



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

**Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи  
Верховної Ради України**

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-56 E-mail: k\_reglam@rada.gov.ua

---

**Комітет Верховної Ради України з  
питань правоохоронної діяльності**

### ВИСНОВОК

**на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо діяльності Адміністративної комісії Верховної Ради України, як органу уповноваженого розглядати справи про окремі адміністративні правопорушення», внесеного народними депутатами України Кузьмініх С.В., Мазурашу Г.Г., Яцик Ю.Г. (реєстр. № 10022 від 08.09.2023)**

Комітет на засіданні 3 листопада 2023 року (протокол № 171), згідно з електронною резолюцією Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 12 вересня 2023 року (електронна картка документа (1305545), розглянув на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам, проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо діяльності Адміністративної комісії Верховної Ради України, як органу уповноваженого розглядати справи про окремі адміністративні правопорушення», внесений народними депутатами України Кузьмініх С.В., Мазурашу Г.Г., Яцик Ю.Г. (реєстр. № 10022 від 08.09.2023).

Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, його розроблено «з метою забезпечення принципу законності процедури розгляду Адміністративною Комісією справ про адміністративні правопорушення, оскільки посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій, допускаються численні порушення в частині недодержання встановлених законом строків надання відповіді на депутатське звернення або надання неправдивої чи неповної інформації на таке звернення, та належним чином не виконуються законні вимоги народних депутатів України, внаслідок чого грубо

порушуються вимоги ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата». Змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення пропонується закріпити законний статус Адміністративної комісії Верховної Ради, як об'єкта провадження у справах про адміністративні проступки передбачені положеннями частин першої та другої статті 188-19 Кодексу про адміністративні правопорушення».

У свою чергу, прийняття законопроекту, як зазначають автори, «має на меті забезпечення більш відповідального ставлення посадових осіб до виконання своїх службових обов'язків за принципом процесуальної економії шляхом її раціоналізації через пришвидшення та спрощення порядку розгляду справ у зазначеному напрямку».

Проект Закону включає: зміни до шести статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 213, 214, 215, 216, 217, 218) та Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення», в якому визначено термін набрання чинності цим законом з дня, наступного за днем його опублікування та введення в дію одночасно з Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Адміністративну комісію Верховної Ради України», передбачено зміни до назви глави 37 та доповнення новою статтею 226<sup>1</sup> Регламенту Верховної Ради України, а також доручення Кабінету Міністрів України «привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом та забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для його реалізації; забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом».

Щодо відповідності оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо діяльності Адміністративної комісії Верховної Ради України, як органу уповноваженого розглядати справи про окремі адміністративні правопорушення» (реєстр. № 10022 від 08.09.2023) Комітет зазначив таке.

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, проект Закону України (реєстр. № 10022) 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, які мають право законодавчої ініціативи, з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні, пояснювальною запискою, порівняльною таблицею та електронним файлом.

Частиною другою статті 96 Регламенту Верховної Ради України передбачено, що питання про включення законопроекту до порядку денного сесії розглядається Верховною Радою України протягом 30 днів після ухвалення висновку головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії, але не раніше ніж через два дні після надання народним депутатам України висновку головного

комітету (або тимчасової спеціальної комісії у разі її створення), висновків інших комітетів.

Зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи (частина друга статті 103 Регламенту Верховної Ради України).

Відповідно до частини першої статті 111 Регламенту Верховної Ради України за наслідками підготовки законопроекту до розгляду в першому читанні головний комітет ухвалює висновок, який має містити, зокрема, пропозицію про прийняття Верховною Радою України щодо відповідного законопроекту (кожного з альтернативних законопроектів у разі їх внесення) одного з рішень, передбачених статтею 114 Регламенту Верховної Ради України, та обґрунтування такої пропозиції.

Зміни, що пропонуються законопроектом (реєстр. №10022), як зазначалося вище, стосуються створення законодавчого підґрунтя щодо утворення та діяльності Адміністративної комісії Верховної Ради України. Враховуючи, що змінами передбачається доповнення також Регламенту Верховної Ради України новою статтею 226<sup>1</sup> «Особливості розгляду депутатського звернення Адміністративною комісією Верховної Ради України», Комітет вважає за необхідне висловити застереження щодо окремих питань нормативно-правового регулювання запропонованих положень.

Автори законопроекту, пропонуючи зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачають що Адміністративна комісія Верховної Ради України (далі – Адміністративна комісія) утворюється Верховною Радою України відповідним рішенням на строк її повноважень для вирішення справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням встановлених законом строків надання відповідей на звернення народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації та звернення, за винятком справ, віднесених зазначеним Кодексом до відання інших органів.

У доповнення до вказаного положення запропоновано нову норму в Регламенті Верховної Ради України, відповідно до якої Адміністративна комісія утворюється з числа народних депутатів України та кількісний склад якої формується в кількості одного представника від кожної депутатської фракції (групи).

Завдання ж Адміністративної комісії, порядок утворення, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, порядок застосування адміністративного стягнення пропонується затвердити постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Адміністративну комісію Верховної Ради України». Відповідний проект Постанови Верховної Ради України (реєстр. № 10021 від 08.09.2023) внесено тим самим авторським складом – народними депутатами України Кузьміних С.В., Мазурашу Г.Г. та Яцик Ю.Г.

По суті внесеної народними депутатами України законодавчої ініціативи Комітет зазначив наступне.

Україна є правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша, друга статті 8 Конституції України).

Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

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 (частина друга статті 19 Конституції України).

Конституцією України встановлено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (стаття 75).

Положеннями статті 85 Конституції України визначено повноваження Верховної Ради України. Крім цього, у цій статті зазначено, що Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Комітет зазначив, що серед повноважень Верховної Ради України не передбачено утворення органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Конституційним Судом України було неодноразово висловлено позицію, зокрема, у рішеннях від 07.04.2004 № 9-рп та від 10.06.2010 № 16-рп, про те, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України.

Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс), завданням якого, відповідно до статті 1 цього Кодексу, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством, зокрема, положеннями статей 213-215, передбачено, що: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад розглядаються справи про адміністративні правопорушення; адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб); адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії; порядок діяльності адміністративних комісій встановлюється цим Кодексом та іншими законодавчими актами України; адміністративні комісії при виконавчих

комітетах районних у містах рад утворюються у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою.

Тобто, Кодексом визначено органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (стаття 213). Справи про адміністративні правопорушення розглядаються: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (пункт 1); виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом (пункт 2); районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом (пункт 4); органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те цим Кодексом (пункт 5).

Статтею 217 Кодексу визначено повноваження посадових осіб, які розглядають справи про адміністративні правопорушення. Перелік посадових осіб, які від імені органів (пункти 2, 5 статті 213 Кодексу), розглядають справи про адміністративні правопорушення, встановлюється законами України.

Водночас, положеннями пропонованої авторами нової статті 226<sup>1</sup> Регламенту Верховної Ради України передбачено, що Адміністративна комісія утворюється з числа народних депутатів України, які дали на це згоду. Проте, чинним законодавством України, яким врегульовано повноваження народних депутатів України, не передбачено їх участі в діяльності органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Згідно з Конституцією України повноваження народних депутатів України визначаються Конституцією та законами України.

Законом України «Про статус народного депутата України», який визначає права, обов'язки і відповідальність народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, зокрема, у статті 6 визначено, що народний депутат України у порядку, встановленому законом, бере участь: у засіданнях Верховної Ради України, у роботі депутатських фракцій (депутатських груп), у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України, у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України, у парламентських слуханнях.

Таким чином, пропозиція авторів щодо діяльності Адміністративної комісії та її утворення з числа народних депутатів України не узгоджується з положеннями Конституції України та Закону України «Про статус народного депутата України».

Так само зміни, що пропонуються до Регламенту Верховної Ради України, зокрема, шляхом доповнення новою статтею 226<sup>1</sup>, не узгоджуються з положеннями статті 1 Регламенту Верховної Ради України. Згідно з положеннями зазначеної статті Регламент, зокрема, 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.

Процедура розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими запитами, яку визначено главою 37 (статті 224-226) Регламенту Верховної Ради України, обумовлена реалізацією встановленою Конституцією України (стаття 86) права народного депутата України 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.

Конституційний Суд України в Рішенні від 10 травня 2000 року N 8-рп/2000 (справа про статус народного депутата України) з цього приводу 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».

Крім цього, відповідь на депутатський запит, внесений народним депутатом України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату України, який його вніс. Відповідь на депутатський запит, внесений групою народних депутатів України, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату України, підпис якого під запитом значиться першим, голові комітету Верховної Ради України (частина восьма статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України»).

«На відміну від запиту звернення - це викладена у письмовій формі пропозиція народного депутата України зазначеним вище адресатам здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції (абзац другий частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України»). За своїм змістом депутатське звернення не має імперативного характеру і заявляється народними депутатами України самостійно. Такі звернення можуть бути зумовлені скаргами та заявами виборців, а також стосуватися інших питань депутатської діяльності, які ініціюються народним депутатом України» (пункт 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 березня 2003 року N 5-рп/2003).

Розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими зверненнями Конституція України, Закон України «Про статус народного депутата України» і Регламент Верховної Ради України не передбачають.

Комітет також звернув увагу на те, що пропонувані зміни до Регламенту Верховної Ради України не містять самої процедури розгляду Верховною Радою України питань, пов'язаних із депутатськими зверненнями (попри навіть

пропозиції щодо зміни назви глави 37), а передбачають лише новели щодо утворення, складу та строку повноважень Адміністративної комісії. Не зрозумілими також є правові наслідки та результати розгляду звіту про виконану роботу, який Адміністративна комісія має подавати до Верховної Ради України, для опрацювання якого, вочевидь, мала би бути також передбачена окрема процедура.

Крім цього, Комітет зауважив, що в обґрунтування необхідності прийняття законопроекту (реєстр. № 10022) автори зазначили «забезпечення більш відповідального ставлення посадових осіб до виконання своїх службових обов'язків...». Таким чином вбачається, що утворення і діяльність Адміністративної комісії повинно мати результатом запобігання адміністративним правопорушенням. Разом із цим, відповідно до статті 6 Кодексу розробка і здійснення заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, трудовими колективами...

Положеннями статті 188-19 Кодексу (Невиконання законних вимог народного депутата України, Рахункової палати, члена Рахункової палати) передбачено відповідальність за недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на таке звернення (частина перша); повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню (частина друга); недодержання встановлених законом строків надання відповіді на запит народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на такий запит (частина третя); повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною третьою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню (частина четверта).

Статтею 255 Кодексу визначено особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, зокрема, серед уповноважених на те посадових осіб передбачено посадові особи відділу контролю Апарату Верховної Ради України (щодо частин першої – четвертої статті 188-19).

У свою чергу автори, пропонуючи зміни до статі 218 Кодексу щодо розгляду Адміністративною комісією справ про адміністративні правопорушення, передбачені частинами першою – другою статті 188-19, тобто щодо правопорушень, які стосуються недодержання встановлених законом строків надання відповіді на звернення народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на таке звернення. Щодо розгляду справ у випадках недодержання встановлених законом строків надання відповіді на запит народного депутата України, ненадання, надання неправдивої або неповної інформації на такий запит, відповідних повноважень Адміністративної комісії законопроектом не передбачено.

Таким чином, Комітет зазначив, що вбачається неузгодженість між чинними нормами Кодексу і пропозицією, що міститься у законопроекті (реєстр.

№№ 10022) в частині розмежування та здійснення повноважень Адміністративною комісією та посадовими особами відділу контролю Апарату Верховної Ради України.

Комітет окремо звернув увагу на термінологію, що застосовується у законопроекті та яка не відповідає прийнятій вже у чинному законодавстві України. Йдеться про формулювання, зокрема, у тексті частини 4 нової статті 226<sup>1</sup> Регламенту Верховної Ради України (законопроекту) «повного оновленого складу депутатського корпусу Верховної Ради України». Крім невдалого редакційного викладу, таке формулювання може призвести до порушення принципу правової визначеності.

Крім цього, відповідно до частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття. Пунктом 3 Розділу II законопроекту передбачено доручення «Кабінету Міністрів України у місячний термін з дня набрання чинності цим Законом: 1) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом та забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для його реалізації; 2) забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом».

Натомість до законопроекту, всупереч вимог, передбачених частиною восьмою статті 90 Регламенту Верховної Ради України, не додано до супровідних документів до законопроекту переліку таких нормативних актів.

Керуючись частиною четвертою статті 93 Регламенту Верховної Ради України, Комітет ухвалив експертний висновок на відповідність оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту Верховної Ради України та прийнятим відповідно до них нормативно-правовим актам, проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо діяльності Адміністративної комісії Верховної Ради України, як органу уповноваженого розглядати справи про окремі адміністративні правопорушення», внесеного народними депутатами України Кузьмініх С.В., Мазурашу Г.Г., Яцик Ю.Г. (реєстр. № 10022 від 08.09.2023), і прийняв рішення направити його Комітету з питань правоохоронної діяльності, який визначено головним з підготовки і попереднього розгляду даного законопроекту.

Голова Комітету

**С.В.КАЛЬЧЕНКО**

