосуються порядку висування кандидатур на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Зокрема, статтею 6 проекту визначено, що пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого можуть бути внесені до Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання додержання прав і свобод людини і громадянина, а не до Верховної Ради України, як суб'єкта призначення.

Водночас, згідно з положеннями частини першої статті 89 Конституції України, Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів. Правовий статус та організаційні основи діяльності комітетів Верховної Ради України визначає Закон України «Про комітети Верховної Ради України».

Однією з організаційних функцій комітетів Верховної Ради України зазначеним Законом визначено попереднє обговорення відповідно до предметів їх відання кандидатур посадових осіб, яких згідно з Конституцією України обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення, підготовка до розгляду Верховною Радою України відповідних висновків щодо цих кандидатур.

Статтею 18 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачено положення щодо участі комітетів у призначенні, звільненні, затвердженні та наданні згоди на призначення посадових осіб. Зокрема, частиною третьою цієї статті визначено, що «Комітет, до предмета відання якого віднесено питання щодо призначення на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, подає Верховній Раді України висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, стосовно відповідності її вимогам, передбаченим Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», та про відсутність причин, які перешкоджали б зайняттю нею цієї посади».

Натомість, частиною сьомою статті 6 проекту Закону пропонується передбачити, що комітетом приймається рішення рекомендувати на посаду Уповноваженого не більше трьох кандидатів. Таку ж норму щодо прийняття комітетом рішення, а не висновків щодо кандидатур на посаду Уповноваженого, запропоновано у Прикінцевих та Перехідних положеннях проекту Закону щодо нової редакції статті 208 Регламенту Верховної Ради України (частина п'ята цієї статті).

Варто зазначити, що відповідно до статті 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» за результатами розгляду питань на засіданнях комітетів приймаються: рішення - з організаційних питань;

висновки - у випадках, передбачених законом чи Регламентом Верховної Ради України; рекомендації - щодо контрольної діяльності комітетів; щодо осіб, які пропонуються для обрання, призначення, надання згоди на призначення чи звільнення Верховною Радою України; щодо результатів слухань у комітетах.

Відтак, редакції частини сьомої статті 6 проекту Закону та частини п'ятої статті 208 Регламенту Верховної Ради України (Прикінцеві та Перехідні положення) потребують узгодження з положеннями статей 18 і 49 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», або внесення змін до чинної редакції частини третьої статті 18 зазначеного Закону.

Крім того, у частині першій статті 6 та у частині п'ятій статті 10 запропонованого законопроекту передбачається, що пропозиції щодо кандидатур(и) на посаду Уповноваженого можуть бути внесені до Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання додержання прав і свобод людини і громадянина, Головою Верховної Ради України або щонайменше однією четвертою народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. І, відповідно, звільнення Уповноваженого з посади здійснюється за поданням Голови Верховної Ради України або на вимогу не менш ніж однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України за наявності відповідного висновку тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України.

Відповідні зміни також запропоновано і до частин другої та дев'ятої статті 208 Регламенту Верховної Ради України. Разом з цим, у зазначених змінах, як і в чинній редакції Закону, не передбачено хто ініціює створення тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України, її завдання, що має містити висновок та строк на який її має бути утворено.

Також Комітет зауважив, що новою редакцією проекту не передбачається попередньої підготовки питання комітетом Верховної Ради України про звільнення Уповноваженого на відміну від чинної редакції статті 208 Регламенту Верховної Ради України, що містить положення про попередній розгляд комітетом питання про призначення (щодо кандидатів на посаду) та звільнення з посади Уповноваженого, а саме: «звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини здійснюється за поданням Голови Верховної Ради України за наявності рішення комітету, до предмета відання якого належить питання додержання прав і свобод людини і громадянина».

Серед іншого, Комітет звернув увагу на положення законопроекту щодо висновку тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України (частина п'ята статті 10 законопроекту). Як чинний Закон, так і запропонований законопроект не містять положень стосовно того, що має містити висновок такої тимчасової комісії, враховуючи те, що відповідно до частини першої статті 85 Регламенту Верховної Ради України Верховна Рада України може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії, зокрема, для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на

правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України.

У статтях 13 та 14 запропонованого законопроекту передбачено порядок фінансування діяльності Уповноваженого та, відповідно, умови оплати праці Уповноваженого, його представників і працівників Секретаріату.

Зокрема, у статті 13 законопроекту зазначено:

«1. Фінансове забезпечення діяльності Уповноваженого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, включаючи кошти, отримані відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або проектів міжнародної технічної допомоги. Фінансове забезпечення діяльності Уповноваженого за рахунок будь-яких інших джерел забороняється.

2. ... Якщо під час підготовки проекту Державного бюджету України виникли розбіжності щодо визначення обсягу фінансового забезпечення діяльності Уповноваженого і Кабінетом Міністрів України не врегульовані такі розбіжності, Кабінет Міністрів України разом з 9 проектом закону про Державний бюджет України подає інформацію щодо врахування у зазначеному проекті пропозицій Уповноваженого щодо її фінансового забезпечення (з вмотивованим обґрунтуванням), а Уповноважений подає до комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання бюджету, відповідні пропозиції (з обґрунтуваннями та розрахунками) для прийняття відповідного рішення під час розгляду проекту закону про Державний бюджет України.

3. Розмір видатків державного бюджету на здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини не може бути скорочений у порівнянні з попереднім бюджетним періодом».

Комітет зауважив, що зазначене в частині другій статті 13 законопроекту не відповідає положенням частини першої статті 156 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якими лише народні депутати України, комітети формують свої пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік і не пізніше 1 жовтня року, що передує плановому, направляють їх до комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету, з урахуванням відповідних вимог. При цьому, Уповноважений відсутній в переліку суб'єктів, які мають право подання пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України та направлення їх до зазначеного комітету Верховної Ради України.

Своєю чергою, у статті 14 законопроекту визначені умови оплати праці Уповноваженого, його представників і працівників Секретаріату, а саме:

«1. Заробітна плата Уповноваженого та його представників регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

2. Заробітна плата Уповноваженого та його представників, складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, премії, доплати за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці.

3. Посадовий оклад Уповноваженого становить 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, представника Уповноваженого - 35 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року.

4. Надбавка за вислугу років Уповноваженому та його представникам встановлюється у розмірі 3 відсотків посадового окладу за кожен календарний рік залежно від стажу роботи, до якого зараховуються період роботи на посаді, раніше набутий стаж державної служби та періоди роботи, передбачені статтею 46 Закону України "Про державну службу", але не більше 50 відсотків посадового окладу.

5. Розмір місячної премії Уповноваженого та його представників не може перевищувати 50 відсотків їх посадового окладу.

6. Уповноваженому виплачується щомісячна доплата за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, у розмірі залежно від ступеня секретності інформації: відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "Цілком таємно", - 10 відсотків його посадового окладу; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "Таємно", - 5 відсотків його посадового окладу.

7. Умови оплати праці працівників Секретаріату визначаються відповідно до Закону України "Про державну службу»...»

Комітет звернув увагу на те, що відповідно до частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Своєю чергою, частиною третьою статті 91 Регламенту Верховної Ради України встановлено, що у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Однак, автори законопроекту зазначають у пояснювальній записці наступне: «Реалізація положень проекту закону не потребує додаткових фінансових витрат із державного та місцевих бюджетів України та не призведе до скорочення бюджетних надходжень.»

Відтак, згідно з положеннями частини першої, пункту 3 частини другої статті 94 Регламенту Верховної Ради України, відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, проекту іншого акта, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування, є підставою для повернення Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу

обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні.

У пункті 18 частини першої статті 15 внесеного законопроекту пропонується визначити, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право, зокрема, звертатися до Верховної Ради України з пропозицією створення тимчасової слідчої або тимчасової спеціальної комісії.

Комітет зазначив, що відповідно до положень статті 93 Конституції України право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Положеннями частини першої статті 12 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачено, що народний депутат України має право законодавчої ініціативи, яке реалізується у формі внесення до Верховної Ради України: законопроекту, проекту постанови, іншої законодавчої пропозиції.

Відтак, Верховна Рада України, як вищий орган законодавчої влади, не є суб'єктом права законодавчої ініціативи, а створення тимчасової слідчої комісії або тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України відбувається шляхом внесення до Верховної Ради України відповідного проекту постанови саме суб'єктами права законодавчої ініціативи. Враховуючи це, незрозуміло, яким чином, при зверненні Уповноваженого до Верховної Ради України з пропозицією про створення тимчасової спеціальної або слідчої комісії, має бути визначено хто має ініціювати створення відповідної тимчасової комісії.

Окремо варто звернути увагу до запропонованої редакції статті 21 проекту Закону, що передбачає підстави для реагування Уповноваженого. Так, підставами для реагування Уповноваженого, окрім звернення будь-якої фізичної або юридичної особи чи групи осіб, або їх представника, щодо порушення прав і свобод людини і громадянина та власної ініціативи, на основі інформації про ймовірне порушення прав і свобод людини і громадянина, отриманої з будь-якого джерела, пропонується визначити «депутатське звернення одного чи групи народних депутатів щодо порушення прав і свобод людини і громадянина».

Відповідно до положень статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» «депутатське звернення - пропозиція народного депутата, звернена до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції». На відміну від депутатського запиту, як вимоги, що заявляється як народним депутатом України, групою народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, зокрема, до Президента України, з депутатським зверненням може звернутися народний

депутат України, тобто, така форма депутатського контролю не передбачає звернення групи народних депутатів України або комітету Верховної Ради України.

Слід також зазначити, що авторами проекту Закону вдосконалено окремі положення щодо загальних гарантій діяльності Уповноваженого, зокрема, щодо його права недоторканності. На відміну від чинної редакції статті 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», частина четверта статті 26 законопроекту містить положення про те, що повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення окрім Генерального прокурора може бути здійснено (виконувачем обов'язків Генерального прокурора) або заступником Генерального прокурора - керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що узгоджується з положеннями Кримінального процесуального кодексу України, яким визначено особливий порядок кримінального провадження та який застосовується стосовно Уповноваженого (статті 480-481).

Відповідно до частини четвертої статті 18 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», комітет, до предмета відання якого віднесено питання організації роботи Верховної Ради України, здійснює підготовку на розгляд Верховної Ради України питання щодо надання нею згоди на притягнення до кримінальної відповідальності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи застосування заходів адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, на затримання, арешт, обшук та особистий огляд».

Водночас, Конституція України не містить положень щодо права недоторканності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на весь час його повноважень, а Регламент Верховної Ради України не містить положень щодо порядку підготовки та розгляду Верховною Радою України питання про надання згоди Верховної Ради України на притягнення до кримінальної відповідальності або застосування заходів адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затримання, арешту, обшуку, а також особистого огляду. Тому вбачається необхідним внести зміни до статті 18 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо виключення частини четвертої цієї статті.

Окрім цього, слід зазначити, що Закон України «Про комітети Верховної Ради України» передбачає взаємодію комітетів Верховної Ради України з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, статтею 32 зазначеного Закону визначено, що «члени комітету мають право на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина з питань, віднесених до предмета відання комітету, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами».

Таким чином, окреслена вище та запропонована статтею 21 проекту Закону підстава для реагування Уповноваженого потребує доопрацювання з

врахуванням наведених положень Закону України «Про статус народного депутата України» та Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Також Комітет звернув увагу на частину першу статті 25 запропонованого законопроекту, в якій передбачається, що щороку Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями незалежно від організаційно-правової форми та форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Щорічна доповідь подається Уповноваженим до Верховної Ради України до 20 березня поточного року. Така ж норма міститься і в чинному Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (частина перша статті 18). Водночас, до статті 232<sup>3</sup> Регламенту Верховної Ради України відповідних змін щодо строків подання Уповноваженим до Верховної Ради України щорічної доповіді не пропонується.

Враховуючи викладене, керуючись положеннями частини четвертої статті 93 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвалив експертний висновок на проект Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», внесеного народними депутатами України Стефанчуком Р.О. та іншими (всього 250 підписів) (реєстр. № 13181 від 17.04.2025), та прийняв рішення надіслати його Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнародних відносин, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту.

Голова Комітету

**С.В.КАЛЬЧЕНКО**

