



## СЕКЦІЯ 9 КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.137.9

### ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Аскеров С.С., к. ю. н.,  
доцент кафедри конституційного і адміністративного права  
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Стаття присвячена порівняльно-правовому дослідженню проблем кримінального провадження щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації, враховуючи їх конституційний статус, повноваження, функції та гарантії діяльності, що встановлені законодавством України та Російської Федерації. У зв'язку з цим проаналізовані положення Конституції України та Конституції Російської Федерації, Кримінального процесуального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації, Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Федерального конституційного закону Російської Федерації «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації», що встановлюють особливості із загального порядку кримінального провадження щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, особливості із загального порядку кримінального провадження, окрема категорія осіб, притягнення до кримінальної відповідальності, повідомлення про підозру, кримінальне провадження щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, кримінальне провадження щодо Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації.

Стаття посвящена сравнительно-правовому исследованию проблем уголовного производства в отношении Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, учитывая их конституционный статус, полномочия, функции и гарантии деятельности, установленные законодательством Украины и Российской Федерации. В связи с этим проанализированы положения Конституции Украины и Конституции Российской Федерации, Уголовного процессуального кодекса Украины, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Закона Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», Федерального конституционного закона Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», которые предусматривают особенности из общего порядка уголовного производства в отношении Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** уголовное производство, особенности из общего порядка уголовного производства, отдельная категория лиц, привлечение к уголовно ответственности, сообщение о подозрении, уголовное производство в отношении Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, уголовное производство в отношении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Askerov S.S. COMPARATIVE LEGAL RESEARCH PROBLEMS OF CRIMINAL PROCEEDING UKRAINE PARLIAMENT COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS AND OMBUDSMAN OF RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to comparative legal research of criminal proceedings against Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights and Ombudsman of Russian Federation, given their constitutional status, powers, functions and guarantees of established law of Ukraine and Russian Federation. In this connection, analyzed provisions of Constitution of Ukraine and Constitution, Criminal Procedure Code of Ukraine, Criminal Procedure Code of Russian Federation, Law of Ukraine «On the Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights», Federal Constitutional Law of Russian Federation «On Commissioner for Human Rights in Russian Federation», with features that set general course of criminal proceedings against Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights and Ombudsman of Russian Federation.

**Key words:** criminal proceedings, especially with general order of proceedings as a separate category of persons for prosecution, reports of suspicion, criminal proceedings against Ukraine Parliament Commissioner for Human Rights, criminal proceedings against Ombudsman in Russian Federation.

**Постановка проблеми.** Після набуття незалежності Україна, яка взяла курс на європейську інтеграцію, зобов'язалася перед Радою Європи проводити реформи у судово-правовій системі, законодавстві, побудові інститутів громадянського суспільства та інших сферах відповідно до європейських стандартів і демократичних цінностей.

У зв'язку з цим запровадження посади омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (в Україні), було пов'язане із зростанням інтересів до нових демократичних механізмів захисту прав людини та ґрунтується на принципах розділення влади і верховенства права. Однією з головних функцій омбудсмена у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадовців, які призвели до порушення прав і свобод людини і громадянина. Тому заснування посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – як конституційного органу для здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, було передбачене у статті 101 Конституції України [1]. Частина 3 статті 55 Конституції України передбачає право кожного звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за захистом своїх прав, яке свідчить про вагоме значення діяльності Уповноваженого з прав людини, як складової конституційної системи захисту прав і свобод людини.

Слід зазначити, що ефективність реалізації завдань Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини із захисту прав людини і громадянина пов'язана, насамперед, із забезпеченням для нього необхідних умов і достатніх законодавчих гарантій діяльності. Серед яких можна зазначити гарантії, що встановлені у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України, ст. ст. 480–483). Ці гарантії означають застосування особливого порядку кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, до якої відноситься і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, враховуючи конституційні засади його статусу [2].

**Актуальність теми дослідження** обумовлена необхідністю осмислення і окреслення проблем законодавства України щодо забезпечення гарантій діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини при здійсненні щодо нього кримінального провадження щодо. При цьому, також враховано передовий зарубіжний досвід в контексті порівняльно-правового дослідження, аналіз норм законодавства України та інших країн.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблеми законодавства зі здійснення кримінального провадження щодо окремої категорії осіб були досліджені такими науковцями і правниками, як І.В. Бабій, Т.В. Варфоломеева, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Лобойко, М.М. Михеєнко, В.В. Молдован, В.Т. Нор, Г.М. Омеляненко, В.Ф. Погорілко, В.О. Попелюшко, С.М. Скрипниченко, І.С. Смирний, В.М. Тertiшник, Л.Д. Удалова, В.П. Шибіко й ін.

Разом із тим, у зв'язку зі змінами у суспільному та державному житті, гарантії Уповно-

важеного Верховної Ради України з прав людини, що передбачені у КПК України, мають бути уточненні та конкретизовані, враховуючи особливості його діяльності та завдань кримінального процесу в цілому.

**Метою** написання статті є порівняльно-правове дослідження проблем законодавства України та Російської Федерації у забезпеченні гарантій діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого з прав людини у Російській Федерації при здійсненні щодо них особливого порядку кримінального провадження, і на цій основі обґрунтування пропозицій з удосконалення законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** У класичному розумінні інститут омбудсмена вперше був створений у 1809 році в Швеції. Становлення інституту омбудсмена у більшості країн світу відбувалося в уже існуючій системі органів державної влади з урахуванням національних, правових, культурних та інших особливостей. У цьому сенсі Україна не є винятком. При цьому можна зазначити загальні риси, що об'єднують всі ці інституції під однією родовою назвою – омбудсмен (англ. Ombudsman). Хоча в Україні – це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, в Азербайджані – Уповноважений з прав людини Азербайджанської Республіки, у Греції – Захисник громадян, у Грузії – Народний захисник Грузії, у Литві – Контролер сейму, в Молдові – Парламентський адвокат, у Польщі – Уповноважений з громадянських прав, у Російській Федерації – Уповноважений з прав людини в Російській Федерації, в Данії, Фінляндії, Швеції – омбудсмен.

Так, в Україні парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Правовою основою діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є Конституція України (ст. ст. 55, 85, 101), Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997р. № 776/97-ВР (зі ост. змін. від 28.12.2014 р.), Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII (зі ост. змін. в ред. від 26.04.2015 р.), Загальна декларація прав людини від 1948 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року та норми інших правових актів.

Уповноважений відіграє важливу роль у забезпеченні реалізації, захисту та охорони прав і свобод людини та громадянина в Україні, яка стала на демократичний і правовий шлях розвитку. Важливим є те, що незалежність Уповноваженого визначається, перш за все, високим статусом, що визначений у Конституції України, порядком фінансування і самостійного вирішення кадрових питань, обранням на посаду і звільненням його з посади Верховної Ради України. Гарантії діяльності Уповноваженого передбачені у статті 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної



Ради з прав людини». Зокрема забороняється втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб у діяльність Уповноваженого. Він не зобов'язаний давати пояснення по суті справ, які закінчені або перебувають у його провадженні. Уповноважений користується правом недоторканності на весь час здійснення своїх повноважень. Його не може бути без згоди Верховної Ради України притягнуто до кримінальної відповідальності або піддано заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затримано, заарештовано, піддано обшуку, а також особистому огляду. Уповноваженому повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може бути здійснено тільки Генеральним прокурором України [3].

Гарантії діяльності Уповноваженого, що встановлені у Кримінальному процесуальному кодексі України, означають, перш за все, застосування особливого порядку кримінального провадження під час притягнення Уповноваженого до кримінальної відповідальності (повідомлення про підозру). Зокрема КПК України передбачає, що письмове повідомлення про підозру Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини здійснюється Генеральним прокурором України (п. 2 ч. 1 ст. 481 КПК України). Аналіз норм-дефініцій п. 14 ст. 3 КПК України показує, що притягнення до кримінальної відповідальності починається з моменту повідомлення особи про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, та, відповідно, повідомлення Уповноваженому про підозру означатиме початком притягнення його до кримінальної відповідальності. Варто зазначити, що особливості затримання та обрання запобіжного заходу згідно зі ст. 482 КПК України стосуються тільки суддів і народних депутатів. У цій статті передбачено, що затримання судді або обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту до ухвалення обвинувального вироку судом не може бути здійснено без згоди Верховної Ради України. Такі ж особливості притягнення до кримінальної відповідальності, затримання або обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, проведення слідчих і розшукових дій щодо народного депутата України. Проте таких особливостей (гарантій) для Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини КПК України не передбачає.

Враховуючи положення ст. 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» про те, що Уповноважений користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень та не може без згоди Верховної Ради України бути притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду, то вважаємо за необхідне встановлення і конкретизацію цих гарантій у ст. 482 КПК України.

Не менш важливим є те, що за порушення норм законодавства про гарантії діяльності

Уповноваженого, його представників та працівників секретаріату винні особи притягуються до відповідальності. Кримінальний кодексом України (далі КК України) передбачена відповідальність за незаконний вплив у будь-якій формі на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або його представника з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків, або добитися прийняття незаконних рішень (ст. 344 КК України) та посягання на життя Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, вчинене у зв'язку з його державною чи громадською діяльністю (ст. 112 КК України) [4].

Ідея заснування інституту Уповноваженого з прав людини у РФ вперше отримала юридичне вираження в Декларації прав і свобод людини і громадянина, прийнятій 22.11.1991р. Верховною Радою РРФСР. Декларація передбачала створення посади Парламентського уповноваженого з прав людини, який призначається Верховною Радою РФ на строк 5 років, йому підзвітний і володіє тією ж недоторканністю, що і народний депутат РРФСР. Повноваження парламентського Уповноваженого з прав людини та порядок їх здійснення визначаються законом (ст. 40) [5]. Проте в той час за відсутності закону, який повинен був визначити компетенцію парламентського Уповноваженого, посада Уповноваженого з прав людини була заснована Конституцією Російської Федерації 1993 року.

Згідно до п. е ч. 1 ст. 103 Конституції РФ від 12 грудня 1993 року Уповноважений з прав людини в РФ призначається на посаду та звільняється з посади Державною Думою (нижня палата) Федеральних Зборів (Вищий представницький і законодавчий орган, парламент) РФ [6].

Частинами 1 і 3 статті 1 Федерального конституційного Закону РФ «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації» від 26.02.1997р. № 1 – ФКЗ передбачено, що посада Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації (далі – Уповноважений) засновується відповідно до Конституції Російської Федерації з метою забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод громадян, їх дотримання та поваги державними органами, органами місцевого самоврядування та посадовими особами. Засобами, зазначеними у цьому законі, Уповноважений сприяє відновленню порушених прав, вдосконалення законодавства України про людину і громадянина та приведення його у відповідність із загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права, розвитку міжнародного співробітництва в галузі прав людини, правової освіти з питань прав і свобод людини, форм і методів їх захисту [7]. Цей закон також передбачає, що Уповноважений при здійсненні своїх повноважень незалежний і не підзвітний будь-яким державним органам та посадовим особам. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту прав і свобод громадян, не скасовує і не тягне перегляду компетенції державних органів, що забезпечують захист і відновлення порушених прав і свобод. Гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини в РФ встановлені у ст. 12 вка-



заного закону, зокрема Уповноважений наділений недоторканністю протягом всього терміну його повноважень. Він не може бути без згоди Державної Думи притягнутий до кримінальної відповідальності, що здійснюється в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, за винятком випадків, коли це передбачено федеральним законом для забезпечення безпеки інших осіб. Недоторканність Уповноваженого поширюється на його житлове і службове приміщення, багаж, особисте і службове транспортні засоби, листування, використовувані ним засоби зв'язку, а також на належні йому документи. У разі затримання Уповноваженого на місці злочину посадова особа, яка провела затримання, негайно повідомляє про це Державну Думу, яка повинна прийняти рішення про надання згоди на подальше застосування цього процесуального заходу. При неотриманні протягом 24 годин згоди Державної Думи на затримання Уповноважений повинен бути негайно звільнений. Аналогічні гарантії передбачені для членів Ради Федерації та депутатів Державної Думи Федеральних Зборів РФ у ст. 19 Федерального закону РФ від 08.05.1994 р. № 3-ФЗ (ред. від 03.11.2015 р.) «Про статус члена Ради Федерації і статус депутата Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» [8]. Отже, Уповноважений має такі ж гарантії діяльності, як і члени Ради Федерації та депутати Державної Думи РФ.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 447 Кримінально-процесуального кодексу РФ від 18.12.2001 р. № 174-ФЗ (ред. від 13.07.2015 р.) (із змін і доп. у ред. від 15.09.2015 р.) Уповноважений з прав людини в РФ відноситься до окремих категорій осіб, стосовно яких застосовується особливий порядок кримінального провадження. Кримінальну справу щодо Уповноваженого може бути порушено головою Слідчого комітету РФ (п. 7 ч. 1 ст. 448 КПК РФ). Особливості обрання запобіжного заходу та проведення слідчих дій стосовно Уповноваженого з прав людини в РФ полягають у тому, що судові рішення про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та проведення обшуку щодо Уповноваженого здійснюється за згодою Державної Думи Російської Федерації (ч. 3 ст. 450 КПК РФ) [9].

Втручання в діяльність Уповноваженого з метою вплинути на його рішення, невиконання посадовими особами обов'язків, встановлених цим Федеральним конституційним законом, а також перешкоджання діяльності Уповноваженого в іншій формі тягне відповідальність, встановлену законодавством РФ. Зокрема у статті 17.2. Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення від 30.12.2001 р. № 195-ФЗ (КоАП РФ із змін. в ред. від 27.10.2015 р.), встановлена відповідальність у формі накладення адміністративного штрафу за перешкоджання законній діяльності Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації [10].

**Висновки.** Аналіз норм законодавства України та Російської Федерації про правовий статус, повноваження, гарантії діяльності Уповноваженого з прав людини дає підстави говорити про те, що Уповноважені з прав людини в цих

країнах мають конституційно-правовий статус. Організація діяльності, правовий статус, повноваження, гарантії та інші питання діяльності встановлені спеціальним законом про Уповноваженого з прав людини. Положення Кримінального процесуального законодавства України та Російської Федерації передбачають додаткові гарантії для Уповноваженого з прав людини, що означають застосування до Уповноваженого з прав людини особливого порядку кримінального провадження. При цьому, якщо КПК України не містить чітких положень про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, проведення обшуку щодо Уповноваженого з прав людини, то особливості щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та проведення обшуку та деяких слідчих, процесуальних дій щодо Уповноваженого з прав людини в РФ передбачені в КПК РФ. Крім того, в Російській Федерації в Уповноваженого з прав людини такі ж гарантії у кримінальному процесі, як у членів Ради Федерації та депутатів Державної Думи Федеральних Зборів РФ. Вважаємо, що проблеми належного закріплення гарантій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у кримінальному процесуальному законодавстві мають бути вирішені з вивченням і врахуванням відповідного зарубіжного досвіду.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із законом № 2952-VI від 01.02.2011 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
3. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. № 20. – Ст. 99.
4. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
5. Постановление Верховного Совета РСФСР № 1920-1 от 22 ноября 1991 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moskv.ru/laws/fulltext/show/id/2/>.
6. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gov.ru/main/konst/konst20.html>.
7. Федеральный конституционный закон Российской Федерации «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=176228;fld=134;ds\\_t=100046,0;nd=0.1370437836740166](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=176228;fld=134;ds_t=100046,0;nd=0.1370437836740166).
8. Федеральный закон Российской Федерации от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_3637/c1813d03cb790090525b08a9bae7aa9f91bc18bd/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/c1813d03cb790090525b08a9bae7aa9f91bc18bd/).
9. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 13.07.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/fe8d943dcccfa2910207300d224cbdf8d67a9e1e7/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/fe8d943dcccfa2910207300d224cbdf8d67a9e1e7/).
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.10.2015). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/b217e56834b8cc2d544d8838944f91cd98aa68db/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/b217e56834b8cc2d544d8838944f91cd98aa68db/).