



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

---

До реєстр. № 3047а  
(друге читання)

### ЗАУВАЖЕННЯ

до проекту Закону України  
«Про відбування адміністративного арешту»

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений до другого читання проект Закону України «Про відбування адміністративного арешту».

Підтримуючи зауваження концептуального характеру Головного науково-експертного управління до цього законопроекту, зокрема в частині внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (у разі необхідності), вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

1. В абзаці третьому частини першої статті 1 проекту передбачено визначення поняття «ізолятор тимчасового тримання», під яким розуміється «структурний підрозділ територіального органу поліції, у якому утримуються заарештовані особи та інші особи відповідно до законодавства України». Однак термін "законодавство" є значно ширшим за поняття «закон», оскільки охоплює як закони, так і підзаконні акти. З огляду на це, а також враховуючи, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина мають визначатися законом, слова «законодавства України» пропонуємо замінити словом «закону». Це стосується і положень частини другої статті 2, частин першої і другої статті 4 проекту.

2. Статтею 3 проекту визначаються принципи відбування адміністративного арешту, до яких, зокрема, належать: верховенство права, законність, повага до прав і свобод людини, справедливість. При цьому зміст цих принципів не розкрито в положеннях цього законопроекту. Водночас відповідно до теорії права, документів Європейської комісії «За демократію через право» (зокрема, доповіді «Верховенство права») та численних рішень Конституційного Суду України принцип «верховенства права» включає такі

складові, як: верховенство Конституції, законність, обмеження дискреційних повноважень, рівність у правах (рівноправності) та рівність всіх перед законом, правова (юридична) визначеність, захист довіри, правова передбачуваність, пропорційність, справедливість та розмірність, незалежність суду і суддів, судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу, ефективність права на судовий захист.

Натомість згідно з проектом такі принципи, як законність і справедливість, сформульовано як самостійні принципи, а не як складові принципу верховенства права. Наслідком такого підходу є неналежна юридична визначеність змісту положень проекту, що є неприйнятним з огляду на принцип верховенства права. Зважаючи на зазначене, стаття 3 проекту потребує доопрацювання.

3. З огляду на назву статті 4 проекту її частина третя не може бути предметом регулювання цієї статті.

4. Відповідно до частини першої статті 5 проекту особа не пізніше наступної доби з дня набрання законної сили постановою судді (суду) про застосування до неї адміністративного арешту зобов'язана самостійно прибути до органу Національної поліції за зареєстрованим місцем її проживання (перебування) для організації відбування адміністративного арешту. З огляду на зміст цієї частини слово «організації» є зайвим, тому його слід виключити.

Крім того, терміну «керівництво органу Національної поліції», який використовується в абзаці другому частини другої цієї статті бракує юридичної визначеності і його використання у нормі закону може створити труднощі при застосуванні такої норми на практиці. Це саме стосується і частини третьої статті 13 проекту.

5. На нашу думку, пункт 2 частини першої статті 7 проекту, яким передбачено право заарештованої особи на безоплатну правову допомогу не в повній мірі враховує приписи статті 59 Конституції України, відповідно до яких кожному гарантується право на професійну правничу допомогу, при цьому у випадках, передбачених законом, вона надається безоплатно, а також те, що кожен є вільним у виборі захисника своїх прав.

Крім того, серед прав заарештованої особи, передбачених статтею 7 проекту, передбачено, зокрема, її право на повідомлення родичів або інших осіб про поміщення до ізолятора тимчасового тримання, а також побачення з родичами та іншими особами. Слід зазначити, що зазначені положення містять ознаки правової невизначеності, оскільки у проекті не розкрито, хто мається на увазі під «іншими особами».

Разом з тим, у пункті 1 частини другої статті 13 проекту керівник та працівники ізолятора тимчасового тримання зобов'язані за вимогою заарештованої особи, повідомляти членів її сім'ї або роботодавця про поміщення її до ізолятора тимчасового тримання.

Таким чином, положення зазначених статей слід узгодити між собою, в іншому випадку нечіткість формулювань може призвести до довільного їх тлумачення у правозастосовній практиці, що не відповідатиме принципу

правової визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України, та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування.

Це саме зауваження стосується і частини другої статті 7 проекту, в якій також використовується формулювання «інших осіб», а також абзацу другої частини п'ятої статті 10 проекту, де вживається оціночне поняття «з об'єктивних причин».

6. Назву статті 9, на нашу думку, викладено юридично некоректно. У зв'язку з цим, пропонуємо викласти назву статті в такій редакції: «Матеріально-побутове забезпечення заарештованих осіб та матеріально-технічне забезпечення ізоляторів тимчасового тримання».

7. Положення частини другої статті 11 проекту, що стосуються запровадження інституту призупинення перебігу строку відбування призначеного адміністративного арешту, з нашої точки зору, не узгоджуються із статтею 301 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою передбачено, що «За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим, орган (посадова\_особа), який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця».

За такого законодавчого підходу може виникнути різна практика застосування передбачених положень, що не сприятиме дотриманню прав і свобод громадян та рівності перед законом (стаття 24 Конституції України).

8. У положенні частини третьої статті 13 проекту передбачено, що керівництво та працівники ізолятора тимчасового тримання в межах повноважень, наданих цим Законом та іншими законодавчими актами, самостійно приймають рішення і несуть за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну, адміністративну чи кримінальну відповідальність, зокрема за невиконання або неналежне виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, порушення прав заарештованих осіб.

З огляду на вимоги частини другої статті 6 та частини другої статті 19 Конституції України пропонуємо слова «та іншими законодавчими актами України» замінити словами «та іншими законами».

До того ж наголошуємо на недоцільності вживання слова «зокрема», яке не надає цій нормі необхідної правової визначеності.

9. Статтею 15 проекту передбачено, що нагляд за додержання законів при виконанні постанов судді (суду) про застосування адміністративного арешту як заходу примусового характеру здійснюється прокурором відповідно до статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про прокуратуру».

Однак такі положення не враховують вимог частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою 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, а також статті 131<sup>1</sup> Конституції України, якою серед визначених функцій прокуратури не передбачено здійснення прокурорського нагляду, про який ідеться у статті 15 проекту. Це саме стосується і частини шостої статті 10 проекту.

Слід також зазначити, що нині як положення статті 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і відповідні статті Закону України «Про прокуратуру» щодо здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, не приведені у відповідність із статтею 131<sup>1</sup> Конституції України. У зв'язку з цим наразі існує нагальна потреба щодо внесення відповідних змін до цих нормативно-правових актів.

10. Пунктом 2 розділу VII «Прикінцеві положення» законопроекту вносяться зміни до Закону України «Про Національну поліцію», якими пропонується наділити Національну поліцію України повноваженнями щодо конвоювання осіб, затриманих за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, узятих під варту, обвинувачених або засуджених до позбавлення волі, а також охорони їх у залі суду.

Проте такі зміни не стосуються відбування адміністративного арешту, передбаченого цим законопроектом, а відтак, виходять за межі його правового регулювання. У зв'язку з цим зазначені зміни мають бути виключені з цього законопроекту.

Також слід звернути увагу на те, що нумерація пунктів 32 і 33, якими пропонується доповнити частину першу статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», не враховує змін, внесених до цієї статті Законом України «Про електронні комунікації» від 16 грудня 2020 року № 1089-IX, тому станом на тепер стаття 23 має бути доповнена пунктами 33 і 34.

Що стосується змісту запропонованих змін, то вважаємо за необхідне зазначити таке.

Національна поліція України відповідно до пункту 9 частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» вже наділена повноваженнями доставляти у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення. Отже, чинна норма охоплює ті доповнення, що пропонуються цим законопроектом до статті 23 Закону України «Про Національну поліцію». А, відтак, немає потреби у дублюванні одних і тих же повноважень поліції в одній і тій самій статті Закону. У разі ж виникнення необхідності уточнити чи розширити ці повноваження, варто вносити зміни саме до цієї норми.

Також слід звернути увагу й на те, що підпунктом 3<sup>1</sup> пункту 3 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну гвардію України» передбачено, що тимчасово до визначення на

законодавчому рівні іншого суб'єкта виконання відповідних функцій Національна гвардія України продовжує здійснювати, зокрема, конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, до Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, місцевих загальних судів, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України, та відповідних установ виконання покарань, попереднього ув'язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання, а також охорону їх у залі суду.

На відміну від запропонованих законопроектом повноважень для поліції норма цього Закону з таких же повноважень для Національної гвардії України є більш ширшою і досконалою в частині регулювання зазначених питань і суттєво відрізняється. Крім того, що чітко вказано, до яких саме судів здійснюють конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі (до Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, апеляційних судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, місцевих загальних судів, перелік яких визначається Міністром внутрішніх справ України), також ще і зазначено, що їх конвоювання здійснюється і до відповідних установ виконання покарань, попереднього ув'язнення (крім гауптвахт) та ізоляторів тимчасового тримання).

Оскільки законопроект Національну поліцію України такими повноваженнями не наділяє, то на практиці застосування даних норм може призвести до певних складнощів щодо розмежування повноважень Національної поліції України і Національної гвардії України та їх реалізації. У зв'язку з цим зазначені норми також потребують узгодження між собою.

Враховуючи вищенаведене, запропоновані до Закону України «Про Національну поліцію» зміни слід виключити із цього законопроекту.

Підпунктом 2 пункту 3 зазначеного розділу Кабінету Міністрів України дано доручення «у 2022 році поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону». Підтримуючи необхідність запровадження повноцінного парламентського контролю ефективності впровадження прийнятих законів, звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України - лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Наразі статтею 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що «порядок планування діяльності Верховної Ради України з підготовки проектів законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між

регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, порядок розгляду цих проектів законів Верховною Радою України, порядок забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у здійсненні Верховною Радою України державної регуляторної політики, а також порядок відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону». А згідно із статтею 16 цього ж закону «Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».

Однак наразі ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України «Про Кабінет Міністрів України» не визначено строки, порядок, критерії і наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів. Тому ефективно впровадження положення, передбаченого підпунктом 2 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві положення» законопроекту, можливе за умови внесення відповідних змін до згаданих законів.

Узагальнюючий висновок: законопроект може бути прийнятий у другому читанні з урахуванням зауважень Головного юридичного управління.

Перший заступник  
керівника Головного управління

А.НИЖНИК



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: НИЖНИК АРКАДІЙ ІВАНОВИЧ  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000099385D00809AC201  
Дійсний до: 15.10.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/02-2021/164696 від 20.05.2021



513257