

**Оглядове досьє**  
**щодо питання законодавчого регулювання**  
**контрольних повноважень народних депутатів України\***

***Анотація.*** Проведено аналіз законодавчого врегулювання питання здійснення контрольних повноважень народного депутата України щодо діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій. Викладено теоретико-правові аспекти здійснення парламентарем контрольних повноважень у межах закріпленого законом статусу народного депутата України. Наведено перелік законодавчих ініціатив щодо удосконалення контрольних функцій народних депутатів України, що були розроблені та внесені на розгляд парламенту.

**Основна частина**

Правові засади здійснення народним депутатом України своїх повноважень визначаються Конституцією України, законами України «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради України.

Однією з пріоритетних сфер діяльності Верховної Ради України є парламентський контроль. Відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом. Цю функцію парламент здійснює, зокрема, безпосередньо на пленарних засіданнях через запити, а також через звернення народних депутатів України.

Питання здійснення контрольних повноважень безпосередньо народним депутатом України були предметом розгляду Конституційного Суду України, який у Рішенні від 10.05.2000 року № 8-рп/2000 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про статус народного депутата України» в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус народного депутата України» від 25.09.1997 року (справа про статус народного депутата України) встановив, що взаємозв'язок повноважень Верховної Ради України здійснювати парламентський контроль і повноважень народних депутатів України з питань контролю визначається насамперед Конституцією України. Здійснення Верховною Радою України парламентського контролю можливе лише за безпосередньої участі в ньому народних депутатів України. Тому некоректним є протиставлення парламентського контролю Верховної Ради України контролю, який відповідно до своїх повноважень мають здійснювати народні депутати України. За Конституцією України формою здійснення повноважень народного депутата України з питань контролю є запит. Так, відповідно до частини першої статті 86 Конституції України народний депутат 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. Крім того, Конституційний Суд України вважає, що народний депутат України може реалізувати своє право на запит (контрольні повноваження) до відповідного органу чи 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).

Формами здійснення депутатського контролю відповідно до Конституції та Закону «Про статус народного депутата України» є депутатський запит та депутатське звернення, з якими народний депутат України має право звертатися до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності у порядку, передбаченому законодавством.

У статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (далі – Закон) визначено вимоги до депутатського запиту, які зокрема передбачають:

1) депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, 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, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції;

2) Президент України, керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України про результати розгляду його (їх) запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк;

3) якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, особи, до яких його звернуто, зобов'язані письмово повідомити про це і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати одного місяця після одержання запиту;

4) повідомлення про результат розгляду депутатського запиту надсилається у паперовій або електронній формі з дотриманням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги»;

5) народний депутат має право брати безпосередньо участь у розгляді внесеного ним запиту;

б) особи, яким адресовано запит, зобов'язані повідомити народному депутатові про день розгляду порушених у запиті питань завчасно, але не пізніше ніж за три дні до їх розгляду;

7) на вимогу народного депутата, представника групи народних депутатів, комітету Верховної Ради України по відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на ньому наполягає не менше однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради України з запрошенням осіб, до яких звернуто запит.

Своєю чергою, вимоги до депутатського звернення містить стаття 16 Закону, якою, зокрема, передбачено:

1) 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;

2) особи, яким адресовано депутатське звернення, зобов'язані протягом 10 днів з дня його одержання розглянути і надати народному депутату відповідь з питань, що порушуються у депутатському зверненні;

3) у разі неможливості розгляду звернення народного депутата у визначений строк його повідомляють про це офіційним листом з викладенням причин продовження строку розгляду;

4) розгляд депутатського звернення, з урахуванням продовження, не може перевищувати 30 днів з дня його одержання;

5) народний депутат може бути присутнім при розгляді його звернення, про що він повідомляє осіб, яким воно адресовано;

б) обов'язок осіб, яким адресовано звернення, завчасно, але не пізніше ніж за три дні повідомити народного депутата про час і місце розгляду звернення;

7) відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, об'єднання громадян, крім випадків, установлених цим Законом.

8) депутатське звернення, відповідь на депутатське звернення чи лист про продовження строку розгляду депутатського звернення надсилаються у паперовій або електронній формі з дотриманням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги».

Порядок оголошення депутатського запиту встановлено Регламентом Верховної Ради України (далі – Регламент), яким унормовано, зокрема, що у дні проведення пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 13 години до 13 години 30 хвилин відводиться час для стислих (до трьох хвилин) оголошень депутатських запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення депутатських запитів, обговорення відповідей на депутатські запити за участю

керівників та посадових осіб державних органів (крім органів судової влади), органів місцевого самоврядування, які відповідають на депутатські запити і запитання народних депутатів (частина третя статті 25).

У статтях 224–226 Регламенту деталізовано вимоги щодо внесення депутатських запитів, розгляду питань про їх направлення суб'єктам внесення та розгляду відповідей на депутатські запити, які, зокрема, передбачають:

1) головуєчий на пленарному засіданні у п'ятницю, після дня внесення депутатського запиту, оголошує загальну кількість та короткий зміст депутатських запитів, внесених протягом пленарного тижня, та інформує Верховну Раду про кількість депутатських запитів, внесених відповідно до органів Верховної Ради, 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 (направлення депутатських запитів зазначеним суб'єктам не потребує зібрання підписів чи підтримки у сесійній залі шляхом голосування);

2) направлення депутатського запиту Президенту України передбачає вимогу щодо попередньої його підтримки підписами не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а в разі відсутності такої кількості підписів – шляхом відкритого поіменного голосування за підтримку запиту не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради. При цьому, рішення про направлення попередньо підтриманого депутатського запиту до Президента України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради;

3) обов'язкове розміщення текстів депутатських запитів та відповідей на них, після знеособлення персональних даних відповідно до вимог законодавства про захист персональних даних, на офіційному веб-сайті Верховної Ради (запити – протягом п'яти робочих днів після їх направлення, відповіді – протягом п'яти робочих днів після їх одержання), виняток для заборони такого розміщення встановлено лише у випадку, якщо в депутатському запиті або у відповіді на депутатський запит міститься інформація з обмеженим доступом;

4) відповіді на депутатський запит оголошуються головуєчим на пленарному засіданні Верховної Ради в тому разі, якщо на цьому наполягає народний депутат, який є ініціатором депутатського запиту;

5) обговорення відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні проводиться згідно з рішенням Верховної Ради, прийнятим на пропозицію народного депутата, який є ініціатором депутатського запиту, а також у разі якщо така пропозиція підтримана не менш як однією п'ятою від конституційного складу Верховної Ради підписів народних депутатів;

5) питання про обговорення відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні Верховної Ради включається до порядку денного сесії Верховної Ради без голосування;

б) для обговорення відповіді на депутатський запит Апарат Верховної Ради запрошує на пленарне засідання Верховної Ради посадових осіб, до яких було направлено депутатський запит;

7) за результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада приймає постанову.

Необхідно зазначити, що Регламент не містить спеціальних норм, які б визначали процедурні питання щодо внесення депутатських звернень, розгляду питань про їх направлення суб'єктам внесення та розгляду відповідей на депутатські звернення, як це передбачено у випадку з депутатським запитом.

Про деякі відмінності депутатського запиту від депутатського звернення також наголошено у правових позиціях Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 05.03.2003 року № 5-рп/2003 у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) зазначив, що відповідно до статті 16 Закону народний депутат України має також право на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також до керівників підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, об'єднань громадян з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю. Право на депутатське звернення є складовою повноважень 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. 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. У разі надходження запитів або звернень, зміст яких не відповідає закону або виходить за межі компетенції адресата, останній не зобов'язаний задовольняти вимоги запиту або приймати пропозицію, яка міститься у зверненні. Це впливає з положень частини другої статті 19 Конституції України, за якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, на думку Конституційного Суду України, у разі надходження запитів або звернень, зміст яких не відповідає закону або виходить за межі компетенції адресата, останній не зобов'язаний задовольняти вимоги запиту або приймати пропозицію, яка міститься у зверненні.

Правова природа депутатських запитів та звернень як форм парламентського контролю була об'єктом досліджень таких науковців, як

Ю. Г. Барабаш, Ю. В. Данилюк, О. М. Держалюк, О. М. Клименко, І. Є. Словська, С. В. Сорока, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін.

У наукових працях депутатський запит розглядають як право народного депутата України на запит до органів державної влади чи місцевого самоврядування щодо підконтрольних і підзвітних їм органів та посадових осіб із вимогою дати роз'яснення з питань, що належать до їх компетенції<sup>1</sup>.

Інколи у науковій літературі достатньо критично підходять до ефективності такої форми парламентського контролю, як депутатські запити та звернення. На думку О. О. Майданник, «загалом стан контрольної діяльності у формі запитів не можна визнати достатньо задовільним»<sup>2</sup>. Своєю чергою, О. Л. Барабаш стверджує, що «... навряд чи можна говорити про суттєве зростання цієї форми індивідуальної контрольної діяльності депутатів. Можливо, задля цього Верховній Раді варто було б, крім чіткого обліку запитів, регулярно проводити на пленарних засіданнях публічний аналіз стану їх задоволення, проводити, хоча б зрідка, оголошення, публічний розгляд і обговорення відповідей на окремі запити з найважливіших державних проблем»<sup>3</sup>.

Правовий аналіз пункту 34 частини першої статті 85 Конституції України дає підстави вченим висловити пропозиції про розмежування запитів залежно від суб'єктів їх подання на власне депутатський і парламентський. Зокрема, Ю. Тодика, В. Журавський та Ю. Барабаш слушно зазначають, що суб'єктом подання парламентського запиту є безпосередньо Верховна Рада України, яка приймає рішення про направлення запиту до Президента<sup>4</sup>.

В. М. Шаповал заперечує самостійну суб'єктність народних депутатів України у здійсненні парламентського контролю, адже із запитом звертаються виключно на сесії Верховної Ради України, направлення запиту до Президента України потребує ухвалення Верховною Радою України рішення у формі постанови, припускається можливість обговорення на її сесії відповіді на запит. Парламентський контроль передбачає відповідну за формами та спрямуванням діяльність представницького органу, яка ініціюється депутатами і відбувається за їхньою участю, а не якусь окрему діяльність депутатів у парламенті або поза ним. Депутати, як і парламент у цілому, під час реалізації різних повноважень об'єктивно вчиняють різні дії контрольного характеру. Однак такі дії, як зазначалося, є складовою загального державного контролю<sup>5</sup>.

Стосовно процедури розгляду відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні Верховної Ради України С. В. Сорока зазначає, що «відмова від дискусії за участю депутатів та представників уряду за

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 77–78.

<sup>2</sup> Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні. К., 2004. С. 208.

<sup>3</sup> Барабаш О. Л. Контрольна діяльність парламенту України, 1994 – 1996 роки: поступ очевидний, процес має розвиватися. *Голос громадянина*. 1996. № 4. С. 55.

<sup>4</sup> Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Х., 2003. С. 129.

<sup>5</sup> Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики. *Право України*. 2015. № 5. С. 54–71.

результатами депутатського запиту свідчить про відсутність проблем та недоліків у сфері, що стала його предметом. Тоді чи можна вважати це запитом? Отримання інформації є можливим також шляхом депутатського звернення та питання, а отже, у такому випадку немає необхідності використовувати процедуру запиту»<sup>6</sup>.

Водночас у наукових працях звертається увага на небезпеку можливості зловживання народними депутатами України у власних інтересах чи в інтересах інших осіб правом внесення депутатського запиту, вчинення за його допомогою тиску на інші органи чи їх посадових осіб, що, своєю чергою, нівелюватиме інститут депутатського запиту, правом на який може скористатися як парламентська більшість, так і опозиція<sup>7</sup>.

Із метою удосконалення механізму депутатських запитів науковці пропонують висунути чіткі вимоги до відповідей на них. Також пропонується запровадити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за приховування інформації, надання неправдивої та неповної інформації. Слід ввести практику обов'язкової публікації запитів і відповідей на них та результатів вирішення проблем, що там підіймаються, в офіційних друкованих виданнях, на сайті Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Важливим також є здійснення моніторингу ефективності запитів, звернень та запитань народних депутатів<sup>8</sup>.

**Щодо надання переліку законопроектів** із питань законодавчого регулювання контрольних повноважень народних депутатів України, які коли-небудь розроблялися чи розглядалися Верховною Радою України, необхідно зазначити, що наразі такої можливості немає через відсутність у базі даних «Законопроекти» Офіційного вебпорталу парламенту України тих законопроектів, що розглядалися парламентом попередніх скликань. На розгляді Верховної Ради України дев'ятого скликання з цих питань перебувають такі законопроекти:

1) Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо порядку внесення та розгляду депутатських запитів (реєстр. № 7004 від 02.02.2022), яким встановлюються вимоги до розміщення текстів попередньо підтриманих депутатських запитів до Президента України на офіційному веб-сайті Верховної Ради в день їх внесення, а також надання народним депутатам для ознайомлення не пізніш як за один день до розгляду Верховною Радою питання про направлення депутатського запиту. Направлення ж запиту до Президента України пропонується обмежити лише шляхом збирання підписів без застосування голосування щодо попередньої підтримки;

2) Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо вдосконалення процедури внесення та оголошення

---

<sup>6</sup> Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика. *Наукові праці. Сер.: Державне управління*. 2011. Т. 159. Вип. 147. С. 29–36.

<sup>7</sup> Словська І. Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України). *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 4. С. 53–57.

<sup>8</sup> Сорока С. В. Депутатські запити як форма парламентського контролю Кабінету Міністрів України: правове регулювання та практика. *Наукові праці: державне управління*. 2011. Т. 159. Вип. 147. С. 29–36.

депутатських запитів» (реєстр. № 7004-1 від 16.02.2022), де пропонується ввести заборону на оголошення головуючим на пленарному засіданні депутатського запиту, «якщо предметом депутатського запиту є вимога образливого, зневажливого, жартівливого характеру та/або інша неетична вимога до Президента України, до відповідного органу або посадової особи, якій цей запит спрямований». Крім того, такий запит не має розміщуватися на офіційному веб-сайті Верховної Ради України;

3) Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо врегулювання процедури оголошення депутатських запитів під час дії правового режиму воєнного стану (реєстр. № 8044 від 16.09.2022), яким пропонується тимчасово, на період дії воєнного стану в Україні до завершення місяця, в якому воєнний стан буде припинено чи скасовано, змінити існуючий порядок внесення депутатських запитів, незалежно від дня тижня, на який випадає таке пленарне засідання;

4) Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо удосконалення процедури внесення і направлення депутатських запитів» (реєстр. № 7727 від 02.09.2022), що передбачає можливість внесення депутатського запиту незалежно від того, чи проводяться пленарні засідання по п'ятницях, що є особливо актуальним в умовах воєнного стану, коли засідання тривалий період можуть не проводитися по п'ятницях);

5) Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо особливостей складення протоколу про адміністративне правопорушення стосовно недодержання встановлених законом строків (термінів) надання відповіді на звернення або запит народного депутата України (реєстр. № 3503 від 19.05.2020), яким передбачається вдосконалення процедури фіксації адміністративних правопорушень в умовах, коли особа, яка складає такий документ, територіально віддалена від особи, яка притягується до відповідальності.

**Висновки.** Функція парламентського контролю є однією з пріоритетних сфер діяльності Верховної Ради України. Цю функцію парламент здійснює, зокрема, безпосередньо на пленарних засіданнях через запити, а також через звернення народних депутатів. Повноваження народних депутатів України в частині здійснення ними контрольних функцій шляхом внесення депутатських запитів та направлення депутатських звернень вичерпно закріплені у Конституції України та Законі «Про статус народного депутата України», на що неодноразово вказував Конституційний Суд України у своїх рішеннях. При цьому, у разі надходження запитів або звернень, зміст яких не відповідає закону або виходить за межі компетенції адресата, останній не зобов'язаний задовольняти вимоги запиту або приймати пропозицію, яка міститься у зверненні. Це впливає з положень частини другої статті 19 Конституції України, за якими органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.



Українські науковці критично ставляться до ефективності такої форми парламентського контролю, як депутатські запити та звернення. Пояснюючи це, фахівці називають ряд причин, серед яких: недостатній рівень публічного розгляду й обговорення депутатських запитів і звернень, аналізу стану їх задоволення; звертається увага на небезпеку можливості зловживання народними депутатами України у власних інтересах чи в інтересах інших осіб правом внесення депутатського запиту, вчинення за його допомогою тиску на інші державні органи чи їх посадових осіб, що, своєю чергою, нівелюватиме інститут депутатського запиту; відсутність чітких вимог до відповідей на депутатські запити та звернення, та, відповідно, моніторингу ефективності їх виконання.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*