**Комітет з питань організації**

**державної влади, місцевого самоврядування,**

**регіонального розвитку та містобудування**

**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про інтерпеляцію», внесений народними депутатами України Железняком Я.І., Совгирею О.В. та іншими (всього 72 підписи) (реєстр. № 3499 від 18.05.2020)**

За дорученням Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О. від 19 травня 2020 року Комітет на засіданні 10 червня ц.р. (протокол № 39) розглянув на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів проект Закону України «Про інтерпеляцію», внесений народними депутатами України Железняком Я.І., Совгирею О.В. та іншими (всього 72 підписи) (реєстр.  № 3499 від 18.05.2020).

Мета законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, «полягає у забезпеченні здійснення Верховною Радою України контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України шляхом встановлення права народних депутатів України ініціювати проведення обов’язкових слухань з питань діяльності окремого члена Кабінету Міністрів України та вирішення питання про задовільність його роботи. Основним завданням законопроекту є забезпечення конституційного права Верховної Ради України здійснювати контроль за реалізацією внутрішньої і зовнішньої політики Кабінетом Міністрів України. Другим, не менш важливим завданням, є встановлення норм, які забезпечують створення чітких організаційно-правових рамок взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні». Для реалізації зазначеної мети автори пропонують внести зміни до статті 78 Регламенту Верховної Ради України, доповнити його новими статтями 232-1, 232-2,  232-3, а також внести зміни до статей 14, 25 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

Відповідно до частини третьої 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-IХ, Комітет зазначив, що проект Закону України (реєстр. № 3499) 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 підписом осіб, які 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.

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.

По суті поданого законопроекту Комітет зазначив таке.

У пояснювальній записці до внесеного проекту Закону передбачається, що схвалення законопроекту сприятиме «усуненню  наявних у сучасному законодавстві України прогалин в частині здійснення Верховною Радою України парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України».

Для цілей цього проекту вживаються, зокрема у статті 2 законопроекту, терміни, серед яких, «депутатська вимога про інтерпеляцію – письмова вимога народних депутатів України або комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України щодо призначення інтерпеляції з підстав, передбачених цим Законом (далі – депутатська вимога)».

При цьому пропонується, що така депутатська вимога має бути спрямована до Голови Верховної Ради України, який по суті одноосібно має вирішити чи відповідає така вимога Закону України “Про інтерпеляцію” та призначити у межах п’ятнадцятиденного строку її розгляд  або відмовити у здійсненні інтерпеляції і про прийняте рішення Головою Верховної Ради повідомляється на пленарному засіданні. У разі призначення інтерпеляції, це питання включається до порядку денного сесії Верховної Ради України без голосування.

Комітет зазначив, що Конституцією України (у частині четвертій статті 76) визначено, що повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Відповідно до пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України  визначаються виключно законами України.

Законом України «Про статус народного депутата України» визначено статус (права, обов’язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлено правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх депутатських повноважень.

Народний депутат України, відповідно до частини першої статті 86 Конституції України, має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Повноважень народних депутатів України заявляти депутатську вимогу на сесії Верховної Ради України, зокрема і щодо призначення інтерпеляції, положення Конституції України не передбачають.

Конституційний Суд України в Рішенні від 10 травня 2000 року  № 8-рп/2000 (справа про статус народного депутата України) зазначив, що народний депутат України може реалізувати своє право на запит (контрольні повноваження) до відповідного органу або посадової особи лише на сесії Верховної Ради України, тобто на її пленарних засіданнях (частина друга статті 84 Конституції України), а в окремих випадках тільки за її  рішенням, прийнятим за встановленою Конституцією України процедурою (пункт 34 частини першої статті 85), що здійснення контрольних функцій безпосередньо народним депутатом України можливе в порядку, визначеному статтею 86 Конституції України.

У цьому ж рішенні Конституційний Суд України зазначив: «Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у різних організаційно-правових формах, але тільки у межах, визначених Конституцією України (пункт 33 частини першої статті 85). Зокрема, це - контроль за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85), за діяльністю Кабінету Міністрів України (пункт 13 частини першої статті 85); заслуховування щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (пункт 17 частини першої статті 85); висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади (пункт 25 частини першої статті 85); розгляд у встановленому порядку питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри йому (частина перша статті 87).

Відповідно до Конституції України Верховна Рада України здійснює й інші контрольні повноваження, в тому числі шляхом створення тимчасових спеціальних комісій для попереднього розгляду питань (частина третя статті 89), а для проведення розслідування з питань, що становлять  суспільний інтерес, - тимчасових слідчих комісій (частина четверта статті 89) тощо.

Здійснення контрольних функцій безпосередньо народним депутатом України у зазначеній сфері можливе в порядку, встановленому статтею 86,  та на основі інших положень Конституції України. Це відповідає положенням статті 6 Конституції України, згідно з якими державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову».

Крім цього, варто звернути увагу на положення частини другої статті 10 Закону України «Про статус народного депутата України», якими  визначено, що народний депутат України реалізує на засіданнях Верховної Ради України та у роботі її органів надані йому права відповідно до Конституції України, цього та інших законів України.

Так, частиною першою статті 11 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачено права народного депутата України на пленарних засіданнях Верховної Ради України.  Зокрема, народний депутат України на пленарному засіданні Верховної Ради України має право у порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України: пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами (пункт 3), виступати із законодавчою ініціативою у Верховній Раді України (пункт 4), звертатися із депутатськими запитами, вимагати відповіді на них (пункт 5), брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, головуючому на засіданні (пункт 6), висловлювати думку щодо кандидатів, які обираються чи призначаються на посади, звільняються з посад Верховною Радою України, а також щодо яких Верховна Рада України надає згоду на призначення і звільнення з посад (пункт 9), порушувати питання про довіру складу органів, утворених Верховною Радою України, а також посадовим особам, яких обрано, призначено на посади або щодо призначення на посади яких Верховною Радою України надано згоду у випадках, передбачених [Конституцією України](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) (пункт 11).

Натомість, авторами законопроекту не пропонуються до зазначеного Закону зміни, які передбачали право народних депутатів України заявляти на сесії Верховної Ради України вимогу щодо призначення інтерпеляції з підстав, передбачених законом України про інтерпеляцію.

Окремо Комітет зауважив, що основні гарантії діяльності народних депутатів України визначено розділом IV Закону України «Про статус народного депутата України», положення якого містять, зокрема,  статтю 26 - Непорушність повноважень народного депутата України, а відповідальність за невиконання вимог Закону - у розділі V, зокрема, статтю 37 - Відповідальність за посягання на честь, гідність народного депутата України та вплив на нього, членів його сім’ї та родичів, помічників-консультантів народного депутата України.

Водночас, автори законопроекту у статті 5 пропонують передбачити «гарантії діяльності народних депутатів України у зв’язку із прийняттям рішення про підписання депутатської вимоги». А саме: забороняється переслідування народних депутатів України і членів їх сімей за підписання депутатської вимоги та за викладення фактів у ній; жодний народний депутат України не може бути примушений до підписання депутатської вимоги. Тому, передбачати гарантії діяльності народних депутатів України «у зв’язку із прийняттям рішення про підписання депутатської вимоги» в іншому законі (не спеціальному, яким визначається статус народного депутата України) є зайвим нормативним навантаженням проекту і не спонукатиме додержанню цих норм, оскільки не пропонуються окремі санкції.

Крім того, в запропонованому законопроекті вирішальна роль по призначенню інтерпеляції відводиться Голові Верховної Ради України. Водночас, Комітет звернув увагу на невідповідність змісту положень статей 6 та 7 законопроекту, які врегульовують питання ініціювання інтерпеляції. Так, відповідно до частини другої статті 6 запропонованого законопроекту «Підставою для здійснення інтерпеляції є депутатська вимога, сформована згідно з цим Законом». Це означає, що у разі внесення відповідної депутатської вимоги інтерпеляція має відбутись, оскільки депутатська вимога є підставою для її проведення.  Натомість, у наступній статті 7 йдеться про те що, сорок п’ять народних депутатів України мають право звернутись до Голови Верховної Ради України з депутатською вимогою, і інтерпеляція буде проведена лише у разі, якщо Голова Верховної Ради України вирішить її провести.

Для запровадження подібних новел авторами законопроекту, серед іншого, у Прикінцевих положеннях законопроекту (відповідно до частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України такий розділ має мати назву – Перехідні положення) пропонується внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, зокрема, частину першу статті 78 Регламенту Верховної Ради України після пункту 26 доповнити новим пунктом  27; главу 38 «Розгляд питань, пов’язаних з парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України» доповнити новими статтями 232-1, 232-2, 232-3, при цьому статтю 232-1 вважати статтею 232-4.

Тобто, в Регламенті Верховної Ради України пропонується по суті запровадити нову процедуру: щодо підготовки до розгляду, власне розгляд і відповідні результати щодо питання про інтерпеляцію члена Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини другої статті 2 Регламенту Верховної Ради України Регламент Верховної Ради України встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України.

Водночас, як вже зазначалося вище Верховна Рада України здійснює контроль, зокрема, за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України та закону (пункт 13 частини першої статті 85 Конституції України). Частиною другою статті 113 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. І зазначений контроль здійснюється Верховною Радою України за виконанням Державного бюджету України (пункт 4 частини першої статті 85, частина перша статті 97 Конституції України). Про інші форми парламентського контролю Верховної Ради України за діяльністю Уряду в Конституції України не йдеться.

Крім того Комітет зауважив, що на сьогодні Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б врегульовували процедуру або порядок призначення на посади членів Кабінету Міністрів України, крім положень щодо Прем’єр-міністра України, проте і в поданому у законопроекті такі положення не запропоновані. В такому разі викликає питання запровадження процедури інтерпеляції у Регламенті Верховної Ради України, тобто контролю за діяльністю осіб, процедуру призначення яких не передбачено.

Комітет зауважив, що у восьмому скликанні Верховної Ради України Комітетом було напрацьовано проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (реєстр. № 5522 від 10.02.2017),  положення якого стали основою для проекту Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо приведення у відповідність із Конституцією України» (реєстр. № 1045 від 29.08.2019). Саме цим законопроектом запропоновано доповнити Регламент Верховної Ради України новими статтями, зокрема: статтею 205 (Надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України); статтею 206 (Порядок призначення на посади членів Кабінету Міністрів України за поданням зПрем'єр-міністра України); статтею 2061 (Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України).

Також, Комітет зазначив, що у статті 240 Регламенту Верховної Ради України  передбачено розгляд щорічних звітів та інформації посадових осіб, яких Верховна Рада України обирає, призначає або дає згоду на призначення. Так, відповідно до частини другої цієї статті питання про розгляд на пленарному засіданні Верховної Ради України звіту, інформації посадової особи, зазначеної у частині першій цієї статті (посадові особи, щодо яких Верховна Рада України дає згоду на призначення їх на посаду або призначає чи обирає на посади (крім суддів Конституційного Суду України), включається до порядку денного сесії Верховної Ради України після надходження інформації чи звіту в разі, якщо такий розгляд передбачений законом. Це питання може бути включено до порядку денного сесії Верховної Ради України у разі внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи пропозиції про розгляд інформації чи звіту на пленарному засіданні Верховної Ради України. Дата розгляду інформації чи звіту визначається в загальному порядку, передбаченому Регламентом Верховної Ради України. І наступні положення зазначеної статті передбачають і обговорення питання, і заслуховування представників комітетів Верховної Ради України, і прийняття відповідної постанови. Відтак, в контексті запровадження інтерпеляції положення статті 240 Регламенту Верховної Ради України також мають бути узгоджені.

Крім того, поданим законопроектом фактично пропонується запровадити в Регламенті Верховної Ради України новий термін «інтерпеляція», проте не пропонується його визначення та не застосовується предметне посилання на закон про інтерпеляцію у статті 1 Регламенту Верховної Ради України, яка передбачає перелік законодавчих актів, якими встановлюється порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, а також не пропонується зміни до Закону України «Про статус народного депутата України».

Також, у цьому ж розділі законопроекту запропоновано зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», які передбачають доповнення новим пунктом 11 частини першої статті 14 (контрольна функція комітетів) положеннями щодо «ініціювання та участі у здійсненні Верховною Радою України інтерпеляції члена Кабінету Міністрів України» як однією з контрольних функцій комітетів, а також доповнення частини першої статті 25 (участь комітетів у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень відповідно до Конституції України) пунктом 7, що передбачатиме право комітетів Верховної Ради України ухвалювати висновки і рекомендації, а також право виступу представника від комітету на пленарному засіданні при розгляді Верховною Радою України питання щодо «інтерпеляції члена Кабінету Міністрів України».

Комітет привернув увагу до того, що стаття 25 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» передбачає участь комітетів у підготовці питань на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з виконанням нею контрольних повноважень відповідно до Конституції України. У свою чергу, серед повноважень Верховної Ради України, визначених статтею 85 Конституції України відсутнє - «проведення обов’язкового розгляду Верховною Радою України питання про діяльність окремого члена Кабінету Міністрів України з вимогою дати пояснення стосовно питань, які належать до його повноважень, та вирішення питання про задовільність його роботи», тобто інтерпеляція.

Враховуючи вищевикладене, Комітет вважає, що проект Закону України «Про інтерпеляцію» (реєстр. № 3499) потребує суттєвого доопрацювання в контексті змін до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України», а також потребує внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України». Саме цей Закон має передбачати таке поняття як «депутатська вимога», оскільки є спеціальним законом, який визначає статус (права, обов’язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народними депутатами України своїх депутатських повноважень. Водночас, змін до нього автори законопроекту не пропонують.

Крім того, Комітет вважає, що зауваження, викладені у цьому висновку, можуть бути враховані в законопроекті на стадії другого читання у вигляді пропозицій лише в порядку частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України.

Водночас пропозиції щодо доповнення Регламенту Верховної Ради України новою главою про порядок призначення членів Кабінету Міністрів України та змін до Закону України «Про статус народного депутата України» шляхом доповнення положеннями щодо «депутатської вимоги» матимуть великий обсяг, а відтак доцільно передбачити такі новели в доопрацьованому законопроекті до його прийняття в першому читанні.

Відтак, керуючись частиною четвертою статті 93 Регламенту Верховної Ради України Комітет ухвалив висновок на проект Закону України «Про інтерпеляцію» (реєстр. № 3499) та прийняв рішення надіслати його Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту.

Голова Комітету **С.В.КАЛЬЧЕНКО**